Nº 33 - Junio 1999

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública ✻ Publicación Trimestral Nº 33

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

asap

ASOCIACION ARGENTINA DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

Registro de Propiedad Intelectual en trámite

Nº 33

Mayo 1999

PRESIDENTE
Marcos Pedro Makón
VICEPRESIDENTE
José Ramón Piñeiro
SECRETARIO
Gerardo Adrián Otero
TESORERO
Ricardo Dealecsandris
VOCALES TITULARES
Carlos Rivière
Carlos R. Fernández
Oscar Cullotta
Eduardo A. Delle Ville
VOCALES SUPLENTES
Alberto Feo
María G. Rodríguez
Juan J. Permuy
Eduardo A. Sogga
REVISOR DE CUENTAS TITULAR
Néstor L. Fuks
REVISOR DE CUENTAS SUPLENTE
Juan F. Strazzolini
SECRETARIO EJECUTIVO
Luis G. Babino
COMISIONES
RESPONSABLE DE LA REVISTA ASAP
Carlos Rivière
INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
Fernando Martín
Cristina Bagolini
RELACIONES PROVINCIALES
Juan José Pascualeti
Adrián Centurión
CAPACITACIÓN
Moisés Lichtmajer

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

SUMARIO

Editorial 3

Conferencias de Carlos Matus 7
- *Primera Conferencia* 10
- *Segunda Conferencia* 25

Entrevista a Carlos Matus 37

Sistema de Programación, Desarrollo Institucional y Análisis de Gestión
- *Por **Armando De Angelis*** 45

ANSES. Una propuesta de Optimización del Sistema de Cuentas Bancarias
- *Por **Débora M. Porro*** 61

Ciclo de Conferencias de la ASAP
- ***Domingo Cavallo*** 89

La Calidad del Dinero
- *Por **Domingo Cavallo*** 101

Base de Datos de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda
- *Por **Lucio M. Perassi y Carlos F. Santamaría*** 121

Seminario Provincial sobre Asuntos Municipales Conferencia: "Salud y gestión hospitalaria"
- *Expositor: **Ricardo Martínez*** 153

Estadísticas Fiscales 161

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

N°33 - Junio 1999

EDITORIAL

Esta edición N° 33 de la Revista ASAP está dedicada en gran parte a recordar y resaltar las ideas del Profesor Carlos Matus, quién falleciera en Chile, en diciembre de 1998. Matus tuvo una dilatada trayectoria política y académica. Fue ministro de Economía y presidente del Banco Central de Chile, luego dedicó sus esfuerzos durante largos años a desarrollar de manera científica métodos y teorías para gobernar.

El año pasado, Matus dictó una serie de cursos en la sede de la ASAP, y con posterioridad dos conferencias en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. En esta Revista ASAP reproducimos esas conferencias y agregamos un reportaje realizado en un programa de cable, en el cual figuran a manera de síntesis las ideas más sustanciales y sus aportes más importantes que podrían denominarse genéricamente como "teorías de gobierno".

En esta edición también publicamos un trabajo de Armando De Angelis, sobre "Sistema de Programación, Desarrollo Institucional y Análisis de Gestión", que trata sobre una experiencia de reforma en la ex Secretaría de Minería, por la cual se adecuó el funcionamiento de esa organización a una serie de objetivos definidos, como la disminución del gasto, mayor eficiencia y maximización de resultados. Dicha Secretaría obtuvo el Premio Nacional de la Calidad, siendo este programa unos de los elementos tomados para esa distinción.

Un segundo documento que se publica con esta edición es la tesina doctoral de Débora M. Porro, que trata de "Una propuesta de Optimización del Sistema de Cuentas Bancarias" del ANSES. El trabajo, que recibió una de las más altas calificaciones, fue presentado en el Posgrado de Especialización en Administración Financiera y Control en el Sector Público Nacional que dictan en forma conjunta la Universidad de Buenos Aires y la ASAP. Allí se analiza el impacto que tendría sobre el presupuesto de la ANSES optimizar el flujo de fondos de la Cuenta Unica del Tesoro.

La Revista ASAP publica asimismo la exposición del ex ministro Domingo Cavallo con el cual se cerró el Ciclo de Conferencia de la Asociación del año 1998. Cavallo se refirió en esa conferencia a la situación económica internacional. Con esta edición también publicamos el trabajo "La Calidad del Dinero" que Cavallo presentó en marzo de este año en ocasión de recibir el título de Doctor Honoris Causa de la Universidad de París-Pantheon Sorbonne, en el cual defendió sus puntos de vista acerca de cuales son las mejores soluciones para transformar el actual sistema monetario internacional.

El último documento que publica la Revista ASAP es un trabajo presentado por Lucio Perassi y Carlos Santamaría denominado "Base de Datos de Recursos Humanos de la Secretaria de Hacienda", y que los autores definen como "Un aporte para mejorar la transparencia en el sector público".

En esta edición se incluye asimismo la conferencia que diera el Subsecretario de Planificación de la Salud del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, Ricardo Martínez, en el Seminario Provincial

sobre Asuntos Municipales que realizara ASAP entre el 6 y 8 de mayo de 1998 en la ciudad de Mar del Plata. Martínez participó de uno de los paneles del seminario y por un error involuntario, esa conferencia no fue editada junto a las demás exposiciones en la revista realizada para tal evento.

Se incluye finalmente en la sección Estadísticas Fiscales las cifras del Boletín Fiscal correspondientes al último trimestre de 1998.

CONFERENCIAS de

Carlos Matus

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
Mayo 26 y 27 de 1998.

El 26 y 27 de mayo de 1998, el profesor Carlos Matus dictó en la Universidad de Buenos Aires las que fueron sus últimas conferencias en el país. Poco tiempo después, el 21 de diciembre de ese año, falleció en Chile, su país natal. Matus tuvo una extensa trayectoria académica, pero también política. Estudió en Harvard, en 1972 fue ministro de Economía del gobierno de Salvador Allende y luego presidente del Banco Central de Chile. Esa experiencia marcó el resto de su vida a la que dedicó todo su esfuerzo a entender y desarrollar una idea central : como se puede gobernar sin improvisar y como hacerlo con éxito ; como desarrollar de manera científica métodos y teorías para gobernar. En este esfuerzo, Matus realizó aportes novedosos a la temática de la gestión pública, entre ellas su propuesta para crear una "escuela de gobierno" que contribuya a la gestión eficiente y en base a mecanismos de decisión basados en la técnica y la ciencia. Estas iniciativas son sin lugar a dudas de un valor incalculable. El pensamiento de Matus tiene además una actualidad fuera de discusión, entre otros motivos porque dejó planteados una cantidad de interrogantes y nuevas formas de abordar los problemas políticos que son permanentes.

El profesor Matus dictó una serie de seminarios en la ASAP el año pasado en la cual expuso sus teorías y sus más recientes desarrollos sobre los cuales pensaba redactar un último libro. Por desgracia para nosotros esta tarea no pudo ser concluida por Matus. De todas maneras, nos dejó estas dos reuniones en la Facultad de Ciencias Económicas en las cuales figuran a manera de síntesis una gran parte de esos desarrollos que estaba llevando adelante. También reproducimos un reportaje en esta edición de la Revista ASAP. Con esto hacemos una pequeña contribución al difundir un conjunto de propuestas e ideas defendidas por Matus y también a manera de homenaje a este pensador que tuvo una vasta y distinguida actuación tanto política como académica.

PRESENTACIÓN - DEL DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES, ROBERTO RODOLFO PÉREZ.

Si no tengo mala memoria, fue en el mes de diciembre último que la ASAP realizó un desayuno de trabajo. Eramos bastante pocos para lo que suele reunir la ASAP, unas 20 personas. El invitado era don Carlos Matus, que se refirió en general a lo que está haciendo sobre políticas públicas, y con ese estilo provocativo que lo caracteriza, sobre el final de la reunión dijo en voz más fuerte, que la culpa de la falta de políticas activas o públicas en general era de la universidad. Me sentí incómodo cuando hizo esta afirmación pero me di cuenta que tenía razón. Cuando terminó la charla le pedí a Marcos Makón que me acompañara. Comentamos acerca de quién era Matus y le pedí, dentro de la extensión que le pareciera razonable, que pudiéramos hacer algunas reuniones como esta que estamos realizando ahora. Don Carlos Matus les va a decir por qué las universidades son culpables aunque tengo algunas sospechas, por lo menos de mi culpabilidad.

PRESENTACIÓN - DEL PRESIDENTE DE LA ASAP, MARCOS MAKÓN.

Antes de hacer mención a las características personales de Carlos Matus, quisiera hacer una reflexión histórica que explica esta reunión y por que la ASAP está participando junto a la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA en este tipo de eventos. Allá por 1995, comenzamos a tomar contacto las autoridades de la ASAP con las de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, con un importante objetivo: poder unir en actividades de capacitación la excelencia académica de un centro de altos estudios con la experiencia práctica de funcionarios y ex funcionarios públicos, como también funcionarios del sector privado que participan en la Asociación. Unir esas dos instituciones era un esfuerzo que valía la pena realizar en este proceso de mejoramiento de la gestión pública en la que nuestro país está inserto desde hace varios años, para tratar de hacer un aporte más a la formación de los recursos humanos que requiere el sector público.

La ASAP, es una asociación que se crea en 1977 y su objetivo es nuclear en un foro libre de ideas a técnicos especialistas en las ramas de la administración financiera, de presupuesto público y de las finanzas públicas, con el objeto de que en ese ámbito libre, de plena discusión de ideas, se desarrollaran técnicas, investigaciones, y aportes al mejoramiento del sector público argentino. La ASAP, por otra parte, es una asociación que forma parte de una entidad internacional de presupuesto público, la ASIP, que también tiene su sede en Buenos Aires. A través de su trayectoria, ha venido desarrollando una serie de actividades, seminarios anuales, cursos, publicaciones e investigaciones.

Pero en la ASAP considerábamos que debíamos incursionar en un área sumamente importante que es la vinculación con una institución académica como la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA para llevar a cabo acciones

de capacitación de alto nivel y formar recursos humanos altamente capacitados. Es por eso que a partir de 1996 venimos trabajando conjuntamente con esa Facultad y gracias al decidido apoyo del Decano Roberto Rodolfo Pérez hemos logrado algo que es inédito en América Latina: un postgrado en Administración Financiera Pública. Hay otros países que están viendo esta experiencia que ya va por el tercer año, y quieren desarrollar una experiencia similar. Este año comenzó una iniciativa similar en la Universidad de Salta. Creo que con lo ya realizado esa idea que teníamos de poder hacer un trabajo conjunto entre dos instituciones tan disímiles ha sido un éxito.

Hace dos meses tuvimos los primeros egresados del postgrado y según nos señalaron las autoridades de la Facultad, ha tenido el mayor porcentaje de egresados en relación con los asistentes a otros cursos similares. Esto cuantitativamente puede no decir mucho, pero sí es más importante que los trabajos finales, en general, hayan sido de alta calidad.

Esta acción que realizamos de incursionar en un nivel superior de los conocimientos nos permitió encarar una segunda etapa que fue traer a conferencistas como Carlos Matus. Con Matus nos une una antigua amistad y realmente traerlo a nuestro país era un desafío. Un desafío porque ustedes van a poder escuchar a través de su exposición, que se cuestionan toda una serie de valores tradicionales que habitualmente no se discuten. Son valores dados que Matus los pone en tela de juicio. Hicimos una primera experiencia el año pasado con una serie de reuniones donde Matus tuvo oportunidad de expresar en forma muy sintética las principales líneas de su pensamiento doctrinario. Esto nos permitió encarar esta segunda etapa que es este curso, al cual le habíamos dado un cupo de 30 alumnos y que extendimos a 42. Significa que sin ser todavía conocido en nuestro medio, por el sólo hecho de haber estado en diciembre, ha habido una gran demanda por escuchar las clases de Matus, en donde se presentan los desarrollos metodológicos sobre la nueva teoría de la planificación.

Carlos Matus viene trabajando en estos temas desde hace muchos años pero además los viene trabajando desde que fuera partícipe de una experiencia que ahora critica, porque justamente ha demostrado que ha perdido total vigencia la planificación tradicional, normativa o como algunos acá en la Argentina llamamos la planificación "cepalina". Pero a partir de esa crítica y de la construcción de una nueva teoría de la planificación, se esta desarrollando toda una nueva teoría de lo que es el gobierno y de las nuevas formas de gobernar. En este desarrollo de las nuevas teorías, el rol de la universidad es muy importante. Creo que será muy interesante lo que pueda decir hoy Carlos Matus sobre el rol que debe jugar la universidad en este nuevo desarrollo teórico.

La experiencia de Matus no solamente está en el nivel académico. Fue ministro de Economía en su país (Chile), presidente del Banco Central y de la mayor acería chilena. Es decir, tuvo experiencias a nivel productivo y a nivel financiero. Es egresado de Harvard y de la Universidad Nacional de Chile. Fue profesor de diversas universidades de nuestro continente y en este momento sus teorías se están enseñando en la Universidad de Harvard. Para nosotros es un desafío y un orgullo esta participación de Carlos Matus.

PRIMERA CONFERENCIA DE
CARLOS MATUS
MARTES 26 DE MAYO DE 1998

No como formalidad sino sinceramente, quiero agradecer esta invitación que me permite compartir reflexiones teóricas que creo tienen profundo sentido práctico. Estoy seguro que al compartirlas estaré enriqueciendo esta propuesta teórico que he venido discutiendo en varias universidades. El documento que ustedes tienen fue discutido con algunos profesores míos de la Universidad de Harvard y con algunos profesores en la Universidad de Colorado. Lo he discutido también en un seminario reciente en Isla Negra. Esta es la forma en que voy avanzando en la gestación de un libro. Espero tener unos cuatro o cinco seminarios más antes de escribir este libro que probablemente se va a llamar "Teoría de la Producción y el Juego Social". Esta propuesta pretende fundamentar de otro modo las bases teóricas de lo que podríamos llamar ciencias y técnicas de gobierno. Algo mucho más complejo y profundo que los métodos de planificación.

No es un misterio para nadie que yo no creo para nada en los métodos de planificación tradicionales. Me parecen simplistas, determinísticos, tecnocráticos y no le agrego más adjetivos porque ya tengo fama de ser un tanto agresivo con respecto a la planificación tradicional. Pero no creo que tenga utilidad ninguna ni creo que se pueda hacer planificación económica con independencia de la planificación política. Es por eso que me he dedicado a elaborar métodos de gobierno donde uno pueda hacer el razonamiento tecnopolítico, sin separar ambas cosas.

El tema que yo propongo es el de la relación entre las ciencias y la práctica y entre las ciencias y la política. Y de paso, como la economía es una ciencia, las relaciones entre la economía y la práctica de la política económica.

Me parece, como a gente de mucho más conocimiento que yo, que hay un abismo entre las ciencias y la acción. Abismo que no se soluciona fácilmente porque las ciencias están construidas de un modo muy particular y porque la acción está ejercida por actores con intereses muy particulares, sometidos a tensiones muy especiales, envueltos en la acción, prejuiciados (uso el concepto de prejuicio como ante-juicio, como ahorro de juicio, de preconcepto sobre las cosas). Estos actores están "-abanderizados-", actúan en base a valores e intereses con la motivación de vencer en una confrontación o en un conflicto y por consiguiente están muy lejos de la objetividad de la gente.

Es el primer punto que quiero colocar: ¿Cómo se han estructurado lo que hoy llamamos ciencias? ¿Cuáles son las características principales de la acción?.

Ha habido algunos esfuerzos sobre la

teoría de la acción. Esfuerzos que han tenido muy poca acogida tanto en el lado de las ciencias como en el lado de los actores sociales. Para mucha gente, entre la teoría y la práctica no media nada sino simplemente la acción misma. La aplicación de la teoría en la práctica, no requiere una teoría de la acción. Probablemente yo pensaba lo mismo unos quince o veinte años atrás. Hoy ciertamente no pienso eso y creo que tenemos un enorme desafío, una gran laguna en este campo de la teoría de la acción. Este distanciamiento entre las ciencias y la acción se refleja en algo muy importante para nosotros que es nuestro sistema democrático, nuestro sistema político y se refleja también en las universidades.

Creo que la universidad, en general, está de espaldas a los problemas de gobierno y de espaldas a los problemas sociales. No porque quiera estarlo sino que las ciencias están de espaldas a estos problemas. Las ciencias que voy a denominar ciencias verticales.

En una reunión en el Palacio de la Moneda en Chile un alto funcionario de gobierno me decía: "el gobierno siente que no hay contacto con la universidad ni hay relación práctica de trabajo con la universidad. Pero la universidad nos pide recursos". Este problema se debe repetir en todas partes. Yo le respondí: "eso ocurre por el modo en que nosotros hacemos ciencia". Un profesor de la Universidad de Pensilvania decía: "mientras la realidad tiene problemas, las universidades tienen facultades o departamentos y los planes tradicionales tienen sectores. ¿Quién piensa por problema?".

Las ciencias se han construido por departamentos y nuestras facultades responden a esos departamentos. A tal extremo que no nos es fácil concebir otro modo de hacer ciencia que el de departamentar la ciencia como una especie de pozo petrolero en que lo primero que hacemos es cercar un terreno y decimos : esto es Economía, esto es Biología, esto es Medicina y empezamos a profundizar y profundizar. Y cuando estamos bien profundo en este pozo, en nuestros conocimientos, nos damos cuenta que no tenemos comunicación con los otros departamentos de las ciencias. ¿Qué produce entonces la universidad? Produce buenos profesionales.

Pero nos encontramos con que egresa de la universidad un excelente médico, como el ministro de Salud en Brasil hasta hace poco tiempo atrás (el doctor **Llaqueme**), excelente cardiólogo, renombrado, pero que cuando se trata de hacer política de salud es un fracaso. O nos encontramos con un excelente economista que lo sacan de la protección de un político hábil y que tiene sentido del manejo de las cosas y de repente va a Ecuador a asesorar al presidente Bucaram y no dura seis meses, lo hunde, no funciona el esquema.

Yo cuestiono seriamente la capacidad de un profesional con formación en ciencias departamentalizadas para actuar en la práctica. Ese es mi primer punto.

Pero por otro lado, si salgo del lado de las ciencias y me pregunto: Y estos políticos, ¿qué hacen? Porque el centro de mi

preocupación está en cómo gobernar, en cómo hacer política con mucho más eficiencia y eficacia. Los sistemas democráticos están cayendo en todos nuestros países porque la democracia produce resultados que no la defienden. La desilusión, la frustración y la falta de credibilidad de todos sobre la inmensa mayoría de los dirigentes de los partidos políticos es casi total. Hay un descrédito de todo. Y los políticos no reaccionan y tampoco encuentran en las ciencias un apoyo para cambiar.

Aquí están los extremos del problema que quiero plantear: por un lado está la acción política concreta, la acción de gobierno, desde el gobierno y la oposición. Y por el otro están los investigadores que hacen ciencias y la universidad que forma profesionales. Ambos están como rieles de un ferrocarril que no se encuentran en ninguna estación, no convergen. Lo último que se le ocurre a un dirigente político es pensar que puede encontrar la superación de sus problemas estudiando ciencia y técnica de gobierno. Y si dialogo con un profesor sobre el problema de las relaciones entre las ciencias y la política, me dice: "creo que las ciencias tienen un modo de razonar tan distinto de la política que no hay forma de que puedan converger". Los resultados están a la vista. Puedo citar los casos del plan de ajuste económico del presidente Pérez en Venezuela, de Alan García en Perú y de Bucaram en Ecuador. Lo más frecuente es entonces que este médico falle en el ministerio de Salud, que este economista falle en su plan de política económica y que los llamados administradores públicos fallen siempre en la modernización del aparato del estado.

No conozco una sola reforma organizativa en América Latina que pueda decirse que tiene fundamento teórico serio y que haya producido algún resultado positivo.

Este problema ha sido detectado por mucha gente y se ha intentado resolverlo por vías que no prometen ser buenas salidas, como por ejemplo, la interdisciplinariedad. Es lo que se llama el pensamiento de grupo, donde junto un ecologista, un economista, un politólogo y los pongo a discutir un tema. No produce resultados. Ocurre que hay problemas propios de la acción práctica que exigen teoría. Por el sólo hecho de juntar especialistas, lo único que se logra es hacer aflorar las contradicciones. Pero no pueden encontrar una solución al problema. Si junto un ecologista con un economista, aflora el problema ecológico, aflora el económico y no se ponen de acuerdo. Y no son capaces de darme una solución No son capaces de analizar el intercambio de problemas que se produce entre lo ecológico y lo económico.

No pueden porque hay una carencia de teoría. Mientras estos especialistas en distintos campos no tengan la teoría que permita el lenguaje común entre ellos, que permita analizar el intercambio de problemas entre los distintos departamentos de las universidades, lo único que gano juntando especialistas es que afloren los problemas, pero no las soluciones.

Las ciencias se han construido no sobre la base de razonar problemas sino de

razonar variables específicas, tratando de dejar constante todas las otras variables para analizar fundamentalmente relaciones de causalidad. Esta es la forma de hacer análisis científico: depurar el efecto de las variables y trabajar con relaciones de causalidad. Pero cuando lo traslado a la práctica, surgen varias cuestiones.

Siempre hemos identificado ciencias con ciencias para conocer. Quiere decir que hay problemas teóricos específicos en la acción concreta que tienen que ser desarrollados y que la universidad tiene que asumirlos. Si hubiera un genio político que dijera: "yo tengo este déficit, quiero estudiar y superarme como dirigente político", no tiene donde ir.

DOCE PROBLEMAS TEÓRICOS

¿Cuáles son estos problemas teóricos? Son doce:

El primero se refiere a la *teoría de la situación*: ¿cómo se analiza la realidad desde adentro, como un actor en el juego y no como un observador imparcial y objetivo? Disciplina correspondiente a este problema: Análisis de Situación.

Segundo problema: comprender el papel del *lenguaje en la acción práctica.* Toda la filosofía del lenguaje se ha desarrollado en base a la teoría de la conversación (que está teniendo muchas implicaciones en la teoría de la organización moderna, en la teoría de la planificación y en la investigación en general). Creo que ante la pregunta sobre qué es la acción, la respuesta no es obvia. Nos hemos acostumbrado a pensar que una cosa es decir y otra es actuar hasta que surgió el concepto de "acto de habla". Hacemos cosas cuando hablamos. Hay un libro del profesor Austin que se llama "Cómo hacer cosas con las palabras" de 1956. Y en ese libro aparece un caso muy concreto para hacernos dudar de esta distinción, que nos parece tan simple, entre decir y hacer. Pone el caso de un sacerdote que casa a una pareja. El profesor Austin se pregunta ¿El sacerdote habló o hizo? ¿Cómo es que sólo habló si quedaron casados? Cuando el presidente nombra ministros, habla y hace. Tenemos que incorporar este concepto a la teoría social para poder entender el juego social.

El tercer problema, es como el *termómetro de la calidad* de un gobierno o de un dirigente. ¿Saben nuestros dirigentes analizar problemas cuasi estructurales? Toda la enseñanza en nuestros países está basada en el concepto de problemas bien estructurados, cuyas variables son todas enumerables, precisas, todas las relaciones entre las variables son precisas y sus soluciones son objetivas. Y medimos la capacidad de nuestros alumnos por su destreza para solucionar problemas bien estructurados. Después los lanzamos a la práctica donde no hay problemas bien estructurados sino que sólo hay aspectos de problemas que son cuasi estructurados. Un problema de salud es un problema cuasi estructurado con características compuestas: no se pueden enumerar todas las variables,

sólo algunas, no se pueden precisar las relaciones entre las variables, sólo de algunas y nunca las soluciones son objetivas. Cuando yo planteo una solución, otro dice que no. Por ejemplo, la proliferación del cultivo de la amapola en Colombia. Es un problema cuasi estructurado. Nadie puede enumerar todas las variables, nadie puede apreciar todas las relaciones entre ellas y cuando el presidente dice que se trata de un problema, el cartel de Cali dice que no, que es un negocio. Dos visiones complemente distintas.

¿Cómo se analizan hoy los problemas cuasi estructurados? En base al olfato, la intuición. Es puro arte. No hay teoría ni método. El método que yo he propuesto es para analizar problemas cuasi estructurados. El disponer de métodos para analizar problemas cuasi estructurados tiene una enorme ventaja.

De los tres problemas que he mencionado, las llamadas ciencias verticales no tocan ninguno.

Cuarto problema: ¿Cómo se hace para *identificar posibilidades de acción* en un juego creativo? El juego social es un juego creativo que no sigue leyes. Se que hay gente que tiene mentalidad determinística. El premio Nobel de Economía, Milton Fridman, encuentra que la potencia de la teoría se encuentra en su capacidad de predicción. La capacidad de predicción en el juego social es casi nula. Lo que domina el juego social es la creatividad. Y la creatividad crea incerteza. He visto planes que frente a la incerteza razonan bajo supuestos, sin escenarios, sin lidiar con las sorpresas que ocurren. Planes que son texto económico sin contexto político. ¿Qué significado tiene un plan que es un texto económico que no tiene contexto político explícito? Aquí tenemos entonces un cuarto problema: creatividad, incerteza, sorpresa, relación de texto con contexto. ¿No merece esto una reflexión teórica? Cuando un médico fracasa en el ministerio de Salud es porque no sabe procesar tecnopolíticamente los problemas de salud, no sabe lidiar con problemas cuasi estructurales. ¿Tiene la universidad alguna responsabilidad al respecto? Si. Más vale que aceptemos esto como tema de reflexión y entremos con cierta humildad a preguntarnos dónde estamos fallando.

Quinto problema: ¿Cómo *evaluar eficiencia y eficacia de las posibilidades técnicas de acción* cuando estos actores no trabajan con un solo recurso escaso sino que tienen un vector de recursos escasos? Para jugar en el juego social preciso poder político, recursos económicos, conocimiento, capacidad organizativa. Por consiguiente, existe eficiencia y eficacia política, económica, cognitiva, organizativa, que pueden ser contradictorias. Lo que es eficiente desde el punto de vista económico puede ser muy ineficiente desde el punto de vista político.

El dirigente político tiene como una especie de cuenta en el banco de la política. Allí tiene depositado el poder político. Cada vez que toma una decisión gira o deposita en el banco de la política. Acumula jugadas y cargas. Si no combina bien entre jugadas carga y jugadas beneficio, lo que hace es girar y girar

contra la cuenta en el banco de la política hasta que el presidente cae. Y cuando cae el presidente, cae la política económica también. Algunos dirigentes tiene un saldo contra que girar. Otros, como Bucaram, no tenían nada, de manera que dos o tres jugadas desacertadas acaban con todo el plan. ¿Cómo enumero entonces las posibilidades de acción? ¿Cómo analizo la eficiencia y eficacia? ¿Cómo hago el análisis de intercambio de problemas? ¿No merece eso una reflexión teórica, o es simplemente la aplicación de la ciencia vertical a la práctica?

Problema seis. *Lo que debo hacer en el juego puede que no pueda hacerlo.* Porque es un juego y el otro también juega, tiene metas y objetivos que pueden ser conflictivos con los míos. Por consiguiente, existe el problema de analizar viabilidad. ¿Cómo se analiza la viabilidad política de una acción? ¿Cómo se construye la viabilidad política? ¿Con qué teoría se hace eso, con qué métodos? Cada rato tenemos que hacer análisis de viabilidad. Y no lo hacemos muy bien. Algunas personas tienen intuición. Es un juicio de golpe, irreconstruíble, no fundamentable. Pero ¿cuántos tienen esa capacidad de juicio intuitivo?. Además, ¿podemos basarnos en el juicio intuitivo en desmedro del juicio analítico, cuando tenemos teoría para hacer análisis estratégico? ¿Por qué la universidad no enseña análisis estratégico?

Problema siete. ¿Qué hago con la *incerteza y la sorpresa*? En este juego yo puedo generar sorpresas, me las pueden generar y el juego de la naturaleza nos puede crear sorpresas a todos. El juego es nebuloso, donde nada es preciso. No sé como jugará el otro ni el efecto de mi jugada. El otro, aunque sea mi oponente, coopera conmigo en el resultado social porque el juego social lo producimos todos. Es muy difícil este cálculo ya que todo esta lleno de incertezas. ¿Cómo trabajamos con esa incerteza? ¿Podemos seguir haciendo supuestos o proyecciones, haciendo abstracción completa de la creatividad de los procesos y de la ocurrencia de incertidumbre y de sorpresas? Hay teoría y método para trabajar con la incertidumbre. Hay que tomar lo que existe, enriquecerlo y difundirlo. Cada día un dirigente político, o alguien que tiene que hacer política económica o alguien que tiene que hacer política social tiene que tomar decisiones con alta incertidumbre. Y si no lo hacen muy bien, se equivocan casi siempre.

Problema ocho. *Ejercer el juicio humano* para evaluar la conveniencia o aceptabilidad de las posibilidades en el plano de los valores. ¿Cómo se trabaja con valores? ¿Qué ocurre cuando los valores son contradictorios y debo elegir entre ellos? Este es un problema viejo. Hay una discusión muy rica entre **Thomas Jefferson** y el segundo presidente de los Estados Unidos **John Adams** sobre los valores de la libertad individual y de la igualdad. Jefferson era un romántico de la política. Pensaba que la libertad individual debía ser coherente con la igualdad. John Adams, que fue el primero que planteó la idea de una escuela de gobierno en el mundo, era muy realista, le respondía: "eso es lo que usted quiere, que sean compatibles, pero no lo son. Deje el juego social en absoluta libertad individual y el resultado serán enormes desigualdades. Y si trata de regular aquí y allá para producir la igualdad, se cercena la libertad

individual. Por consiguiente, nuestro papel es producir un equilibrio en el juego entre libertad e igualdad" ¿Cuánta libertad y cuánta igualdad? Este tema se reproduce en muchos aspectos del juego social :la contradicción entre valores.

Problema nueve. Como se trata de un juego nebuloso, incierto, donde se combinan relaciones de causalidad con conexiones de sentido, no se puede hacer un cálculo y acertar. Tengo que someter las formulaciones que hacemos en cualquier acción práctica a algún tipo de *prueba experimental.* No puedo razonar que si realizo la acción A la consecuencia es B porque caigo de plano en el determinismo más simplista y siempre me equivocaré. ¿Hay teoría para esto? Si la hay, y muy interesante. Hay un libro de **Stephen Tulmi** que se llama "Los usos de la argumentación" donde coloca los principios tácticos por los cuales podemos hacer análisis de confiabilidad de un plan.

Por otro lado, desde muy antiguo, surgió una técnica que se llama Juego (gaming), que no es la teoría de los juegos aplicada en la economía. Es el Juego como simulación humana. Simular, ensayar las cosas y ver que ocurre. He visto en varias escuelas de negocios y de ciencias políticas el uso de esta técnica pero no está muy generalizado. ¿Cuál es la capacidad de hacer un pronóstico que tiene un juego, su rigor científico? Todo eso está en la penumbra. Todo exige teoría y reflexión, porque es una de las pocas herramientas que tenemos para trabajar una incerteza.

Problema diez. Cuando todo es incierto, no hay otra alternativa que *calcular, actuar, monitorear y corregir.* ¿Cómo se hace el monitoreo y la corrección a la velocidad adecuada, y con el contenido adecuado en los procesos sociales, para corregir en la dirección correcta y no agravar las desviaciones? ¿Con qué teoría y con qué métodos? Esto es importantísimo porque si no acertamos con un cálculo estamos obligados a calcular, actuar, monitorear y corregir. Lo que se hace en la práctica es un desastre. Lo que se está tratando de hacer en sistemas de monitoreo y evaluación en los países del Cono Sur realmente no tiene mucha base teórica. Yo pronostiqué en varios casos su fracaso, que en algunos ya se produjo y en otros está por producirse.

Problema once. Un problema terrible. *La acción en el juego social* es individual sólo por excepción. En la inmensa mayoría de los casos es de organizaciones, de instituciones, que tienen vicios y diseños de organización. No necesito recordar la incapacidad del aparato público para producir acciones eficaces. Pero igual deberíamos preocuparnos de la incapacidad de los modernizadores por modernizar el aparato público. Es que en ninguna universidad latinoamericana se enseña teoría de la macroorganización y tampoco se enseña análisis estratégico, dos carencias fundamentales. La teoría de la macroorganización demuestra que hay una suerte de sistema inmunológico que tienen las organizaciones para defenderse. Son organizaciones de una mediocridad ultraestable. Su sistema inmunológico se preocupa de la coherencia del sistema y no de la eficacia. Y cualquier innovación produce

una incoherencia. Una vez se me ocurrió poner como ejemplo de estas incoherencias a las llamadas gerencias de calidad total. No conozco ninguna experiencia exitosa en calidad total. Y no es porque no sirva, es porque el sistema inmunológico se ve afectado y se defiende. ¿Es posible que alguien venga a introducir un sistema, que se llama gerencia de calidad total, que es muy exigente y el sistema lo acepte, cuando lo único que va a crear son incoherencias y problemas? El sistema lo rechaza. No porque la gerencia de calidad total sea mala sino por la falta de visión de análisis estratégico y de teoría de las macroorganizaciones, por no comprender este sistema inmunológico que tienen las organizaciones.

Lo mismo ocurre con el método que yo propongo. Si alguien quiere introducir el método **PES** (Planificación Estratégica Situacional) en una organización donde nadie le cobra cuenta por desempeño a nadie, va a ser rechazado. La pregunta que hay que hacerse es: ***¿quién moderniza a los modernizadores?***

Problema doce. *Apunta a la planificación.* Cuando jugamos estamos obligados a explorar el futuro. ¿Cómo se hace? ¿Con la planificación tipo Cepal? ¿Se puede explorar sólo desde el punto de vista económico? ¿No está lleno de incertezas y nebulosidad el futuro? ¿No se trata de un juego creativo? que está planteada nada menos que la revolución en la teoría de la planificación. Es lamentable lo que se enseña en nuestros países en el campo de la planificación porque quiebra todos los principios que he enumerado en los problemas anteriores. Se hace planificación partiendo del diagnóstico y no del análisis situacional, planificación que no es por problemas porque no se entiende el concepto del problema cuasi estructural, planificación sin contexto, sin actores, con un solo recurso escaso que ignora el recurso del poder político, donde no hay incertidumbre, no hay sorpresa, que parece cálculo técnico, donde no existe el concepto de apuesta, donde parece que todo termina cuando calculo lo que debo hacer. No existe análisis estratégico ni existe el problema organizativo capaz de hacer un plan cada vez que es necesario ante la cambiante realidad.

Pero la planificación en cualquier modelo es necesaria. Margaret Tatcher creó una unidad pequeña que se llama **Policy Unit,** de sólo nueve personas, que es una excelente unidad de planificación. Porque aún cuando alguien crea con exageración que el mercado resuelve todos los problemas, en la política no hay mercado ni en los problemas de seguridad ni en lo ecológico. Hay cientos de problemas que exigen planificación. No podemos pensar que es una cosa del pasado. Significa razonar antes de actuar y siempre estará presente.

CUATRO VISIONES SOBRE LA CIENCIA

Podríamos pensar en *cuatro visiones sobre la ciencia.* La del científico: objetivo, riguroso, desde fuera, preocupado por conocer, visión que en el campo de las ciencias naturales ha tenido un éxito impresionante, pero no en el

campo de las ciencias sociales.

La segunda visión es la de un actor que tiene capacidad teórica, que quiere teorizar sobre su papel en la acción y preguntarse cómo debería actuar. Ahí hay prácticamente un vacío teórico, pero hay desarrollos parciales.

Hay una tercera visión de la praxis vertical. El médico en su consultorio, el ingeniero en su oficina de consultor, el abogado en su estudio. Práctica vertical, donde la universidad ha sido muy exitosa en producir el profesional que va a hacer esa práctica vertical.

Y la cuarta visión es la de la praxis horizontal. Ahora el médico como ministro de Salud, el ingeniero como ministro de Obras Públicas, o el economista como ministro de Economía. Allí las distorsiones son tremendas y lo que se produce es una disociación entre teoría y práctica. ¿Por qué se produce esta disociación? Porque esta segunda visión, la del actor como teoría no es capaz de darle apoyo a la visión de la práctica horizontal, entonces este actor queda sometido sólo a su buen juicio, a su intuición y al arte. La política es arte y tiene una gran dosis de arte, no lo voy a negar jamás. No estoy planteando tecnocratizar la política. Estoy sosteniendo que no hay ningún arte en el mundo que no requiera del apoyo de la gente. La música, pintura, la danza, la poesía, todo arte requiere el apoyo de la gente, y con mayor razón lo requiere la política. ¿Cuánta dosis de arte y de ciencia? No se. Lo que sí se es que la dosis de ciencia está completamente arrinconada y hoy la política es puro arte y los resultados están a la vista: improvisación artística.

¿Por qué la universidad no tiene algún centro que haga este corte horizontal mediante una escuela de gobierno? donde trabaje con estos doce problemas para formar gente con otra visión, para poder producir esta articulación entre las ciencias y la acción, entre la política y la práctica, entre la teoría y la política económica, y la medicina y la política de salud. Creo que eso hace una enorme falta y la universidad debería, por lo menos, debatir este tema. Todos tenemos una responsabilidad muy grande sobre lo que ocurre con el juego político que cada vez es más mediocre y cada vez más desilusionante para toda la gente.

Debemos desarrollar la teoría del actor, desarrollar las ciencias horizontales, lo que implica desarrollar la teoría del juego social. Lo que propongo es investigación sobre estos temas y la creación de una escuela de gobierno que comience a entregar estas disciplinas como un postgrado que permita que la gente con motivación para trabajar más allá de la praxis individual vertical, pueda encontrar apoyo en la ciencia para mejorar su acción en la práctica.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Pregunta ***¿Piden que explique la diferencia entre teoría de la organización y de la macroorganización***

Respuesta: La teoría de la organización se preocupa de las

organizaciones, una a una, bajo el supuesto de que siempre tiene una cabeza responsable. En cambio, la teoría de las macroorganizaciones se preocupa de un juego macroorganizativo, donde existen un número dado de instituciones y sobre ellas no hay cabeza ninguna. Por ejemplo, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires es un juego macroorganizativo. El jefe del gobierno de Buenos Aires no manda sobre todas las instituciones clave de la región. O sea que no tiene una cabeza única pero opera. ¿Cómo opera es la pregunta básica de la teoría de las macroorganizaciones ?. La respuesta es: tiene que operar como un juego con reglas. Una de esas reglas es la que explica el sistema inmunológico del sistema de las organizaciones. Es el juego macroorganizativo el que crea un juego de alta o de baja responsabilidad. En nuestros países son juegos macroorganizativos de baja responsabilidad. Nadie le cobra cuentas por desempeño a nadie, principiando por el presidente de la República que no le rinde cuentas al Congreso Nacional. No conozco ningún presidente que le cobre cuenta por desempeño a sus ministros o ministros que le cobren cuenta por desempeño a sus directores, etc. Está institucionalizado un sistema donde puedo asumir cualquier compromiso con la plena seguridad de que nadie me va a cobrar cuenta por desempeño. Eso es producto de una regla de juego macroorganizativa. O sea que es muy importante entender la teoría de las macroorganizaciones para poder modernizar una organización. Cuando uno introduce sistemas quiebra la coherencia de la institución. Modernizar un sistema que deja sin tocar todos los otros tienen una coherencia mediocre. En el fondo lo que se produce es un rechazo de todos los sistemas no modernizados respecto a este intruso que llega. Y eso explica buena parte de los fracasos de las reformas organizativas. No comprender eso es fundamental. Es muy básico entender la teoría de las macroorganizaciones para poder modernizar algo. Además se necesita análisis estratégico porque siempre hay heridos y oponentes en un proceso de reforma organizativa. Entonces debe organizarse la viabilidad política de la reforma. Infelizmente hay poca literatura sobre la teoría de las macroorganizaciones.

Pregunta *¿Cómo se puede hacer una reforma de los sistemas?*

Respuesta: Si lo va a introducir como un sistema en el aparato público es imposible. Pero hay una alternativa obvia: modernizar una organización de pies a cabeza. La reforma horizontal, esto es, reformar sistema por sistema es como escribir María en el agua: cuando voy a escribir la A, la M ya se borró. La reforma sistema por sistema nunca acumula masa crítica modernizadora. Pero si modernizo la institución en todos sus sistemas básicos, cambio el sistema inmunológico. Le introduzco el sistema de alta responsabilidad y creo la demanda por modernización. El concepto es simple y de mucho fondo: si no existe cobranza de cuentas por desempeño, no existe demanda por modernización, sólo existe necesidad de modernidad, lo que no basta. Pero si hay una cabeza inteligente al frente de la institución que hace más allá de lo que el juego demanda, que se propone ser

un líder en el proceso de modernización y propulsa formar su institución en un ejemplo del resto, puede cambiar estas reglas para su institución y autoimponerse reglas que el juego macroorganizativo no le exige. Entonces cambia todos los sistemas básicos de su organización. A partir de un buen fundamento teórico uno descubre que no se puede modernizar sistema por sistema, pero si institución por institución. Una conclusión bien práctica que evitaría pérdidas de millones de dólares. El problema es quien moderniza a los modernizadores.

Pregunta ***¿Cuál es el concepto de juego?***

Respuesta: Sin el concepto de juego caemos en el concepto de agente, que no explica nada. Una unidad con conducta predictible, incapaz de generar sorpresa, de hacer estrategia y manipulable. ¿Cuál es la gracia del concepto de juego? Hay actores o jugadores en el juego social, que son creativos y no responden a conductas estables ni previsibles. Hacen análisis estratégico, planes y cálculo interactivo. Sin el concepto de juego nos quedamos solo con el cálculo paramétrico, desaparecería el cálculo interactivo y la incertidumbre que es propia del juego. ¿Cómo se lo que va a jugar el otro? Es una incertidumbre muy fuerte porque si la eficacia de la jugada del otro depende de lo que yo hago, es una incertidumbre que nos afecta a ambos. No es sólo que yo pueda investigar lo que el otro va a hacer porque yo mismo tengo dudas sobre cual será mi jugada más eficaz ya que no solo depende de mí, depende de lo que hará el otro. Juego, porque tiene reglas. Reglas constitutivas, regulativas, formales, de hecho. Juego, porque cada vez que quiero alcanzar una meta tengo frente a mí a otro que puede anular el efecto de mi jugada, que puede derrotarme y por consiguiente aparece el análisis estratégico. ¿Cómo aparecería el análisis estratégico si no fuera un juego? Desaparecería, como desapareció la planificación tradicional. El concepto de juego es fundamental para entender el proceso social. Si no hubiese reglas de juego social estaríamos en la selva. Nuestros países tienen constitución, hay leyes y normas de hecho. Todo problema es el resultado momentáneo de un juego y en la técnica de análisis de problemas la tarea principal para entender cómo se gesta un problema es descubrir cuales son las reglas de juego. No tengo la menor duda de que existen las reglas y me las topo a cada rato. La diferencia con el juego deportivo es que allí son reglas de equidad y bien estructuradas. Porque el juego comienza en una hora y día determinado y termina a una hora y día determinado y todo está definido. En cambio en el juego social, como es un juego con historia y continuo los que van ganando consagran sus ventajas en las reglas del juego. Entonces las reglas del juego son reglas de desigualdad. La principal explicación del poder está en las reglas del juego social. Nunca se me ocurrió demostrar el supuesto de que el juego tiene reglas, siempre lo di por evidente. Pero es demostrable. Creo que la ausencia del concepto de juego en la teoría social le ha hecho un gran mal a la teoría social y especialmente a la teoría económica, que no queda bien subsanada por la teoría matemática de los juegos, que amputó la realidad y no la simplificó. Lo que debemos

reconstruir en la teoría social es la teoría del juego social y rescatar el concepto de actor y no el de agente. Rescatar el concepto de cálculo interactivo, de incertezas duras que genera el juego social porque no puedo hacer un buen cálculo sobre el otro. El concepto de juego es quizá el más fundamental de los desarrollos modernos de la teoría social. Todo el método PES está basado en el concepto de juego. No estoy usando el concepto de juego como metáfora, como juego deportivo, porque hay diferencias muy grandes entre el juego social y el deportivo. El juego social existe. Nosotros planteamos el gran juego social donde hay ocho juegos: el político, el económico, el de la vida cotidiana de la gente, el comunicacional, el personal, el de las ciencias y el de la naturaleza.

Pregunta ***¿Es posible una modernización si no existe una demanda?***

Respuesta: Sin demanda por la modernización, no la hay. Hay una demanda interna y otra externa. La demanda interna responde a los sistemas internos de cobrar cuentas por desempeño. La demanda externa tiene que ser la cobranza de cuentas de la población, que es la única que vale. Pero en nuestros países no existe ni una ni otra. No puede haber reforma o revolución del aparato público sin crear demanda por esa reforma. No es la única condición para modernizar: se requiere capacidad teórica para concebir el diseño organizativo, área donde también hay grandes deficiencias en la misma teoría de la organización y por supuesto en el desconocimiento que hay sobre la teoría de las macroorganizaciones. El único que puede modernizar una organización que tiene una especificidad muy concreta es la misma gente de esa organización. Es más fácil entrenar a los funcionarios, al personal de una organización en análisis estratégico, en teoría de las macrooganizaciones, en sistemas de alta dirección, etc. que a una persona de afuera. La especificidad de las relaciones crea problemas muy concretos de modernización y la única solución es la automodernización aprovechando el conocimiento existente en la organización sobre la especificidad de la misma.

La palabra modernizar se presta a muchas interpretaciones. Nosotros usamos dos conceptos: *reformar y revolucionar* una institución. Reformar significa cambiarle las reglas. Significa que los resultados que ofrece el juego tienen una relación muy directa con las reglas y sin cambiar las reglas no puedo mejorar los resultados. Hay tres tipo de juego: el de flujos, donde yo juego con la misma capacidad, el juego de acumulación donde juego para cambiar la capacidad y el juego de reglas donde juego para cambiar de juego.

Cuando las metas están fuera del espacio variable posible de juego, estoy obligado a jugar el juego de reglas. Pero puede haber dos tipos de juego, el de reforma o de revolución. Un juego de reforma cambia las reglas del juego pero no cambia la identidad del juego. Por ejemplo, si en el fútbol en lugar de sacar el lateral con las manos se hace con los pies no cambia la identidad del juego aunque cambia el espacio variable de lo posible. Pero si alguien dice que también está permitido tomar la pelota con la mano se in-

troduce una regla de juego de una fuerza muy grande. La regla nueva no va a ser articulada con las reglas viejas, como en el caso del lateral, sino que va a ser articuladora de lo que queda como residuo de las reglas viejas y cambia mucho el espacio variable de lo posible. Pero cambia tanto que cambia la identidad del juego. A ese deporte ya no se llama fútbol, se le pone otro nombre. Y a eso llamamos revolución del juego. A veces no hay otra salida que revolucionar el juego y la institución porque sus reglas están tan mal diseñadas que no resiste un parche. Ocurre mucho con nuestros sistemas de salud y diría también que nuestros sistemas educacionales que exigen una revolución del juego.

Pregunta *¿Cuántos tipos de conflictos ocurren en el juego social?*

Respuesta: El aparato público reproduce el conflicto social. ¿Cuántos tipos de conflicto reproduce el juego social? Ahí hay una primera aportación de la ciencia y técnica de gobierno. La teoría que nosotros manejamos distingue tres tipos de conflicto: el cognitivo, el emocional (que generalmente deriva en conflictos interpersonales) y el conflicto de intereses. Los tres están interrelacionados y si no se atacan a tiempo se acumulan finalmente como conflictos de intereses y resulta más complejo resolverlos.

El conflicto cognitivo es sobre el modo de conocer, de ver la realidad. Depende mucho del tipo de información que tiene la persona, del modelo teórico que maneja, de los valores para asignarle importancia al conflicto. En el proceso inflacionario hay una dimensión del conflicto cognitivo. El conflicto está en que como jugador del lado asalariado tiendo a ver el conflicto inflacionario como un reparto de ingresos y por consiguiente no acepto congelación de salarios. En mi modelo teórico no existe el concepto de que puedo aumentar mi salario real si la tasa de inflación baja con mi salario congelado. No existe ese concepto como asalariado. Pero en la teoría económica existe. Solo que como dirigente sindical o como trabajador no está en mi modelo teórico comprender esto. Además hay ciertas razones prácticas, porque como dirigente sindical el manejo de la política económica está fuera de mi espacio de control. Entonces la lucha es por la mejora del salario real, nominal. Al empresario le conviene la congelación de salarios para detener el proceso inflacionario, que tampoco comprende muy bien pero tiende a verlo más como un proceso de descapitalización. La pregunta básica que se hace un asalariado es ¿cuánto ingreso real pierdo? No es la misma pregunta que se hace el empresario que no le importan los salarios. La pregunta del empresario es: ¿Qué pasa con mi proceso de capitalización? ¿Qué pasa con la rentabilidad real de mi negocio? Son preguntas distintas que tienen distintas respuestas, entonces existe un conflicto cognitivo, y al mismo tiempo hay un conflicto de intereses.

Conflicto emocional: es visceral, no racional. Tengo simpatía o antipatía por personas, políticas o eventos. La empatía entre Reagan y Tatcher era muy alta. Más allá de la racionalidad de la asociación que tenían, había una cuestión de empatía emocional. Los biólogos dicen que lo primero que desarrolló

el ser humano son las zonas del cerebro donde están los sentimientos, no la parte lógica. De manera que la primera reacción de los seres humanos nunca es racional, siempre es emocional. Naturalmente, entre todos nosotros tenemos mucho conflicto emocional que se traduce en conflicto político. Muchos de los conflictos entre dirigentes políticos son estrictamente emocionales.

El conflicto de intereses significa: si yo gano, tu pierdes. De manera que si tu quieres hacer una jugada que me perjudica, yo me opongo. Para que el conflicto de intereses sea nítido exige despejar el conflicto cognitivo. Tengo que visualizar que la jugada me perjudica. Y aunque esto parezca obvio, no lo es. La capacidad cognitiva de detectar qué me beneficia y qué me perjudica se supone aclarada cuando hablo de conflicto de intereses, pero no es un muy buen supuesto, porque normalmente tenemos cierta nebulosidad para entender. Estos tres tipos de conflicto están muy interrelacionados en el juego social.

Pregunta ***¿En dónde hubo aplicación del método de Planificación Estratégica Situacional?***

Respuesta: Hay varias casos de aplicación del PES en América Latina. La gobernación del estado Zuli en Venezuela lo aplicó, la gobernación del Puerto Alegre en Brasil, el municipio de Ipatinga en Brasil, el municipio de Bello Horizonte (Minas Gerais), el municipio de San José (San Pablo), el municipio de San Bernardo, todos los sindicatos de Brasil, algunos departamentos de salud en Chile están comenzando a trabajar con este método, alguna escuela de medicina en Brasil lo introdujo como forma de pensar la currícula de la enseñanza, el Instituto Nacional de Vías de Colombia.

Yo me quejo mucho de la sordera y ceguera de la gente porque llevo 30 años tratando de cambiar la mentalidad sobre esta idea de que tiene que haber métodos para gobernar, que no se puede gobernar improvisadamente, que debe haber ciencia y técnica de gobierno.

Pregunta ***¿Por qué cree en la automodernización?***

Respuesta: Creo en la automodernización porque es fundamentalmente un problema de cultura institucional. La cultura institucional no se cambia con gente externa o asesores. Es la gente de adentro la que tiene que cambiar de cabeza. Los consultores no entienden nada de la teoría de las macroorganizaciones y aunque supieran, no pueden llevar adelante el cambio. Siempre que fui consultor operé sobre la base de que mi rol es aconsejar y entrenar a la gente de adentro hasta que forme una masa crítica. Se debe tener a la cabeza de la institución bien entrenada, a todo el cuerpo directivo bien entrenado y a uno de cada tres funcionarios muy bien entrenados, porque si no, no hay cambio.

SEGUNDA CONFERENCIA DE CARLOS MATUS

Miércoles 27 de Mayo de 1998

Estos son los temas que vamos a tratar en esta segunda reunión:

***Primero*:** ¿qué es una escuela de gobierno? Su función, teoría de base, características y propósito.

***Segundo*:** como existe una gran confusión sobre lo que es una escuela de gobierno, quiero discutir el tema de que "NO" es una escuela de gobierno, con qué se tiende a confundir.

***Tercero*:** ¿cuáles son las disciplinas básicas que caracterizan a una escuela de gobierno? ¿Qué se enseñaría?.

***Cuarto*:** si quisiéramos introducir en la universidad la ciencia y técnica de gobierno: ¿Cómo lo haríamos? ¿Cuál podría ser la estrategia? ¿Basta con introducir un postgrado o hay otras modalidades por las cuales podríamos comenzar a transitar hacia esta idea de una escuela de gobierno?.

***Quinto*:** el sistema educacional (ahora no me refiero a la universidad) sobre todo los sistemas de educación básica. ¿ No deberían incluir algunas disciplinas relacionadas con la ciencia y técnica de gobierno.

***Sexto*:** dificultades. ¿Por qué han pasado muchos años desde que se ha lanzado esta idea (la de una escuela de gobierno) y no se ha concretado? ¿Dónde están las dificultades para introducir esta temática en la universidad?.

Estos son los seis puntos de esta segunda presentación.

Primer punto: *¿Qué es una escuela de gobierno?*

Es un centro de postgrado destinado a formar el estrato tecnopolítico de la sociedad. La palabra tecnopolítico significa gente capaz de razonar, combinando el juicio técnico con el juicio político. Y capaz de visualizar el intercambio de problemas que se genera cuando se toma una decisión económica y se paga un costo político o se toma una decisión política y se paga un costo económico, o ecológico o de seguridad. ¿Cómo se analiza esto? ¿Cómo se analiza cuando hay contradicción de valores? Hay una contradicción de valores, por ejemplo, entre libertad individual e igualdad. ¿Cuanta libertad individual, cuánta igualdad? ¿Cómo podemos hacer ese análisis, en base a qué criterios? Esa es la función de una escuela de gobierno.

¿Quiénes componen ese estrato tecnopolítico? Dirigentes políticos, asesores, consultores, personal directivo del aparato público, personal directivo de los gremios,

profesores de ciencias sociales en la universidad (parte muy importante e influyente del estrato tecnopolítico de la sociedad) y postulantes a cualquiera de esas posiciones (jóvenes recién egresados de la universidad, con vocación, que quisieran formarse a nivel de postgrado en algo que es una especialidad en generalidad).

¿Cuál es la teoría de base en que descansa una escuela de gobierno? Las ciencias horizontales de la acción, en especial la teoría del juego social. Entender la sociedad como un gran juego. Con actores, no agentes. Actores creativos, que toman posiciones y están comprometidos dentro del juego y no como observadores desde fuera. Y por consiguiente eso tiene que dar origen al análisis de la subjetividad, de los valores, del cálculo interactivo entre los actores, al análisis estratégico para construirle viabilidad a las metas que cada actor se propone en el juego. Y cuando se trata de acciones colectivas, tenemos que ver qué son las organizaciones, cómo se las puede diseñar, y ahí va apareciendo la teoría de las macroorganizaciones en torno del juego social.

¿Qué características asume esta escuela de gobierno? Asume como centro de análisis al actor. No un investigador y tampoco un científico. El actor quiere explicar, quiere conocer, quiere calcular para actuar en función de su proyecto. Y tenemos que darle soporte. ¿Hay soporte de ciencia para eso? ¿Cuánto hay construido? ¿Cuánto tenemos que investigar para fortalecer ese soporte de ciencias? Es la primer característica: el actor como centro y no el investigador ni el científico.

Segunda característica: el juego social como teoría de base.

Tercera característica: los problemas comunes de la acción práctica como eje de las disciplinas que ofrece. Yo mencioné doce tipos de problemas de manera que se podrían ir pensando el tipo de asignaturas que corresponden al enfrentamiento de cada uno de esos problemas. No me refiero a problemas concretos, como la integración, la globalización sino a los problemas comunes que presenta trabajar en la práctica con problemas.

Cuarta característica: el indeterminismo y la creatividad como principios básicos y la incerteza como restricción. O sea, aprender a razonar bajo alta incertidumbre o incertidumbre dura: casos en que no podemos enumerar todas las posibilidades y a cada posibilidad no le podemos asignar probabilidades, esto es, juego nebuloso.

El profesor **Dror** ha desarrollado una teoría muy interesante que se llama «Juego nebuloso» (Fuzzy gambling): saber trabajar en un juego nebuloso, con actores creativos, en un contexto de indeterminismo, donde no puedo relacionar la acción A, con el efecto B.

¿Cuál sería el propósito de una escuela de gobierno? El servicio a la política práctica mediante la elevación de la capacidad

de gobierno. El drama esencial, no sólo en América Latina sino en general en el mundo, es la baja capacidad de gobierno. A todo el mundo le preocupa la gobernabilidad, como si ésta no tuviese sus raíces en la baja capacidad de gobierno. La teoría del juego social trabaja con un modelo llamado el triángulo de gobierno que tiene tres variables:

a) El proyecto de gobierno: es la propuesta de intercambio de problemas, el compromiso del actor.

b) La gobernabilidad. Entendida como la relación de peso o importancia entre las variables que controla o influye el actor en relación con las variables que no controla, pero que están relacionadas con su proyecto de gobierno. La gobernabilidad precisa el grado de dificultad del proyecto.

c) Capacidad de gobierno, que significa la convergencia de tres variables: liderazgo (que los dirigentes políticos por definición tienen), experiencia (que de algún modo se acumula) y el capital cognitivo. Dijo Henry Kissinger sobre la experiencia: «la experiencia no vale por sí misma. Vale según el capital intelectual con qué se hace». Una persona puede tener treinta años de experiencia pero con bajo capital intelectual pertinente, valen poco. Pero si una persona tiene treinta años de experiencia con un capital intelectual potente, eso vale oro en polvo. El capital cognitivo tiene dos componentes. El primero es la formación profesional vertical, que el 98% de los dirigentes políticos obtiene pasando por la universidad. Pero hay un segundo componente, donde está la gran debilidad de la capacidad de gobierno, que es el capital cognitivo en las ciencias horizontales. Ahí rige el principio "i" al cuadrado, porque el dirigente no sabe que no sabe. Y como no sabe que no sabe, vive feliz, no va al psiquiatra, no estudia ni lee.

Hay una gran ignorancia sobre las ciencias horizontales que no tiene nada que ver con la inteligencia de las personas. Por ejemplo: en la escuela de medicina en San Pablo. Los profesores concordaban conmigo: sale de allí un médico sin la capacidad de analizar problemas cuasiestructurados. Por consiguiente no pueden analizar los problemas de salud. Usan su intuición, su experiencia, su olfato, aplican el arte que tienen. Pero eso no basta. Si no tengo teoría y método para analizar problemas cuasiestructurados, estoy perdido. No puede analizar dónde están las deficiencias de una organización, ni puede organizar un problema de salud ni puede organizar un problema de educación. Entonces salto el análisis de los problemas y voy directamente a las soluciones. El gran drama de la política en nuestros países es el accionismo o la solucionitis: nunca analizo un problema, directamente voy a las soluciones. Hace poco me toco presenciar las elecciones en la ciudad de San Pablo. La ciudad evidentemente no funciona pero ningún candidato planteó sus problemas. Todos plantearon soluciones y se diferenciaban mediante ellas. Nadie planteó revolucionar el juego. No tenemos la capacidad de procesar bien los problemas. Esta es la deficiencia que hay en las ciencias horizontales: no saber hacer análisis

estratégico ni proyectar problemas cuasiestructurados ni saber diseñar la oficina del gobernante como tampoco saber diseñar sistemas de monitoreo y evaluación, etc.

Hay un vacío enorme que hace que la capacidad de gobierno sea un drama, tanto en la izquierda como en la derecha. Y mientras tanto el sistema democrático hace agua.

No digo que sea la única causa pero me parece la más dominante: la baja capacidad de gobierno que es un problema de formación intelectual, donde obviamente los sistemas educacionales básicos y la universidad tienen una alta responsabilidad.

Bajo este triángulo de gobierno (proyecto de gobierno, gobernabilidad y capacidad de gobierno) la causa principal para explicar lo que ocurre en nuestros países está en la capacidad de gobierno. El propósito esencial de una escuela de gobierno es entonces contribuir a elevar la capacidad de gobierno.

Segundo punto: ***¿Qué no es una escuela de gobierno?***

La idea de una escuela de gobierno como la lancé hace 17 años no ha avanzado nada. Pero tampoco hay una alergia contra la palabra porque hay 23 escuelas de gobierno en América Latina. Sólo que ninguna merece ese nombre por lo que enseñan. Lo cual me confirma la idea de que hay una enorme confusión sobre lo que es una escuela de gobierno lo que contribuye mucho a que no avance.

a) Una escuela de gobierno no es un centro de formación interdisciplinaria. No es un supermercado de cursos donde la gente puede escoger y darse una formación más amplia. El enfoque interdisciplinario no resuelve ninguno de los problemas que hemos planteado. Sólo los hace más evidentes. Yo estudié con detenimiento la Kennedy School of Goverment que ofrece unos 400 cursos, con 430 profesores. No puedo negar que en cada una de las disciplinas tiene profesores muy buenos pero no es una escuela de gobierno, es un supermarket de cursos.

Sólo dan una formación más amplia a las personas. Pero siguen sin saber de análisis estratégico, ni de procesar problemas cuasiestructurados, ni de organizar la oficina de un gobernante, ni monitorear, evaluar o diseñar organizaciones.

Estas disciplinas verticales deberían ser requisito de ingreso en una escuela de gobierno o acreditarse en los postgrados correspondientes. El énfasis tiene que estar en las disciplinas horizontales.

b) No es un centro de debate sobre problemas concretos. No es un centro para estudiar integración económica, globalización, los problemas de la salud o de la educación (sin perjuicio de que se deben tener talleres prácticos sobre problemas concretos como base de aplicación de las disciplinas horizontales). No resuelvo el problema simplemente yendo a los problemas concretos.

c) No es ni una escuela ni un postgrado en administración pública. ¿Dónde está el ac-

tor como centro de análisis en la escuela de administración pública? ¿Dónde están las ciencias de la acción? ¿Dónde las disciplinas horizontales? ¿Dónde el trabajo con indeterminismo, con creatividad? Son muy tradicionales. Las mejores escuelas de administración pública del mundo no resuelven este problema.

d) No es un postgrado en Economía.

e) No es un postgrado de ciencias políticas. Las ciencias políticas son muy importantes pero en general eluden el cálculo sobre el futuro. A los cientistas políticas les horroriza la palabra planificación política. De manera que la formación del cientista político es más pertinente para el diseño de proyectos políticos, el análisis de doctrinas políticas, el estudio del juego político presente o el análisis de lo que ha ocurrido en el pasado. Pero en las curriculas que conozco de escuelas de ciencias políticas de grado y postgrados, no veo la inmensa mayoría de las disciplinas propias de una escuela de gobierno, aunque tiene una cierta intersección.

f) No es un centro de políticas públicas. Las políticas públicas son de enfoque parcial y de muy diverso nivel de calidad. La mayoría de las disciplinas propias de una escuela de gobierno no están en estos centros de políticas públicas.

Tercer punto: ¿Cuáles disciplinas básicas deberían estar en una escuela de gobierno?

1) Diseño de proyectos políticos. Fundamental. El proyecto político responde a una ideología, es un compromiso concreto, una propuesta de intercambio de problemas, tiene que resolver el conflicto de valores, tiene que ser viable, tiene que ser operacional y tiene que ser aceptable. No es simple. Además debe tener métodos para creativamente explorar posibilidades. Por ejemplo, en los últimos meses he estado discutiendo mucho un aspecto de un proyecto político: el concepto de gobierno vecinal. Tenemos gobierno nacional, provincial y municipal y nos parece una gran cosa descentralizar hacia municipio. Pero el municipio todavía está muy distante de la gente. Cualquiera que haya estudiado el proceso de vida cotidiana en un barrio se da cuenta que la gente mira al municipio como nosotros miramos al presidente: lejos. Ocurre que en la agenda del presidente hay muchos problemas de bajo valor para un presidente que son de alto valor para los gobernadores. Y en la agenda de los gobernadores hay muchos problemas de bajo valor para un gobernador que son de alto valor para los alcaldes. Y en la agenda de los alcaldes está llena de problemas de bajo valor para ellos que son de altísimo valor en los barrios. Hemos identificado entre 25 y 30 funciones que puede cumplir mucho mejor un gobierno vecinal que un gobierno municipal. Es un punto creativo de un proyecto que hace a la profundización del sistema democrático. Nos hemos acostumbrado a la idea de la sociedad dividida entre quienes gobiernan y quienes demandan soluciones a los problemas. Una división tajante que no puede funcionar. Pero si llegáramos por el concepto de gobierno vecinal, como concepto no estatal ni tampoco privado (tenemos que inventar una categoría

de gobierno vecinal), podemos llegar muy abajo y pensar en una sociedad de gobernantes donde la cultura no es la de unos que deciden y otros que piden sino que la cultura política es la que todos saben lo complejo que es resolver y enfrentar problemas. Y donde distribuimos poder sin miedo. En vez de hablar de participación popular, hablamos de distribución de poder. ¿Y cómo estudiamos el diseño de Proyectos Políticos? ¿Por simple intuición? ¿Con qué criterios podemos diseñar proyectos políticos?

2) Planificación estratégica pública. Cuando veo lo que se enseña en planificación en nuestros países me dan ganas de llorar. He visto intentar aplicar planificación estratégica corporativa a un ministerio de salud. Un disparate intelectual. O he visto intentar aplicar métodos muy simples a nivel de una campaña electoral. Otro disparate. Tiene que haber una disciplina que estudie a fondo lo que significa hacer planificación estratégica pública, distinguirla claramente de la planificación estratégica corporativa y de la planificación prospectiva. Saber cuáles conceptos de la planificación están obsoletos, cuáles son complementarios y cuales competitivos. Porque lo que hay aquí es un mar de confusiones sobre los distintos tipos de planificación. Incluso confusiones sobre herramientas concretas. Por ejemplo, sobre la técnica de escenarios. En un debate terrible con un profesor en Colombia él decía que los escenario los elegía él. Yo decía que no podía. Le dije que por qué no le elige al presidente Gaviria un escenario mejor del que tiene ahora, sin guerrilla, con mejores precios internacionales para el café, sin narcotráfico. Y así entendió. El principio fundamental de la planificación estratégica moderna es: yo elijo mi plan pero no puedo elegir las circunstancias en que voy a hacerlo. Eso es fundamental para entender la planificación estratégica y para entender que para que sea una estrategia tiene que haber actores y para que haya actores tiene que haber juego. Hay mucho por depurar, hay mucha confusión sobre el problema de la planificación.

3)Teoría de las macro-organizaciones.

4) Análisis estratégico. En el juego social se dan tres tipos de conflicto. El conflicto cognitivo, el emocional y de intereses. Hay que aprender a distinguirlos, a analizar estáticamente el problema de viabilidad política, económica, cognitiva y organizativa para analizar la viabilidad de las jugadas políticas. Y si puedo o no construirles viabilidad política en caso de que no sean viables. Todo eso requiere teoría y método y debe estar en una escuela de gobierno.

5) Análisis de problemas cuasiestructurados. Problemas de salud, de educación, de desarrollo urbano o ecológicos no son simples de analizar. El método PES ha desarrollado una teoría bastante potente para analizar problemas cuasiestructurados y debe enseñarse.

6) Un curso de políticas públicas. No hay muchos cursos de calidad de políticas públicas que yo conozca.

7) Oficina del dirigente. En Inglaterra

hay dos o tres universidades donde es una disciplina importante. Y no es por casualidad que la oficina de Margaret Tatcher, ahora de Blair, sea una oficina sofisticadamente diseñada. Es un ejemplo para entender la teoría que hay detrás del diseño de la oficina de un dirigente.

8) Estudio de actores. No puedo hacer análisis situacional si no tengo la capacidad de estudiar al otro. Esto se da en todo tipo de juego. No puedo jugar bien si no tengo la capacidad de introducirme en la cabeza del otro. Es la esencia del análisis estratégico. El otro también juega y si no tengo la capacidad de estudiar al otro, no tengo capacidad de analizar la capacidad de juego del otro. Un buen psicólogo debería formarse en esta disciplina para transmitir a los participantes de una escuela de gobierno, la complejidad que tiene el estudio de actores.

Hay grandes estudios sobre actores hechos por la **RAN** Corporation, en Santa Mónica, en los Estados Unidos. Tiene un estudio sobre Fidel Castro, de unas 95 páginas, donde está estudiada toda su personalidad, para entender cuál sería su espacio posible de jugadas. En la política internacional ya se ha hecho un hábito estudiar, no con mucha teoría ni con mucho método, a los actores como una forma de entender cómo podría jugar. Es una disciplina interesante para una escuela de gobierno ya que se trata de actores de un juego social que no tienen conducta estable. Son creativos, imaginativos y estrategas (buenos o malos).

9) Simulación histórica. Es una disciplina interesantísima porque es una forma de aprendizaje social. Además de pensar la historia como un relato coherente de lo que ocurrió, podríamos pensarla como algo que todavía no ha ocurrido y simular otras posibilidades. Reconstruir el proceso. Los militares tienen algunas disciplinas parecidas a esta cuando reconstruyen batallas para entender si la historia que ocurrió fue la única o podía existir otra. Tiene gran importancia como aprendizaje y como ejercicio del análisis de posibilidades en un juego difuso, nebuloso, lleno de incertezas. Podemos reconstruir procesos políticos o económicos. Sería interesante reconstruir el plan de ajuste del presidente Perez en Venezuela, que fue un desastre. Porque obviamente había cinco o seis alternativas. Un buen historiador, entrenado en planificación estratégica pública, perfectamente podría transformarse en un profesor de simulación histórica.

10) Análisis de gran estrategia: pensar un país a 30 o 40 años. Son métodos muy distintos que el PES. Es una disciplina fundamental. Usamos tres conceptos: cabecilla (como el dirigente que mueve la población en función de intereses inmediatos y servicios clientelares), líderes (el que es capaz de ver más allá de la curva) y estadista (el que es capaz de ver más allá de donde hay camino, donde no hay caminos y es capaz de ver caminos nuevos). Para este estadista que tiene que decidir el rumbo el análisis de planificación prospectiva es fundamental.

11) Planificación económica estratégica. ¿Por qué la mayoría de los planes económicos fallan con errores monumentales?

El plan de Perez en Venezuela falla por carencias de las herramientas más fundamentales de planificación, por el dominio del cálculo determinístico en la cabeza de todos los economistas. La planificación económica tiene que ser reconstruida como planificación estratégica para que trabaje con escenarios, con incertidumbre, con sorpresa, con actores, etc.

12) Evaluación y monitoreo de la gestión pública. En un juego nebuloso, nadie puede hacer un cálculo, actuar y quedarse tranquilo. Tiene que monitorear y corregir. ¿Cómo se hace ese monitoreo? ¿Cuál es la relación de la técnica de escenarios con el monitoreo? ¿Qué debemos monitorear? ¿Con qué métodos, qué sistemas, qué tecnologías, qué periodicidad? Hoy hay propuestas muy sofisticadas, estadístico-matemáticas y conceptuales para hacer monitoreo y evaluación de la gestión pública. El método PES propone al menos evaluar los tres balances del gobierno (gestión, política, económica y sobre la vida cotidiana), la gestión por problemas y la calidad del aparato organizativo. Todo en forma periódica.

13) Estrategia y técnica de negociación. Esta disciplina ya se enseña en América Latina.

14) Gerencia, diseño y evaluación de operaciones. Todavía estamos apegados a los manuales de proyectos de inversión, a los bancos de inversión y a los criterios de evaluación de inversión. Eso no tiene mucho sentido. Debemos tener un concepto más amplio para evaluar todo lo que hago, aunque no exija ningún recurso económico. Si fuera algún banco, debería ser un banco de operaciones, jamás de proyectos de inversión.

15) Administración de conversaciones. Se refiere a los actos de habla, al hecho de que toda la maquinaria del juego se mueve hablando, conversando. Haciendo cosas hablando.

16) Cómo hacer campañas electorales.

17) Reforma del aparato público. Es muy importante porque hasta ahora no hemos tenido éxito casi ninguno en modernizar el aparato público.

Sólo quisiera agregar la técnica de juegos. La simulación humana como una herramienta fundamental para practicar muchas de estas cosas que se debieran enseñar en una escuela de gobierno. Pero no se debe confundir con la teoría de los juegos.

Cuarto punto: ***la universidad y la ciencia y técnica de gobierno.***

Hago una propuesta en tres líneas. Primera: creo que deberían haber algunas mínimas disciplinas horizontales optativas en cualquier facultad. No debería egresar de una universidad ni un ingeniero, ni un abogado, ni un médico, ni un economista, ni un politólogo ni nadie que no sepa analizar problemas cuasiestructurales. Segunda: debería haber un postgrado en ciencias y técnicas de gobierno. Tercera: la universidad

debería ofrecer debates o seminarios cortos de uno a tres días. Porque ninguno de las dos puntos anteriores van a estar al alcance de los dirigentes políticos actuales. No tiene tiempo ni vocación para sentarse a escuchar nada por mucho tiempo. Pero sí pueden participar en un debate de un día sobre algunos de estos temas, los que podrían ser ofrecidos por la universidad.

Quinto punto: ***el sistema educacional y la ciencia y técnica de gobierno.***

¿Por qué no podría introducirse alguna de estas disciplinas en la enseñanza básica? Por lo menos «Análisis de problemas». ¿Por qué no puede reconstituirse a nivel de la enseñanza básica en términos de herramientas de análisis sobre los problemas reales, entregando las herramientas conceptuales, los métodos y las teorías para que los jóvenes puedan analizar problemas?. Eso cambiaría mucho las cosas en términos de madurez política, de madurez para criticar gobiernos y para diseñar proyectos. La cultura política de un país mejoraría mucho.

Sexto punto: ***¿Cuáles son las dificultades? ¿Por qué la idea de una escuela de gobierno de estas características está trancada?***

Hay varias causas:

1) El miedo a lo nuevo. Todo lo que es nuevo de algún modo nos asusta. No es fácil ser humilde frente a estas cosas. Yo no tengo nada de humilde, pero la realidad me obligó a agachar la cabeza. Quizás por eso, con dolor, he tenido que desdecirme de muchas cosas, y aprender muchas otras. Pero no es fácil.

2) El peso de las escuelas tradicionales de administración pública. América Latina está llena de escuelas de administración pública que tienen un peso político grande, porque tienen muchos alumnos, muchos profesores y la tradición pesa. Además, el primer argumento del director de una escuela de administración pública es decir: «yo ya tengo una escuela de gobierno». Cuesta mucho reconocer que se necesitaría una escuela de gobierno.

3) La confusión sobre las políticas públicas, que está en esta proclividad a la copia que tenemos. Surgieron las políticas públicas en alguna universidad inglesa o norteamericana y nosotros las copiamos. Las políticas públicas no reemplazan ni son una alternativa a la planificación.

4) La confusión sobre la planificación. Aquí se crea una confusión mayúscula. El modelo neoliberal ha llevado a alguna gente a pensar que la planificación sobra. Felizmente, dicen, podemos olvidarnos de la planificación. Eso es una aberración. Porque la planificación no es alternativa al mercado ni a ningún modelo político o económico. La planificación es el cálculo que precede y preside la acción. Es el raciocinio político más elemental de todo ser humano. No se puede hacer política sin planificación. Y la prueba está en la oficina de Margaret Tatcher. El paradigma de los neoliberales construyó su unidad de planificación porque sabía que no hay mercado

en la política internacional ni en la interna ni en el sistema ecológico. Como la planificación es la esencia de los métodos de gobierno, afecta el aceptar que se necesitan métodos de gobierno. La confusión sobre las ciencias políticas también afecta al problema de la planificación por el horror que tienen los cientistas políticos por el cálculo futuro. En el juego social los gobernantes tienen que tomar decisiones que afectan hacia adelante.

5) Hay una cuestión dramática de formación de profesores. En todas las disciplinas que mencioné tenemos que hacer un esfuerzo de formación de los profesores. Una reforma en la universidad que cambia los nombres de las disciplinas pero no cambia el capital cognitivo de los profesores no sirve para nada. Lo que más dificulta las cosas es que rápidamente se toma conciencia de que no hay conocimientos sobre estas disciplinas lo que crea un problema de confiabilidad y credibilidad. Así, transformamos un problema que debiéramos investigar en uno de fe. La universidad debería explorar esto a fondo y llegar a un juicio propio. Y si tiene el valor que creo que tiene, entonces vale la pena formar profesores, crear un postgrado y hacer el esfuerzo de introducir alguna de estas disciplinas horizontales. El impacto que eso tendría en la capacidad de gobierno en 10 a 15 años mudaría todo el estrato tecnopolítico. Los dirigentes, los asesores, los consultores, el personal directivo del aparato público tendrían otra capacidad de gobierno.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Pregunta: ***¿Qué son los escenarios?***

Respuesta: hay dos conceptos de escenarios distintos y eso es parte de la confusión. Se debe distinguir claramente entre escenario de planificación, que es una herramienta contra la incerteza y donde jamás se puede escoger un escenario y el concepto de escenario de gran estrategia, donde ocurre lo contrario: es para explorar caminos y seleccionar uno. Como el método PES es de planificación, trabajamos fundamentalmente con escenario de planificación, como una combinación de opciones de variantes e invariantes donde el actor elige el plan pero nunca puede elegir las circunstancias, ergo, jamás puede elegir el escenario.

Pregunta: ***¿Cuál es el concepto de "fuzzy gambling"?***

Respuesta: El concepto de "fuzzy gambling" tiene poco que ver con el concepto de "fuzzy **set**". "Fuzzy gambling" asume la incerteza dura: no puedo enumerar todas las posibilidades ni puedo precisar probabilidades objetivas. Tengo hacia el frente un árbol de posibilidades nebuloso y pueden ocurrir sorpresas. Lo interesante de "fuzzy gambling" es el intento de construir una teoría del cálculo social, que es la base de la planificación, aún en ese caso de incerteza extrema. Porque si bien es cierto que en algunas circunstancias del juego social hay cosas más previsibles que otras, no es raro encontrar situaciones donde la capacidad de previsión es muy baja.

Pregunta: ***¿Por qué existe una oposición entre escuela de gobierno y una escuela de administración pública?.***

Respuesta: Primero: No sostengo

que hay oposición entre una escuela de gobierno y una escuela de administración pública sino que son cosas distintas. El hecho de haya escuelas de administración pública no es un argumento para decir que ya existe una escuela de gobierno.

Segundo: Cuando un alto dirigente no tiene los recursos ni suficiente poder político no tiene a quien pedirle que le solucione el problema. Si no tengo suficiente poder político tengo que ver qué hago. Pero el gerente dice: «usted me dio una misión, ahora deme los recursos». Un principio de la gerencia: no se puede dar una misión sin los recursos.

Hay muchas escuelas de administración pública que no han renovado sus currículas. ¿En cuántas escuelas de administración pública se enseña análisis estratégico? (Porque un gerente debe saberlo).

No digo que si hay escuelas de gobierno no debería haber escuela de administración pública. Jamás diré eso. Digo que son cosas distintas y creo que las escuelas de administración pública deberían someterse a una autoreflexión crítica porque se necesitan muchos gerentes públicos. Me pregunto si las disciplinas que se enseñan en las escuelas de administración pública tienen el nivel que corresponde. Lo que conozco como media en América Latina me desilusiona. El problema de formación de alta dirigencia jamás lo resolverá la escuela de administración pública.

Pregunta: ***¿Cuál es la frontera entre una y otra escuela, de gobierno y de la administración pública?***

Respuesta: Reconozco que la distinción es borrosa y además hay ciertas disciplinas que deberían estar en ambos lados. Por ejemplo: diseño y evaluación de operaciones debe estar en una escuela de alta dirección y también en una escuela de gerencia pública. No estoy llevando mi argumento al absurdo de que de un lado está la escuela de gobierno y del otro la de administración pública. El hecho de que la frontera no sea nítida no invalida mi argumento: hay una distinción entre la gran conducción y la operación concreta y gerencial de aspectos de esa gran conducción. Y que requieren aptitudes, formación y condiciones humanas distintas.

Pregunta: ***¿Cómo debería formarse una escuela de gobierno?***

Respuesta: La escuela de gobierno debe ser un postgrado. He pensado dos cosas: 1)Que en cada facultad haya algunas disciplinas de escuela de gobierno. 2) Postgrado: el único modo razonable de hacerlo es abierto a todo el mundo, esto es, para egresados de cualquier facultad. No hay ninguna razón para decir que ciertas profesiones son más aptas para este tipo de formación. Lo único que habría que exigir son algunos créditos sobre ciertas disciplinas de nivelación. El riesgo de una escuela de gobierno está en un diseño mediocre y profesores mediocres con lo que la mato de inmediato. Hay que discutir a fondo su diseño y hacer la inversión en la formación de los profesores. Es una cosa muy al alcance

de una universidad. El problema no está en los costos sino en que es algo nuevo y no es una decisión fácil.

Pregunta: ***Piden un último concepto sobre la escuela de gobierno***

Respuesta: hay que buscar una fórmula para producir un consenso. Las cosas hechas por la fuerza no funcionan. Ustedes tienen que encerrarse y discutir esto a fondo. Es muy importante. Podrían ser la primera universidad (por tamaño, antigüedad y prestigio) en crear una escuela de gobierno bien diseñada. Por supuesto que yo puedo ayudar con los inconvenientes que tengan. He reflexionado este tema por más de 20 años. La trascendencia que tendría para la Argentina sería muy grande. Y las condiciones para hacerlo con velocidad y alta calidad son excepcionales. Es sólo cuestión de llegar a una convicción. Crear un centro nuevo de alta excelencia es inédito. Si se compara lo que se podría hacer en Brasil, Chile o la Argentina con la Kennedy School of Goverment, podríamos superarla con mucho menos recursos. Es un oportunidad muy grande. La universidad está de espaldas a los problemas de gobierno y el futuro de la democracia de nuestros países dependerá mucho de la elevación de la capacidad de gobierno. Una escuela de gobierno tiene que hacer una contribución muy importante a la elevación de la capacidad de gobierno. Hay que tener claro que hay un período de siembra y uno de cosecha. Ese período de siembra no es ni muy largo ni muy costoso. Con 400 mil dólares una escuela de gobierno funciona fantástico. Y de esos 400 mil dólares, más de la mitad se financia con lo que puedan pagar los propios alumnos. O sea que el problema no es económico.

ENTREVISTA A CARLOS MATUS

REALIZADA POR RICARDO DEALECSANDRIS EN EL PROGRAMA "DIALOGANDO", EMITIDO EL 21 DE MAYO DE 1998.

R.D. -*El invitado de esta noche es un señor que en el año 1972 fue ministro de Economía del gobierno de Salvador Allende. Luego fue presidente del Banco Central de Chile y actualmente es presidente de una fundación llamada Altar, que asesora a gobiernos y municipios sobre planificación para gobernar. El señor es Carlos Matus, graduado en Harvard. ¿Cómo se puede entender esto: ministro de Allende, graduado en Harvard?*

C.M.-Son las aparentes contradicciones de la vida. Me eduqué en la Universidad de Harvard con un espíritu crítico, siempre con una misión de servicio a la gente más humilde de mi país. De manera que lo que asimilé en una Universidad tan famosa, traté de ponerlo al servicio de las mayorías. Es una cuestión de valores, de convicción.

R.D. -*Hace aproximadamente dos o tres programas atrás, nosotros pusimos un fragmento de una charla privada que mantuvimos con Carlos Matus hace tres o cuatro meses, cuando estuvo de visita en nuestro país un par de días. Y en aquel momento se refería a algo que se vinculaba con que Salvador Allende y ellos creían ser los iluminados, los mejores, los dirigentes políticos que podían resolver la problemática de Chile. Pasaron muchos años de aquello. ¿Sigue pensando que eran los mejores?*

C.M. -No. Han transcurrido muchos años y me he dedicado a una reflexión constante sobre lo que fue nuestro gobierno. Fue muy honesto, muy sacrificado y tuvo gran seriedad en el sentido de enfrentar los problemas, de no eludirlos, enfrentar a minorías muy poderosas. Pero, con la visión de hoy, creo que en primer lugar nuestro proyecto no era correcto, porque era muy estatista. Nosotros creíamos que con formar una gran área de propiedad social, democratizábamos la economía. Pasamos por alto muchos problemas, menospreciábamos el mercado. En realidad, para nosotros el mercado era algo que casi teníamos que sustituir. Era también el signo de aquel tiempo. En general, en aquella época todos los proyectos políticos no eran autóctonos sino traídos desde fuera. Creo que ahora estamos en la oportunidad, no sólo por lo que ha ocurrido desde aquel tiempo en varios ensayos en América latina de gente progresista, sino por el hecho de que hizo crisis total este proyecto europeo-socialista, una crisis profunda desde el punto de vista ideológico, científico. Y hoy nos deja un espacio de libertad, por primera vez en la historia de América latina, para pensar por nosotros mismos en qué es un proyecto progresista. Me he dedicado en parte a eso, pero más fundamentalmente a otro aspecto relacionado. Suponiendo que tuviéramos un buen proyecto, ¿cómo se puede gobernar?, ¿se puede gobernar improvisadamente?, ¿los partidos políticos pueden ser como son, o

realmente les damos teoría y método para gobernar?. Ahí va la pregunta central.

R.D. -*Esto nos lleva a otro tipo de análisis. Usted dice: «planificar», «gobernar» pero, por otro lado, el político dice: «yo soy el que represento, porque me doy cuenta de lo que la gente quiere, la interpreto y no hace falta más que eso. Para eso llamo a los especialistas, tecnócratas, contadores y les digo: 'muchachos, hagan esto porque yo sé lo que quiero hacer'».*

C.M. -Ahí es donde reside una parte del gran error y de la insatisfacción que hoy tiene la gente por los partidos políticos. En general, en América latina todos los partidos políticos, y casi todos los dirigentes políticos, están desacreditados. Entonces, quiero sinceramente que los políticos se den cuenta que no reaccionan ante esta crítica. Creo que debemos usar el lenguaje que corresponda. Primero, ¿qué caracteriza el estilo de hacer política en América latina?: la mediocridad, con todas sus letras, un estilo mediocre de hacer política, lo cual genera una gran incredulidad, porque este estilo no puede dar resultados. La gente espera que le solucionen todos sus problemas, y para eso elige a sus gobernantes.

R.D. -*Cuando dice mediocridad, ¿se refiere a un estilo intelectual, o a la incapacidad de resolver los problemas?*

C.M. -No es un problema intelectual; creo que en América latina sobra inteligencia. Si me lo permite, quisiera pensar en cinco puntos para diferenciar exactamente la cuestión que quiero destacar: no es un problema de capacidad intelectual. Primero, la política en nuestros países está desenfocada de los problemas de la gente. La política genera sus propios problemas, y los políticos se dedican a resolver los problemas de la política y no los de la gente, y esta es la primera causa del descrédito. Segundo, las dirigencias políticas creen que basta con la improvisación, la experiencia, el buen sentido y la profesión que adquirió en la Universidad para gobernar. O sea, creen que un médico puede ser un buen ministro de Salud; un buen economista puede hacer una buena política económica, y esto es falso porque no pueden. Hay ciencias y técnicas de gobierno, que se terminan desarrollando a lo largo de los años, que en general los políticos ignoran, y esto constituye una disfunción de segundo orden. No saben que no saben y no pueden aprender, y de ahí que están anestesiados, no escuchan las llamadas de atención. Tercero, en nuestros países domina lo que podríamos llamar un sistema de baja responsabilidad. Nadie le cobra cuentas por mal desempeño a nadie, por consiguiente da lo mismo hacerlo bien que mal. Esto facilita el estancamiento en la mediocridad, la falta de ética, la corrupción. En mi concepción, la corrupción no es un problema de los corruptos, sino que es un subproducto de la mediocridad del sistema político. Cuarto, los partidos políticos son clubes electorales en nuestros países. Para algunos ni siquiera son partidos políticos. No tienen centros de formación de sus dirigentes; no se preocupan de la formación de sus líderes. Tampoco tienen centros para pensar en su país. El partido conservador inglés tiene un centro para pensar en la Inglaterra de los próximos 30 ó 40 años, tiene un centro de

formación de sus líderes. Y me pregunto: ¿qué partido político de América latina tiene algo similar?. Quinto, son sistemas ultra centralizados; están muy distantes de la gente y nos parece un gran logro la municipalización de la política, pero es una simplicidad. Tome usted la ciudad de Guayaquil, que tiene 2.100.000 habitantes, con los problemas que tiene que resolver ese alcalde. ¿Cuánto vale, para ese alcalde, un bache en una calle, con esa cantidad de personas, cuando la ciudad está llena de baches?. Hay un problema de democratización que pasa por la descentralización profunda del sistema político, que tiene que ser abordada. Allí están las cinco causas fundamentales del descrédito que la política tiene para la gente.

R.D. *-Podríamos empezar con todas las causas que, evidentemente, son un poco los sustantivos de su mensaje pero, realmente, ¿se puede separar la mediocridad del político de la mediocridad de la dirigencia de un país?. Este es el primer tema, porque me da la impresión de que se está juzgando o tratando de calificar a un sector de las dirigencias, como si esto no emergiera de algo mucho más básico y sustantivo como la dirigencia de un país. Porque no podemos negar la interrelación constante en un sistema de dirigentes. Usted mismo ha sido testigo en este tema. Entonces, imputar a la mediocridad del político, a lo mejor, es exagerado desde mi punto de vista. Por otro lado, cuando se habla de esa forma tan tajante respecto de los políticos y su formación, ¿no estamos entrando en el juego de desacreditar la función política que, en definitiva, cuanto más se desacredite puede dar lugar a que las reacciones sean de otra naturaleza?*

C.M. -Dije de antemano que iba a exagerar porque, cuando un sistema está anestesiado, uno no puede usar palabras suaves. Hay un círculo vicioso: cuando la política está desprestigiada, la mejor gente del país no entra en la política. Entonces, hay una autoselección hacia abajo y eso es tremendo. La gente se aleja de la política, el que piensa se aleja de la política y el que es honesto también. Estoy convencido de que no es un problema de nivel intelectual sino de una convicción muy profunda de que la política no exige ni teoría ni métodos, que basta con la experiencia, con el sentido común, que la política es casi puro arte. Creo que hacer práctica política presenta problemas complejísimos sobre los cuales la Universidad nuestra está de espaldas, pero el problema es que éstos se generan en la misma Universidad.

R.D. *-Si nos permite reflexionar sobre el tema, desde mi punto de vista pienso que asociar la deshonestidad con los políticos y de ahí calificar directamente de mediocridad, es una extrapolación muy general y no es así en la realidad. La política está desprestigiada, como lo está la dirigencia en los lugares donde no logra resultados. Evidentemente, ese prestigio no es de detalle. Si bien existe la deshonestidad en algunos aspectos políticos, no creo que sea general. En cuanto al otro tema que usted plantea, y esto se lo digo como profesor en ciencias políticas, creo que sin duda es muy importante la cuestión administrativa, pero así y todo no se logra reemplazar un político con un técnico administrativo, que debe ser el soporte de la administración política.*

C.M. -En primer lugar, cuando digo que la deshonestidad o la corrupción no es un problema fundamentalmente de valores o de la gente corrupta, lo hago con la convicción de haber estudiado el problema. Hay que

disolver este invento de que es un problema de ética, fundamentalmente, sino que en general es por mal diseño de las reglas de juego que incitan a la corrupción. De manera que si hay deshonestidad en la política, y creo que hay menos de lo que la gente cree -no quiero exagerar en este punto-, es un subproducto de la mediocridad del estilo de hacer política, del mal diseño de las reglas.

R.D. -*Pongamos algún ejemplo desde un punto de vista práctico*

C.M. -Si diseño mal un sistema aduanero, con tasas absurdas, sin controles adecuados, la gente va a encontrar la forma de burlarlo y surgirá la corrupción. Si yo ignoro el mercado y fijo precios, es una invitación a la corrupción. Creo que América Latina está plagada de malos diseños de sistemas que invitan a la corrupción.

R.D. -*Esto es un poco lo que muchas veces se sostuvo en la Argentina, la existencia de algunos sistemas de política económica que generaban corrupción en forma estructural: el control de precios, por ejemplo, precios máximos, límites, gente autorizada para aumentar precios.*

C.M. -No creo que los suecos o los noruegos sean más honestos que nosotros, pero tienen un sistema de alta responsabilidad, mejor diseñado. Dejan mucho menos espacio, invitan menos a la corrupción y creo que ahí está el punto clave. En segundo lugar, y por supuesto que no voy a sostener un punto de vista tecnocrático sobre la política porque está lejos de lo que quiero ofrecer, la política es un arte que todavía no entendemos bien, que lo tiene cierta gente y otra, no. Produce ebriedad, pero no hay ningún arte en el mundo de la pintura, la música y la danza que no tenga un aspecto decente. Lo que creo es que no hay dirigencia política con la dosis de ciencia necesaria, lo que responde a un problema mucho más profundo: cómo se hace ciencia y qué es la universidad. Allí se educan políticos, porque cada universidad tiene su unidad departamental: economía, ciencias políticas, etcétera, pero la realidad cruza todos estos departamentos. Entonces, hay un problema profundo de teoría y método que es el fundamento de lo que se llama ciencia y técnica del gobierno que la universidad ignora, y los políticos también. Y creo que este es un punto fundamental para entender por qué la política es mediocre, porque no es un problema de coeficiente intelectual.

R.D. -*¿Estaríamos diciendo que todos los aspectos teóricos, en este caso, no serían suficientes para la toma de la decisión óptima del político?*

C.M. -Hoy no creo que haya ciencia que le dé un buen soporte a la política. Hay un grupo de gente en el mundo, muy pequeño, que está haciendo un esfuerzo muy grande por crear esta ciencia horizontal. ¿Cómo se analiza un problema cuasi estructurado en la realidad?. En un problema de salud, nada funciona como nos enseñaron: las variables no son precisas, la solución de los problemas es buena para algunos y mala para otros. ¿Con qué métodos resolvemos esto?. No es casualidad que un excelente médico fracase como ministro de Salud, o que a un excepcional economista le vaya mal como ministro de Economía, porque no tiene como analizar el intercambio de

problemas que se genera cuando tomo una decisión económica y se paga un costo político, ecológico o ético. No se analiza cómo proceso estos problemas, cómo trabajo cuando ocurren sorpresas, cómo evalúo la apuesta que significa esta decisión política, porque no es un cálculo político ni técnico, sino un cálculo tecnopolítico incierto, nebuloso. Todo esto requiere teoría y método que no se enseña en las universidades.

R.D. -*¿Pero el problema es de gestión o técnico?*

C.M. -No propiamente de gestión, ni tampoco técnico; usamos la palabra tecnopolítico. Lo que nos falta es el razonamiento tecnopolítico que es el integrador horizontal de todas estas ciencias verticales. No es casualidad que todos los intentos de reforma con modernización del aparato público en América latina sean un fracaso completo. Hay una falla profunda en la teoría de la organización, y el que quiere modernizar se ha formado en las escuelas tradicionales de administración pública. No sabe análisis estratégico, ni planificación moderna, ni teoría de la macroorganización y tampoco sabe cómo presentar el problema. Y si no saben los técnicos, menos pueden saber los políticos.

R.D. -*Pero, en estos momentos, las buenas universidades normalmente tienen en sus programas todos los aspectos que usted ha señalado.*

C.M. -Lo invito a analizar lo siguiente. ¿En la universidad hay una asignatura que se llame Análisis de los Problemas, u otra que se denomine Análisis Estratégico o Evaluación y Monitoreo de la Gestión Pública?, ¿hay una asignatura que se llame Diseño de la Oficina del Gobernante?, etcétera, etcétera. Podría citar 20 disciplinas y hay una sola que he encontrado hasta ahora en nuestra universidad: Estrategia y Técnica de Negociación. En ninguna universidad de América latina se enseña Teoría de la Macroorganización. ¿Cómo van a organizar el aparato público?. A mi modo de ver, el problema es que, así como los políticos están anestesiados, las universidades le dan la espalda a los problemas de gobierno.

R.D. -*¿Por qué en América latina no surgen líderes políticos y, en caso de que surjan, los países dominantes no permiten tal liderazgo?*

C.M. -Un sistema político centrado en los problemas que ocurren en la política genera muchos cabecillas, pocos líderes y casi ningún estadista. Si lo que domina es la micropolítica, hay cabecillas, que son personas capaces, pero líder es aquel que ve más allá de la curva, mientras que el estadista llega aún más lejos, donde no hay camino. Son diferencias bien claras.

R.D. -*¿Cuál es la exigencia para que se forme un líder?*

C.M. -Baja, porque es un sistema de poca responsabilidad. La gente, en vez de exigir, se retira de la política y se transforma en independiente.

R.D. -*¿Pero no siente en la gente un reclamo cada vez más grande para que los*

políticos sean responsables?

C.M. -Sí. Hay reclamo, pero no acción. Me quejo, pero no entro a hacer política o formar un partido. Es un mundo al que no puedo ingresar.

R.D. -*En este momento, el sistema político está excluyendo a muchos políticos.*

C.M. -Las elecciones son el mecanismo que tenemos para que la población evalúe, pero cada vez vota menos gente. Hay países donde sólo vota 20% de la población habilitada. Faltan sistemas de cobranza de cuentas por desempeño porque, por ejemplo, si soy político y digo que voy a construir 50.000 viviendas populares, alguien debería cobrarme cuando no las haga. De lo contrario, hago cualquier cosa.

R.D. -*¿Pero no es bastante común que un político, en campaña electoral, diga que va a hacer muchísimas cosas y después se encuentra con que la realidad es otra y tiene que empezar a cambiar sus esquemas?. ¿No hay una distorsión entre la realidad del político que está afuera, tratando de incorporarse al poder, y la del ejercicio efectivo del poder, a través del Gobierno?*

C.M. -Creo que, infelizmente, en nuestros países y en casi todo el mundo, hay una cierta disociación entre el momento electoral y el del Gobierno. En el primer momento, nos sentimos en la obligación de prometer todo con absoluta irresponsabilidad, pero en el segundo nos encontramos con dos cosas: en primer lugar, con que hay muchas restricciones y no tengo los recursos, pero en segundo lugar, resulta que el político que no domina la ciencia y técnica de verdad, no sabe cómo hacer las cosas. En cambio, si sabe ganar elecciones y competir con el otro. ¿Qué quiero decir con esto?. Que, hasta ahora, la política nuestra está signada por la pulseada entre los que juegan, pero no por la competencia para ver quién resuelve los problemas de la gente.

R.D. -*En general, los desvíos en la planificación son muy altos. Entonces, ¿cómo medimos y cobramos ese error en la previsibilidad?. Por ejemplo, en la Argentina pautamos el déficit fiscal y no lo cumplimos, ¿qué hacemos con el ministro de Economía o con el secretario de la Función Pública?*

C.M. -Esto nos hace ver que cuando hablamos de planificación, estoy obligado a trabajar con escenarios. O sea, se trata de enumerar todas las posibilidades y prepararse para ellas. Esto se llama cálculo de previsión. Me pregunto: ¿cuántas disciplinas de planificación tradicional, de las que quedan porque la mayoría ha desaparecido, siguen haciendo proyecciones cuantitativas y con dos dígitos todavía?. Esto es un absurdo. Entonces, ¿como le sale esa planificación al político con sentido común?. Inútil, totalmente inútil.

R.D. -*La planificación tiene su rol necesario en los aspectos de política de Gobierno, pero no estamos hablando de la planificación tradicional sino de la planificación estratégica de la acción. Por ejemplo, en Cuba, donde realmente se planifica imperativamente casi todo el sistema, formaron recursos humanos para ciertos aspectos y*

se olvidaron que se iba a desarrollar más el turismo. Entonces, tienen brillantes arquitectas que se ocupan del turismo. Es un problema de remuneración, porque dejaron funcionar el mercado de turismo pero se olvidaron de capacitar el recurso, y este es el sistema de mayor planificación de la región latinoamericana.

C.M. -Eso no es planificación sino un sistema rígido, imperativo, determinístico y economicista. No se planifica tecnopolíticamente y no tengo ninguna simpatía por esa planificación.

R.D. -*¿Y por el plan quinquenal argentino, por ejemplo?*

C.M. -No lo conozco. Pero no necesito conocerlo, porque sé que no me voy a equivocar si digo que no trabaja con escenarios, que tiene cálculos de proyección dependientes y que trabaja con un dígito: 38,3, por ejemplo. Esa es la cultura de planificación que tiene América latina. La palabra planificación es mala palabra para los políticos, porque la relacionan con la planificación tradicional que no sirve para nada. En cambio, preferiría hablar de métodos de gobierno.

R.D. -*¿Es posible aplicar en América latina el sistema burocrático japonés, donde el Primer Ministro designa 20 ministros y luego el resto de los funcionarios públicos vienen de carrera?*

C.M. -Ni el japonés, ni el español, ni el italiano. Creo que ya es tiempo que nos dejemos de copiar. Además, el sistema japonés responde a una cultura que no tiene nada que ver con la nuestra. Y aquí tenemos que reflexionar sobre cómo revolucionar, cuál es el aparato público de nuestro país. Eso es lo que hay que hacer.

R.D. -*¿Y cómo se hace?. En su libro, dice: «Chimpancés, Maquiavello y Gandhi. Estrategias políticas»*

C.M. -Es uno de los pocos libros que hay en cualquier idioma sobre cómo hacer análisis estratégicos, métodos concretos para contestar esta pregunta: ¿es viable esto?, ¿puedo construir la viabilidad política?. Ahora, ¿por qué el título?. Porque ese cálculo estratégico es distinto en el estilo chimpancés, del estilo Maquiavello, del estilo Ghandi. El estilo chimpancés es el del típico dictador del Caribe, que ya está en decadencia. En todo dirigente político hay un 2 ó 3% de estilo chimpancés. Este estilo consiste en «yo y yo», «la política soy yo», «todo el poder para mí», «el poder por el poder». Esta idea se basa en un libro fantástico de un gran primatólogo, que se llama France Val y escribió un libro sobre los chimpancés. Estudió por años los chimpancés en los zoológicos, y una de las conclusiones a las que llegó es que los chimpancés hacen política, concretan coaliciones y alianzas, y se diferencian de los dictadores en que no son sanguinarios. O sea, el chimpancé derrotado tiene garantizada su vida, y lo mismo ocurre con el opositor. Son más humanos que los dictadores.

El sistema Maquiavello se basa en que hay proyecto, pero todo se supedita al proyecto. No hace falta el consenso. Y si no

hay consenso, yo tengo la razón. La cuestión se basa en que yo, líder, sé lo que tengo que hacer y la mayoría de la población no lo sabe. Por consiguiente, tengo derecho a imponer mi idea. Este es el típico líder autoritario al estilo Maquiavello. Hay un frase en el libro de Maquiavello que dice: «cuesta mucho hacerle creer a la gente y cuando dejan de creer, hay que hacerle creer a la fuerza». La diferencia del estilo Maquiavello al chimpancés es muy grande. El primero tiene proyecto, pero éste vale sólo si hay consenso, y el líder no tiene ningún derecho mayor del que tiene el más humilde de los ciudadanos. El estilo Ghandi es muy interesante de estudiar. En todo dirigente político hay una mezcla de esto: un poco de chimpancés, mucho de Maquiavello y un poquito de Ghandi.

R.D. -*¿Se podrían haber hecho las transformaciones que hubo en la Argentina en los últimos años, con consenso total de la gente?*

C.M. -Creo que, en nuestro punto de vista, la idea central es que si tengo razón, tengo derecho de hacerlo. Y sólo es una cuestión de fuerza, no de consentimiento. O sea, es una idea política, no una aceptabilidad. Y aunque tenga baja aceptabilidad, tengo que hacerlo. Es muy difícil decir si tiene o no razón. Estoy más inclinado a decir que, por muchos años, ese razonamiento es correcto y que es muy difícil dar el salto a una política tipo Ghandi, donde el conflicto de tiempo es totalmente distinto. Ghandi decía: «no reconozco enemigos, no reconozco oponente, sólo reconozco gente que piensa distinto de mí. Y sólo tiene estabilidad una solución, cuando comparto la opinión con el otro, me tome el tiempo que me tome, y aunque me tome todo el tiempo». Creo que debemos luchar un poco por esto. No debemos abandonar la dosis de Ghandi, pero tampoco podemos caer en la ingenuidad porque hay algunas cosas que tenemos que hacer contra ciertos intereses creados, que son fuertes y minoritarios, y que probablemente no los vamos a convencer.

R.D. -*¿Se puede aplicar en un país donde las decisiones centrales se toman en otros países?*

C.M. -Esto es una exageración. No creo en eso de que las decisiones principales se toman en otros países.

R.D. -*¿Habiendo sido ministro de Salvador Allende piensa esto?*

C.M. -No creo que las decisiones centrales de nuestros países se tomen afuera. Lo que ocurre es que estamos en un mundo muy interrelacionado y, especialmente, dentro de la guerra fría, eso ha cambiado. En la época de la guerra fría, bastaba tocar un sistema nervioso y reaccionaba el Sr. Kissinger y también el Sr. Nixon, y ordenaba: «haga gritar al gobierno chileno. Está escrito». Entonces, en esa época este razonamiento vale, aunque teníamos nuestro espacio de libertad. Pero todo eso ha cambiado mucho, y resulta que ahora los EE.UU. son defensores de los sistemas de gobiernos democráticos, y están preocupados por luchar contra el narcotráfico. Hoy se acabó la guerra fría.

SISTEMA DE PROGRAMACIÓN, DESARROLLO INSTITUCIONAL Y ANÁLISIS DE GESTIÓN

EXPERIENCIA DE SU APLICACIÓN EN LA EX SECRETARÍA DE MINERÍA DE LA NACIÓN: 1994-1998

POR: ARMANDO DE ANGELIS[1]

SETIEMBRE DE 1998

NOTA INTRODUCTORIA

La Subsecretaría de Minería de la Nación ha sido honrada con el otorgamiento del Premio Nacional de la Calidad -por primera vez a un organismo de la Administración Pública Centralizada-, en reconocimiento de las acciones encaradas con el objeto de lograr la calidad en su gestión y en sus productos institucionales -relacionados con el desarrollo económico minero, la tecnología aplicada al mismo, la información geológica de base y la provisión de infraestructura para el desenvolvimiento de las actividades del sector.

El Sistema de Programación, Desarrollo Institucional y Análisis de Gestión que aquí se presenta, ha sido uno de los elementos tomados en cuenta para tal distinción.

Su implementación, maduración y permanencia en el tiempo ha sido lograda gracias a la decisión política del Subsecretario de Minería, Lic. Daniel Meilán, al involucramiento y compromiso de los ejecutivos y personal del organismo[2] y a quienes sostuvieron la gestión del sistema una vez que el que suscribe se apartó, al menos formalmente, de su función en el mismo -Dr. Oscar Tangelson, actual Jefe de Gabinete, y Daniel De Lorenzo, Coordinador de la Unidad de Programación-.

A todos ellos el humilde agradecimiento del autor por la confianza, paciencia y apoyo en él depositados.

[1] *Socio de Dexcor S.A., consultora especializada en Reforma y Modernización del Sector Público.*
[2] *Para ser justos deberían nombrarse al menos a 200 personas. Discúlpese mencionar a Roberto Page, Miguel Guerrero, Edy Lavandaio, Margarita Echegoin, David Borelli, Sarudiansky, Mendía, Zapetini, ...*

SÍNTESIS

Los avances realizados en el marco jurídico-institucional de la entonces Secretaría de Minería de la Nación, dieron cabida a satisfacer la necesidad de perfeccionar el funcionamiento de la organización, racionalizando su proceso de toma de decisiones y dándole sustento con técnicas, información y recursos humanos cualitativamente acordes con el contexto de objetivos de política y con las tareas derivadas de ellos.

En este sentido, se estableció el objetivo de adecuar la gestión de la Secretaría de Minería a la necesidad macroeconómica de disminuir el gasto público, sin menoscabo de las acciones tendientes a promover la inversión productiva y las exportaciones; y de tornar más eficiente la asignación de los recursos financieros y humanos a los efectos de mejorar el cumplimiento y maximizar los resultados de los programas del organismo.

Los instrumentos utilizados para cumplir con tal objetivo, tuvieron como eje el diseño y puesta en marcha de un Sistema de Programación de Actividades, Desarrollo Institucional y Análisis de Gestión.

Los principales componentes del Sistema, son:

- Análisis del escenario global y sectorial, como pilar estratégico del sistema.
- Identificación y rediseño de objetivos generales y específicos por área, en concordancia con la política minera; fijación de metas cuantitativas como racionalización de los mismos; e identificación de impactos esperados y beneficiarios.
- Identificación y rediseño de actividades y tareas por área, en concordancia con los objetivos específicos definidos; determinación de responsabilidades; presupuesto y personal requerido por tarea.
- Adecuación del manejo presupuestario por partidas al presupuesto por objetivo, actividad y tarea.
- Análisis, control y seguimiento de las actividades.
- Detección de déficits de capacidad institucional.
- Diseño e implementación de planes de capacitación intensiva, en los aspectos en que los recursos humanos presenten déficit de capacidad cuya resolución se considere prioritaria, incluyendo los necesarios para la función de desarrollo institucional propiamente dicha.
- Definición de proyectos de resolución de los déficits de capacidad institucional.

Es de destacar que el éxito del sistema fue factibilizado promoviendo la participación del personal, tanto en su diseño como en su implementación, con el sólo resguardo de alcanzar los objetivos del mismo, de preservar la homogeneización de sus conceptos y de no menoscabar su efectividad.

Algunos de los beneficios que se lograron con las acciones emprendidas fueron:

- Eliminación de inconsistencias y

superposiciones de funciones y tareas.

- Eliminación de la estructura departamental vestibular y formación de compartimentos abiertos.
- Homogeneización de los criterios de presupuestación de tareas de las distintas áreas, evitando así desfasajes en la cuantía y disponibilidad de los recursos.
- Manejo de cronogramas de actividades y tareas, permitiendo su adecuación a la real disponibilidad de recursos físicos, humanos y financieros.
- Fijación de una escala de prioridades para todas las actividades del Organismo, permitiendo la adecuación racional de las mismas a los distintos recortes presupuestarios dispuestos.
- Cooperación interinstitucional plasmada en el desarrollo y financiamiento de programas concretos de la Secretaría de Minería, adicionales a las políticas y acciones coordinadas y consensuadas periódicamente con el Consejo Asesor de Empresarios Mineros, el Consejo Federal de Minería y con organismos públicos y privados del país y del extranjero.
- Dimensionamiento preliminar de los desequilibrios cuali-cuantitativos del personal de la Secretaría, permitiendo el diseño de acciones correctivas inmediatas (solución de déficit de capacidad institucional en Elaboración de Estadísticas Mineras, Programa Modular de Formación para el Sector Minero, Programa de Desarrollo de Recursos Humanos).
- Recursos humanos de los sectores público y privado, nacionales y provinciales, de todo el espectro jerárquico, imbuidos de los objetivos de la nueva etapa de la política minera y calificados para la programación y ejecución de actividades en un marco de eficiencia participativa y realización personal.

1. ANTECEDENTES Y PRIMEROS RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LA SECRETARÍA DE MINERÍA

La creación en 1992 de la Secretaría de Minería en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y la definición concreta de una política minera fueron señales muy claras, impartidas por el Gobierno Nacional, destinadas a potenciar el desarrollo de la actividad minera en la República Argentina.

La decisión política de recrear la Secretaría de Minería, avalada técnicamente por los expertos del Banco Mundial, constituyó un paso trascendente y necesario para el aprovechamiento de las condiciones de estabilidad político-institucional y económica, ubicando al país en una posición favorable para atraer inversiones de riesgo.

La Secretaría de Minería produjo cambios sustanciales en la definición de los roles del Estado y de la actividad privada en el ámbito minero.

La formulación de políticas sectoriales permitió definir un nuevo contexto para el desenvolvimiento de la actividad, a través de un marco de efectiva participación de los actores fundamentales:

a) las provincias como propietarias de los yacimientos y

b) las asociaciones empresarias representativas de los productores de bienes y servicios.

Como resultado de dicha gestión, rige en la actualidad un nuevo marco jurídico-institucional para el desarrollo de la activi-dad, que contempla:

- Relevamiento Geológico-Minero de base en todo el territorio nacional, con la efectiva participación de las instituciones públicas y con la necesaria colaboración de organismos internacionales especializados en la materia.

- Prospección y exploración a cargo del sector privado, que afronta los riesgos que la actividad impone en las etapas de preinversión.

- Estudios geológicos útiles para: a) la determinación del potencial minero del territorio nacional, b) la prevención de desastres naturales emergentes de la actividad de la corteza terrestre, c) el ordenamiento territorial, y d) la determinación del potencial y aprovechamiento de aguas subterráneas.

- La creación del Banco Único de Datos Geológico-Mineros, con el objeto de centralizar la información y permitir su utilización pública.

- La promoción de inversiones de riesgo, con el objeto de incrementar la prospección y la exploración minera del país.

- El dictado de normas conducentes a facilitar el acceso a la propiedad minera en zonas de frontera, posibilitando, de este modo, la efectiva integración con la hermana República de Chile.

- La concesión de incentivos tributarios para la implantación de proyectos productivos y las obras de infraestructura conexas.

- Estabilidad fiscal a las inversiones, asegurando que no se alteraría la ecuación económico-financiera durante la vida útil de las explotaciones.

- Garantías al inversor sobre la libre disponibilidad de los minerales extraídos y de las utilidades resultantes de su comercialización.

- La importación libre de gravámenes para todo equipo, bien o insumo destinado a la industria minera, con el objeto de crear las condiciones para producir minerales a costo internacional, en un marco de competitividad.

- Se ha concertado con los estados provinciales facilitar el acceso del sector privado a las áreas de exploración y a las concesiones de explotación, tendiendo a perfeccionar el catastro minero en todo el territorio nacional.

- Se facilita la reconversión y el acceso al

crédito para la pequeña y mediana empresa minera y se crean condiciones favorables para el ingreso del sector al mercado de capitales.

- Se instrumentan normas sobre medio ambiente que contemplan el impacto ambiental de las actividades minero-industriales.

- La creación de una red nacional de asistencia tecnológica, con la participación de todos los entes especializados en la materia, coordinando y orientando desde el Gobierno Nacional la cooperación internacional.

La política minera generada, permite alentar la planificación de los negocios mineros a largo plazo, en un marco de previsibilidad, convirtiendo a la actividad minera en una alternativa válida de la diversificación económica, y en una solución para el empleo en vastas zonas de economía deprimida o vacía.

Todo ello fue posible merced al estatus institucional de la Secretaría de Minería, que permitió disponer de la necesaria representatividad, autoridad y poder de decisión ante los gobiernos provinciales y la comunidad minera internacional, así como contar con la agilidad y confiabilidad necesaria para la generación de políticas y la administración de procesos, en concordancia con las seguridades requeridas por los inversores genuinos.

2. CRITERIOS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA

2.1. Lineamientos del modelo de gestión subyacente

Los avances realizados en el marco jurídico-institucional de la entonces Secretaría de Minería de la Nación, exigieron y permitieron perfeccionar el funcionamiento de la organización, racionalizando sus procesos decisorios y dándoles sustento con técnicas, información y recursos humanos cualitativamente acordes con el contexto de las políticas.

Se estableció el objetivo de adecuar la gestión de la Secretaría a la necesidad macroeconómica de disminuir el gasto público, sin menoscabo de las acciones tendientes a promover la inversión productiva y las exportaciones; y tornar más eficiente la asignación de los recursos financieros y humanos a fin de lograr los resultados previstos en los programas del organismo.

Los instrumentos utilizados para cumplir con tal objetivo, tuvieron como eje el diseño y puesta en marcha de un Sistema de Programación de Actividades, Desarrollo Institucional y Análisis de Gestión[3] que adoptó como núcleos a la programación, la

[3] *Que fue inspirado en el Sistema de Análisis y Desarrollo Institucional desarrollado por Alain Tobelem para el Banco Mundial y adaptado a las circunstancias y necesidades de la Secretaría.*

coordinación, y el seguimiento de las actividades de las áreas, así como la resolución de déficits de capacidad institucional.

Debido a la diversidad de las actividades y a la dispersión geográfica de las mismas, fue imprescindible contar con un programa de trabajo orientado a poner en marcha la función de desarrollo institucional, que contemplaba:

a) el análisis permanente de la capacidad institucional,

b) el diseño y ejecución de acciones de fortalecimiento,

c) la programación y el monitoreo de las actividades,

d) la capacitación a todas las áreas para la aplicación del sistema de desarrollo institucional,

e) la adecuación de la gestión administrativa a la nueva programación, y

f) la flexibilización de la organización para absorber los cambios evolutivos.

Los lineamientos del modelo de gestión sobre los que descansó la definición del sistema tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

- La importancia de la planificación estratégica para los formuladores de política[4] recomienda poner un énfasis especial en al menos dos de los procesos que la componen:
  1- Análisis permanente de escenarios.
  2- Programación y Análisis de Gestión.

- El análisis permanente de escenarios determina la programación, que a su vez es periódicamente actualizada con la corrección de desvíos que surge del análisis de la gestión y de los proyectos que componen la solución a déficits de capacidad institucional.

- La gestión de las relaciones interinstitucionales de cada entidad con las demás y con la comunidad adquiere especial trascendencia para una correcta interpretación de los escenarios y el diseño y la coordinación de los programas y actividades.

- Si bien la programación y el análisis de gestión podrían constituir procesos de respuesta a eventos, su interacción con los otros procesos y entre sí, y la atención que debe concentrarse en ellos recomiendan que sean diseñados e implementados como procesos continuados.

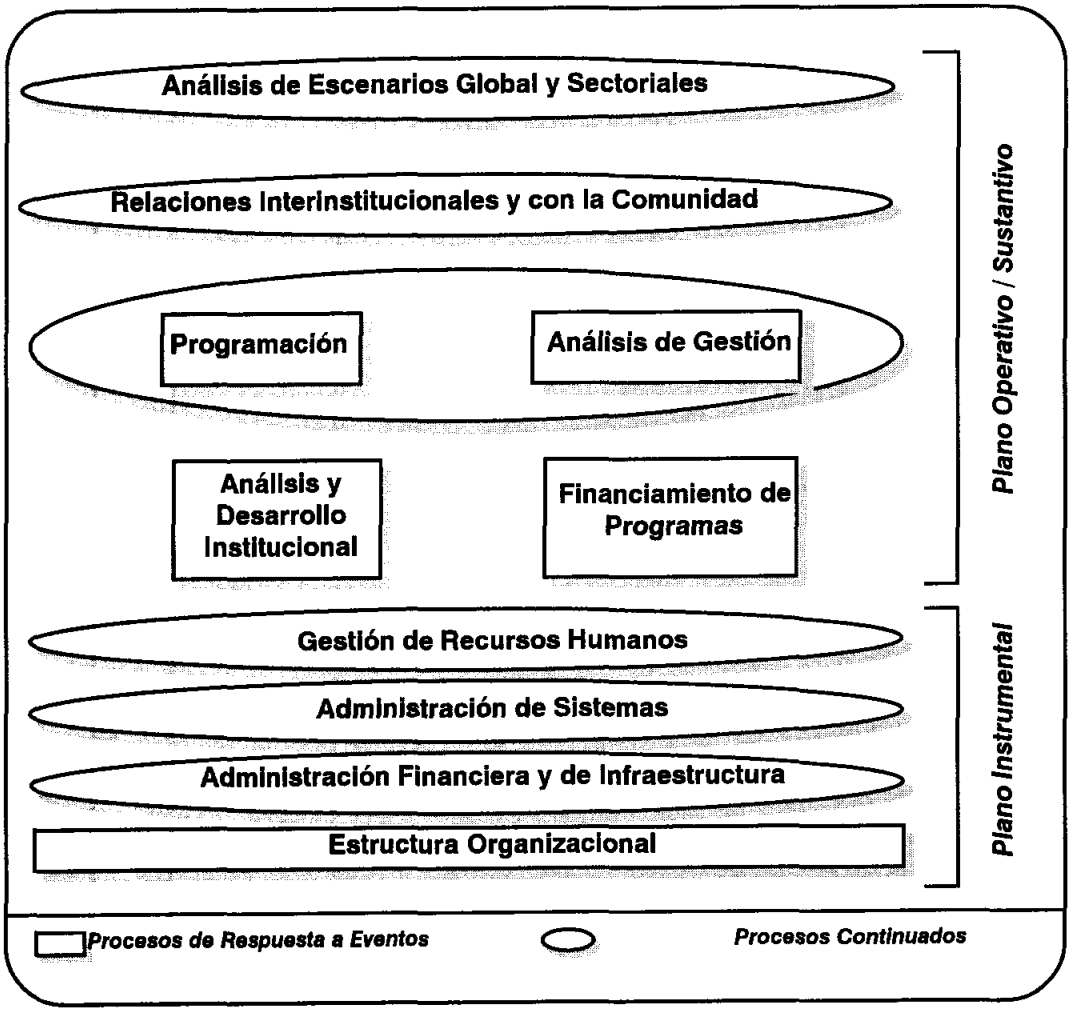
- La detección de déficits de capacidad institucional se efectúa a partir del seguimiento de la gestión que se realiza en el proceso anterior, teniendo en cuenta aquellos obstáculos que para ser salvados requieran de acciones

[4] *A diferencia de los prestadores de servicios centralizados o descentralizados, en los cuales el énfasis debería estar en la alineación con los planes políticos y en los procesos operativos para ejecutarlos.*

especiales de desarrollo de elementos de capacidad institucional. Estas actividades componen el proceso de Análisis y Desarrollo Institucional.

- En el proceso de Financiamiento de Programas se identifican fuentes y se determinan las disponibilidades que acotarán las actividades programadas.
- Los procesos que conforman el plano instrumental son los comunes a toda organización.

La consideración de lo anterior permitió identificar los procesos básicos que se presentan y describen seguidamente.



PLANO OPERATIVO / SUSTANTIVO

Análisis Permanente de Escenarios Global y Sectoriales:

- Posicionamiento dentro de la situación actual y futura.
- Consideración de todos los planos involucrados con el rol sustantivo de la institución, teniendo en cuenta la globalización de los procesos socio-económicos y su interrelación con el entorno: mundial, nacional, regional y provincial, institucional / gubernamental, productivo, social, sanitaria, educativo / cultural. Consideración de los saltos tecnológicos.
- Identificación, análisis y seguimiento de tendencias, oportunidades y riesgos que inciden sobre el sector y sus proyecciones. Factibilidad de desarrollo, intereses y objetivos convergentes y divergentes.
- Revisión continua de la definición de los roles de los sectores público y privado.
- Anticipación y adaptación estratégica y táctica a los cambios que se operan en el sector en que debe desenvolverse la institución, desde el punto de vista político, macro o micro económico.
- Diagnóstico de problemas y estrategias de solución. Consideración de capacidades y déficits institucionales de los actores involucrados.
- Análisis y definición de reglas de juego jurídicas.
- Evaluación del impacto que tendría la política propuesta entre los actores destinatarios y otros involucrados. Consideración de reglas de juego culturales: obstáculos y apoyos para el desenvolvimiento de la política.
- Identificación de modificaciones estratégicas u operativas en función de los rechazos o apoyos esperados y de la voluntad política de llevar a cabo las acciones propuestas.

Relaciones Interinstitucionales y con la Comunidad:

- Análisis y gestión de las relaciones interinstitucionales de cada entidad con las demás y con la comunidad para:
  - una correcta interpretación de los escenarios y de las demandas de la comunidad;
  - el diseño y consolidación de acuerdos nacionales e internacionales;
  - coordinación de estrategias; y
  - el diseño y la coordinación de los recursos de los programas y actividades.
- Incluye actividades tales como:

- Relevamiento y análisis de instituciones, incumbencias y recursos, directa o indirectamente relacionados con los objetivos de política específicos del organismo formulador de políticas.

- Elaboración y actualización periódica del mapa de relaciones interinstitucionales.

- Diseño, gestión, coordinación, seguimiento y eventual reformulación de acuerdos y convenios.

- Recopilación, análisis y derivación de información a procesos de "análisis de escenarios" y de "programación".

PLANO OPERATIVO / SUSTANTIVO (CONTINUACIÓN)

Programación:

- Diseño de objetivos generales de política.
- Coordinación y supervisión del diseño de objetivos específicos por área ejecutora de política o prestadora de servicios, en concordancia con los objetivos generales de política definidos. Fijación de metas cuantitativas. Identificación de impactos esperados, beneficiarios y víctimas.
- Identificación y redefinición de procesos clave. Definición y supervisión de la interrelación entre los procesos, evitando compartimentos estancos y funciones maximizadoras incorrectas.
- Supervisión del diseño de actividades por cada objetivo específico y de tareas por cada actividad. Determinación de responsabilidades. Supervisión de la formulación del presupuesto y personal requerido por actividad y programa.
- Determinación de prioridades.
- Coordinación de los planes operativos anuales de las área ejecutoras, eliminando redundancias y superposiciones y adecuándolos a disponibilidades de fondos.

Análisis de Gestión:

- Adecuación permanente de la gestión administrativa a la programación.
- Adecuación y supervisión del manejo presupuestario por partidas al presupuesto por programas.
- Control y seguimiento permanente de las actividades:
  - Definición de los puntos de control de actividades, recursos y tareas por programas y subprogramas.
  - Sistema de evaluación de los recursos humanos responsables de los programas, subprogramas y tareas, para establecer el grado de eficiencia en el logro de los productos establecidos.
  - Sistema de análisis y evaluación global para determinar el grado de cumplimiento de la estrategia de desarrollo institucional y el plan de acción anual relacionando costos y beneficios.
  - Sistema de evaluación y control presupuestario en tiempo real.

Análisis y Desarrollo Institucional:

- Detección de déficits de capacidad institucional por área de la administración central formuladora de políticas y supervisión de la detección por área prestadora de servicios interrelacionada:
  - Reglas de juego jurídicas y culturales.
  - Relaciones institucionales.
  - Organización interna.
  - Gerencia de personal y sistema de remuneraciones.
  - Habilidades del personal.
- Definición, validación y coordinación de proyectos de solución de déficits de capacidad institucional.

Financiamiento de Programas:

- Identificación de fuentes nacionales e internacionales.
- Presentación y gestión de solicitudes de fondos.

PLANO INSTRUMENTAL

Gestión de Recursos Humanos:
Diseño y la ejecución de la política de recursos humanos, y la gestión operativa del recurso en apoyo a las políticas de la institución. Gestión por competencias y resultados.

Administración de Sistemas - Tecnología:
Diseño y administración de soporte físico y del soporte lógico; seguridad, captura, restitución, almacenamiento y comunicación de información.

Administración Financiera y de Infraestructura:
Gestión de los recursos financieros y de infraestructura en apoyo a las políticas de la institución. inversiones y patrimonio, compras y contrataciones, presupuesto, contabilidad, tesorería.

Estructura Organizacional:
Definiciones funcionales y de procedimientos, cursogramas, formularios, instructivos y manuales.

En la descripción de los lineamientos del modelo de gestión presentado, subyace un esquema de articulación entre los organismos formuladores de política y los prestadores de servicios, que resulta conveniente explicitar.

Se considera que los sistemas de formulación y ejecución de políticas responden a una pirámide de decisiones. Sintetizando los conceptos:

- En el vértice superior se analizan escenarios y situaciones globales, se fijan objetivos y metas generales y líneas estratégicas, se asignan recursos y prioridades agregados, se efectúa el análisis de la gestión poniendo énfasis en el impacto alcanzado por la consecución de las metas, se impulsa la adopción de medidas para la corrección de desvíos y la remoción de obstáculos;

- A medida que se avanza hacia la base, los objetivos generales son desagregados, se explicitan objetivos específicos, se identifican procesos y actividades que operacionalizan las decisiones, se gerencian los recursos, se pone a disposición de la comunidad los productos.

Precisando lo expuesto, se presenta a continuación -a sólo título ilustrativo- un esquema que generaliza los niveles de intervención que podrían caracterizar verticalmente la gestión de una política determinada[5] .

[5] *Este esquema está inspirado en desarrollos efectuados en la definición del componente institucional del Proyecto Apoyo al Sector Minero Argentino (PASMA) por parte de su Coordinador, Sr. Osvaldo Córdoba - Ex-Secretaría de Minería de la Nación / Banco Mundial.*

NIVEL ESTRATÉGICO GENERAL	MINISTERIOS / SECRETARÍAS Lineamientos Políticos para los Objetivos de Desarrollo	Formula, orienta y promueve la Política y Estrategia Específica del Gobierno Nacional. Coordina, consensúa y orienta la acción política a nivel Nacional, Provincial e Internacional. Formula los lineamientos políticos para los objetivos de desarrollo. Aprueba los objetivos de desarrollo propuestos por los Subsecretarios.
NIVEL ESTRATÉGICO OPERATIVO GENERAL	Objetivos de Desarrollo, Plan Plurianual y Plan Operativo Anual. SISTEMA DE PROGRAMACIÓN Y ANÁLISIS DE GESTIÓN PRESUPUESTO, TECNOLOGÍA Y RECURSOS HUMANOS SECRETARÍAS / SUBSEC.	Implementa la Política y Estrategia Específica. Propone los objetivos de desarrollo al Secretario / Ministro. Propone el Plan Plurianual y el Plan Operativo Anual (POA). Aprueba los POA sectoriales. Implementa los Sistemas centrales de Pogramación y Análisis de Gestión y de Desarrollo Institucional.
NIVEL ESTRATÉGICO OPERATIVO SECTORIAL	Plan Operativo Anual. PROGRAMACIÓN Y ANÁLISIS DE GESTIÓN PRESUPUESTO, TECNOLOGÍA Y RECURSOS HUMANOS Adm. Central prestadora de servicios y Org. Descentralizados (Secretarías / Direcciones Nac./ Ejecutivas / Gerencias Generales)	Implementa la estrategia sectorial. Propone el POA sectorial. Aprueba los Subprogramas presentados por las Direcciones y prioridades. Implementa el Sistema de Programación y Análisis de Gestión Sectorial. Informa el grado de cumplimiento.
NIVEL OPERATIVO DE ACTIVIDADES Y RECURSOS	Subprogramas del POA y prioridades RESPONSABLES, TIEMPOS, RECURSOS Y PRODUCTOS DETALLADOS Direcciones / Gerencias de Área	Propone los Subprogramas. Propone las actividades y recursos correspondientes a cada subprograma. Implementa los Subprogramas Implementa el Sistema de Programación y Análisis de Gestión de los Subprogramas. Informa el grado de cumplimiento de los Subprogramas.
NIVEL OPERATIVO DE TAREAS Y RECURSOS	Tareas del subprogramas y prioridades RESPONSABLES, TIEMPOS, RECURSOS Y PRODUCTOS DETALLADOS Responsables de Equipos de Trabajo	Propone tareas, responsables y recursos en forma detallada. Implementa las tareas. Informa el grado de cumplimiento de tareas.

2.2. COMPONENTES DEL SISTEMA IMPLEMENTADOS EN UNA PRIMERA FASE

Los componentes de la primera fase de implementación del sistema, alineados con los procesos antes descriptos, fueron los siguientes:

- Análisis del escenario global y sectorial, como pilar estratégico para modelar:
  a) el camino hacia una gestión efectiva,
  b)el marco sectorial para un mayor desarrollo de la actividad, y
  c)la adaptación del medio social para una favorable asimilación del impacto de los cambios.

- Identificación y rediseño de objetivos generales y específicos por área, en concordancia con la política minera; fijación de metas cuantitativas; e identificación de impactos esperados y de beneficiarios.

- Identificación y rediseño de actividades y tareas por área, en concordancia con los objetivos específicos definidos; determinación de responsabilidades; presupuesto y personal requerido por tarea.

- Adecuación del manejo presupuestario por partidas al presupuesto por objetivo, actividad y tarea.

- Análisis y seguimiento de las actividades en la Sede Central y en las Delegaciones, a través de:
  a) definición de los puntos de control de actividades, recursos y tareas por programas y subprogramas,
  b) evaluación de los recursos humanos responsables, para establecer el grado de eficiencia en el logro de los productos establecidos,
  c) sistema de análisis y evaluación global para determinar el grado de cumplimiento de la Estrategia de Desarrollo Institucional y del Plan de Acción Anual relacionando costos y beneficios,
  d) sistema de evaluación de la programación intrainstitucional, y
  e) sistema de evaluación y control presupuestario en tiempo real.

- Detección de déficits de capacidad institucional en relación con:
  a) reglas externas,
  b) relaciones institucionales,
  c) organización interna,
  d) gestión de personal y sistema de remuneraciones, y
  e) habilidades requeridas.

- Diseño e implementación de planes de capacitación intensiva para la cobertura de déficit críticos de capacidad.

- Definición de proyectos de resolución de los déficits de capacidad institucional.

•Participación irrestricta del personal, tanto en el diseño como en la implementación del sistema[6], con el sólo resguardo de alcanzar los objetivos del mismo, de preservar los conceptos claves y de no menoscabar su efectividad.

3. BENEFICIOS DEL SISTEMA

3.1. Beneficios logrados en la primer fase de implementación

El Sistema de Programación de Actividades, Desarrollo Institucional y Análisis de Gestión, en su primer fase de implementación, permitió lograr los siguientes beneficios:

- Eliminación de inconsistencias en funciones específicas de las distintas áreas de la Secretaría, en relación con el nuevo rol del Estado y con los lineamientos de la política minera.
- Eliminación de superposición de tareas, equilibrando las responsabilidades de cada área y racionalizando los recursos afectados.
- Eliminación de la estructura departamental vestibular, constituyendo compartimentos abiertos, con comunicación y colaboración intrainstitucional, y coordinación de tareas entre sede central y delegaciones.
- Fijación de una escala de prioridades para todas las actividades del organismo, permitiendo la adecuación racional de las mismas a los distintos recortes presupuestarios dispuestos.
- Homogeneización de los criterios de presupuestación de tareas de las distintas áreas, evitando así desfasajes en la cuantía y disponibilidad de los recursos.
- Homogeneización de los criterios para la priorización de áreas geográficas en donde concentrar los programas de acción, de acuerdo con la política minera nacional.
- Constitución de una base informativa para la programación de tareas de campo, evitando la multiplicidad del gasto logístico para igual zona.
- Manejo de cronogramas de actividades y tareas, permitiendo su adecuación a la real disponibilidad de recursos humanos, físicos y financieros.
- Manejo anticipado de la información presupuestaria, permitiendo anticipar los requerimientos de fondos necesarios para el cumplimiento de los programas.

6 *Aspecto que se consideró condición ineludible para el éxito del sistema, lo cual fue ampliamente demostrado por la experiencia posterior.*

- Provisión de información procesada en tiempo real a los distintos niveles de decisión y a los sectores responsables de la programación.

- Dimensionamiento preliminar de los desequilibrios cuali-cuantitativos del personal de la Secretaría, permitiendo el diseño de acciones correctivas inmediatas.

- Capacitación interna y externa de recursos humanos, con el Ministerio de Trabajo.

- Formación de agentes idóneos en temática ambiental minera con el financiamiento de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano.

- Financiamiento de huellas mineras, con el Ministerio del Interior y Gobiernos Provinciales.

- Financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas, con el Banco de la Nación Argentina, el Banco Ciudad, y otras entidades financieras del país y del exterior.

- Cooperación interinstitucional plasmada en el desarrollo y financiamiento de programas concretos de la Secretaría de Minería, adicionales a las políticas y acciones coordinadas y consensuadas periódicamente con el Consejo Asesor de Empresarios Mineros, el Consejo Federal de Minería y con organismos públicos y privados del país y del exterior.

- Recursos humanos de los sectores público y privado, nacionales y provinciales, de todo el espectro jerárquico, imbuidos de los objetivos de la nueva etapa de la política minera y calificados para la programación y ejecución de actividades en un marco de eficiencia participativa y realización personal.

- Aumento de las probabilidades de éxito de una gestión al detectar déficits de capacidad institucional y por ende formular programas de fortalecimiento institucional.

3.2. Beneficios esperados de las fases posteriores

- Ejecución del presupuesto mejorando sustancialmente el concepto costo-beneficio.

- Establecimiento de prioridades sectoriales, más allá de la Subsecretaría de Minería, a nivel nacional, provincial y municipal.

- Cruce de la información vía informática entre las distintas Instituciones Públicas Nacionales y Provinciales, optimizándose de tal forma la determinación de objetivos, resultados, roles,

funciones y costos.

- Eliminación de la duplicación interinstitucional de objetivos, roles, funciones, actividades y tareas.

- Valoración y control de los recursos humanos y físicos asignados a cada programa acorde con el grado de participación en el cumplimiento de los objetivos establecidos.

- Posibilidad de efectuar ajustes presupuestarios de alcance interinstitucional, dentro de la normalidad y la crisis, basados en la aceptación racional de las prioridades preasignadas a cada programa.

- Contribución al logro de la desburocratización administrativa-contable del sistema.

- Provisión de información para el control de calidad de los productos y la determinación de los índices de productividad correspondientes.

- Jerarquización de los recursos humanos a través del análisis objetivo de los logros alcanzados por el esfuerzo individual y colectivo.

- Motivación al personal de los distintos niveles:
  - al ligar sus tareas con objetivos concretos;
  - al participar en el proceso de programación[7] ;
  - al ser evaluado objetivamente sobre la base de su productividad.

[7] *Ambos aspectos parcialmente logrados en la primera fase de implementación.*

POSTGRADO DE ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL EN EL SECTOR PUBLICO NACIONAL
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES - ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA

ANSES
UNA PROPUESTA DE OPTIMIZACION DEL SISTEMA DE CUENTAS BANCARIAS

TESINA

DÉBORA M. PORRO

DICIEMBRE DE 1998

El presente trabajo aporta algunas ideas básicas orientadas a optimizar la gestión del flujo de fondos administrado por la ANSES, para lo cual se ha analizado el funcionamiento del sistema de cuentas bancarias con las que actualmente opera el organismo.

La elección del tema ha tenido por objeto evaluar el impacto que sobre el Sector Público Consolidado, tiene el manejo y la administración de fondos que efectúa el citado organismo, el cual ejecuta anualmente aproximadamente la mitad del Presupuesto Nacional.

De dicho evaluación, se derivan dos cuestiones: 1°) la reducción del gasto operativo vinculado al mantenimiento y funcionamiento de la actual estructura de cuentas; y 2°) el manejo adecuado del flujo de fondos, con la consiguiente eliminación de las inmovilizaciones de saldos y pérdidas financieras derivadas.

Se ha tomado como referencia el funcionamiento de la Cuenta Unica del Tesoro (CUT), el criterio de Unidad de Caja y el principio de Eficiencia en la gestión. Este último, como primer paso para poder medir y aproximar, conjuntamente con otros indicadores, el modelo de gestión vinculado a la Eficacia, Economía y transparencia en la administración de los fondos públicos.

Finalmente, el trabajo ha pretendido ser constructivo, considerando las ventajas de realizar un esfuerzo adicional para aproximar el modelo de gestión financiera de la ANSES, al adoptado por los restantes integrantes del SPN, el cual se enmarca dentro de los lineamientos establecidos por la Ley 24.156 de Administración Financiera.

I. INTRODUCCION

Dentro de los lineamientos fijados por la Ley N° 24.156 de Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, las actuales gestiones de las tesorerías deben superar las funciones operativas de recaudar y pagar.

La correcta administración de los flujos de recursos y erogaciones exige la incorporación de técnicas de gestión más adecuadas, a los efectos de lograr la pronta disponibilidad de los recursos y su eficaz y eficiente aplicación a través de los programas fijados por cada organismo, dentro de un marco de transparencia de la respectiva gestión.

A esto se le suma que un inadecuado manejo de los flujos de fondos, y por consiguiente, la falta de previsión en los momentos que existan desequilibrios temporales de caja o inversiones transitorias (en caso de contarse con excedentes), provoca determinados impactos en la política crediticia nacional, a través del manejo del endeudamiento público y de la rentabilidad de las inversiones.

Derivado de lo anterior, ya no se concibe una Tesorería en la cual el desorden ocasionado por el cumplimiento de las urgencias diarias supere a la necesidad de modificar circuitos y metodologías ineficientes y costosas, producto de la burocracia administrativa.

El presente trabajo pretende aportar algunas ideas básicas, asociadas al mejoramiento de la gestión de los recursos que administra la ANSES. El medio elegido para hacerlo, es el sistema de cuentas bancarias con las que opera el organismo.

Como se desarrollará más adelante, del enfoque central derivarán algunas cuestiones vinculadas al rediseño de los circuitos asociados y al manejo de los fondos públicos, tales como la reducción de saldos inmovilizados durante largos períodos, con la consiguiente estimación de las pérdidas financieras asociadas.

II. ALCANCES DEL TRABAJO

Mejorar la gestión de los recursos que administra la ANSES, a través de la reducción del número de cuentas bancarias con las que opera el organismo a nivel central. Los mecanismos derivados serían los siguientes:

1) Agilizar la gestión operativa y financiera del organismo;

2) Rediseñar los canales de percepción de los recursos desde el/las instituciones con facultades de recaudar;

3) Mejorar los tiempos de percepción de los mismos, y minimizar la inmovilización de saldos existentes en la actualidad. Esto permitiría ordenar la disponibilidad de fondos para afrontar pagos normales y extraordinarios, desequilibrios estacionales de caja o en su defecto disponer de excedentes transitorios.

4) Reducir el costo operativo asociado al mantenimiento y funcionamiento de todas las cuentas, el cual si bien no resulta excesivo (con relación a otros gastos que ejecuta el organismo), se torna innecesario de ser asumido, aún más si existe la posibilidad de contar con un mecanismo de distribución de fondos más eficiente.

5) Operar bajo el principio de Unidad de Caja, ya que en la actualidad si bien se administran casi la totalidad de los recursos con que cuenta el sistema, existe cierta dispersión en lo que respecta a su disposición inmediata.

6) Derivado de lo anterior y de la simplicidad del sistema, se podrían unificar criterios respecto a los diferentes momentos de imputación de los ingresos, gastos y demás

operaciones que afecten la situación económica, financiera y patrimonial de la ANSES, de manera de mejorar los registros de caja, los contables y los presupuestarios.

III. DIAGNOSTICO

Para poder entender el por qué del objetivo del trabajo y su focalización, es necesario efectuar algunas consideraciones previas:

1) La ANSES como organismo descentralizado y eje del RNPS, tiene una infinidad de cuentas bancarias habilitadas, que han sido el producto de la larga historia de fusiones de las instituciones vinculadas a la seguridad social, las que datan desde comienzos de siglo. En general, cada vez que se producía una nueva reorganización del sistema vigente, no se revisaba el funcionamiento de los circuitos de cuentas bancarias habilitadas, sino que las gestiones de turno decidían incorporar nuevas cuentas, con el justificativo de que tener una mayor cantidad de ellas, aseguraba controlar de una manera más eficiente la administración de los fondos propios del sistema.

2) Paralelamente a lo anterior, se agregan las distintas medidas adoptadas con el paso del tiempo, que reasignaron una mayor cantidad de recursos hacia el SP (como por ejemplo los provenientes de los regímenes previsionales provinciales, impuestos específicos o el producido de los procesos de privatizaciones de las empresas públicas), situaciones que se correspondían con la apertura de nuevas cuentas específicas.

3) A esto se le suma que el sistema siempre estuvo diseñado para concentrar los recursos y liberar los pagos sólo desde algunas cuentas centrales (como se verá al estudiar los circuitos de recaudación y pago), lo cual hace que algunos de ellos se mantengan ociosos en las cuentas en donde específicamente ingresan, inclusive hasta el momento en que llegan a aquella en la cual se consideran disponibles financieramente. Estos traspasos de fondos entre cuentas sólo complican la operatoria del sistema, volviéndolo más disperso e inseguro.

4) A los puntos anteriores, hay que agregarle las características específicas de las prestaciones que otorga el sistema, el espectro que abarcan las mismas y las distintas vinculaciones a los regímenes legales vigentes, lo que a veces exige disponer de cuentas específicas para el pago y posterior control de las prestaciones otorgadas.

5) El universo de las cuentas bancarias habilitadas para la ANSES tiene un gran alcance regional, derivado de la presencia del organismo en todo el terrirorio nacional. El mismo se estructura en las pertenecientes a la Central y a sus 9 Regionales, existiendo dentro de estas últimas, aperturas según cada una de las 114 Delegaciones y UDAI. Este número se ha venido incrementando con el transcurso del tiempo (y es de esperar que siga esta tendencia), producto de que la ANSES mantiene su política de acercamiento a los beneficiarios.

6) Cada "bloque" de esa estructura posee un determinado número de cuentas bancarias habilitadas. La mayoría de ellas lo están en el BNA, no casualmente, sino porque es la única entidad bancaria que le asegura al organismo la presencia regional requerida para ejecutar todos sus programas.

7) Estas cuentas con las que opera el organismo, se clasifican según su tipo y finalidad en: ctas. ctes, cajas de ahorro, cuentas de custodia de títulos públicos y cajas de seguridad.

8) Entre ellas, las que en origen, le permiten al sistema recepcionar los recursos propios o asignados y movilizar la cadena de pagos, son las ctas. ctes. habilitadas en la Central. A partir de allí, las restantes (que se hallan habilitadas en la sucursales bancarias del resto del país a nombre de las distintas delegaciones), conforman una red a través de la cual se van ejecutando las decisiones impartidas. En general, cada delegación, dispone de una cta. cte. por tipo de gasto a ejecutar (prestaciones previsionales, asignaciones familiares, empleo o desempleo y gastos operativos), por lo que la racionalización de su número es mínima. Por este motivo y por el enumerado en el comienzo de este párrafo, es que el desarrollo del trabajo se focaliza en el grupo de cuentas habilitadas en la central.

9) Por otra parte, la ANSES dispone también de un considerable número de cajas de ahorro, cuentas de custodia de títulos públicos y cajas de seguridad. La idea del trabajo es reducir el número de las mismas como un rediseño complementario al de las ctas. ctes. centrales, ya que se las considera anexas al sistema de recaudación y de pago, dadas sus finalidades de resguardar excedentes transitorios de fondos y custodiar títulos públicos en cartera o documentación y valores, en general.

10) Como una simple referencia de magnitud, y según el relevamiento efectuado, existen al finalizar este trabajo 337 cuentas bancarias de todo tipo habilitadas a nombre de la ANSES a lo largo de todo el territorio nacional. De ese total de cuentas, se han excluído las que ejecutaban pagos por programas de empleo (alrededor de 20), las que se fueron cerrando paulatinamente a partir de enero de 1998 cuando el programa pasó a juridicción del MTySS. Independientemente de esto, la Sede Central cuenta con 72 cuentas de todo tipo (que representan 21,36 % sobre el total relevado). Dicho número puede parecer relativamente bajo si se lo compara proporcionalmente con el total de cuentas habilitadas en el país, pero hay que considerar que las restantes, que representan el 78,64 %, se distribuyen entre todas las delegaciones existentes, lo que arroja una relación de 2 a 3 cuentas por cada una de ellas.

III.1 ESTRUCTURA ACTUAL DE LOS CIRCUITOS VINCULADOS. TIPOS DE CUENTAS BANCARIAS HABILITADAS.

III.1.1. Ctas. Ctes.

A) Generalidades.

El circuito actual de recaudación y pago de la ANSES es extremadamente complejo, debido a la diversidad de cuentas bancarias

por las que se recaudan los recursos asignados al RNPS, y por la cantidad de cuentas a través de las cuales se ejecutan los pagos de compromisos prestacionales y gastos operativos del organismo.

A partir de aquí se describirá en detalle el funcionamieto del sistema descripto anteriormente, a nivel central, para poder focalizar y comprender el porque de la necesidad de un rediseño en el mismo.

Como aclaraciones adicionales se anteponen las siguientes:

1) A partir del Decreto N° 2284/91 que crea el SUSS y del Decreto N° 2741/91 que crea la ANSES, este organismo tuvo las facultades de recaudar, fiscalizar, administrar y distribuir la mayoría de los recursos asignados al RNPS, dentro del cual se enmarca la seguridad social. Luego por el Decreto N° 507/93 las facultades de recaudar y fiscalizar, fueron transferidas a la DGI, reservándose la ANSES, las restantes.

2) La reforma iniciada en el año 1991, alcanza tanto las prestaciones y riesgos que se cubren, así como la organización institucional y los mecanismos de financiamiento. Dicha reforma se terminó de gestar, a partir de la vigencia de la Ley N° 24.241, que crea el SIJP, mixto y de base contributiva, tanto por su esquema de financiamiento como por la provisión pública o privada de las prestaciones que otorgan sus representantes legales (ANSES o AFJP).

3) Los recursos administrados por el régimen público comprenden los destinados en mayor o menor grado, al pago de prestaciones del régimen previsional (vejez, invalidez y muerte), subsidios y asignaciones familiares (a trabajadores y jubilados con cargas de familia), FNE (cobertura por desempleo y programas de promoción y defensa del empleo, como así también formación y orientación profesional) y protección de la salud (INSSJyP y ANSSAL). Dentro del rango de prestaciones enumeradas se destacan las relaciones mantenidas con organismos externos a la órbita de la ANSES (producto de la administración de los recursos y de la ejecución de los programas indicados), tales como AFJP y Compañías de Seguro de Retiro, Fuerzas Armadas y de Seguridad, AFIP - DGI, Obras Sociales, FONAVI e ISSARA.

4) Además de los recursos provenientes de los gravámenes sobre el salario, los de origen impositivo y los derivados de los procesos de privatizaciones de empresas públicas, también le son asignados al sistema, los aplicados por organismos internacionales para cumplir finalidades específicas, cuyo manejo de fondos se efectúa a través de la TGN. Adicionalmente la ANSES recibe por la misma vía Contribuciones Figurativas del Tesoro, cuyo único fin es el de financiar el déficit que surge como consecuencia de la ejecución de los programas de origen prestacional en cabeza del SAF.

5) Para el caso del FNE, y a pesar que el mismo no es parte integrante de la ANSES, a este último se le asigna (según Resolución N° 104 MTSS) la gestión y administración de

los fondos destinados a cumplimentar las finalidades que emanan de la ley 24.013 (atender las prestaciones por desempleo) y también la de las partidas de recursos destinadas a ejecutar programas en cabeza de otras juridicciones (como es el caso ya comentado de los programas de empleo). Es por esto que el organismo recibe y administra los recursos, que por ley, están destinados al FNE.

6) Situación similar, se da en el caso del INSSJyP, en la que la ANSES es responsable (hasta tanto no se modifiquen los circuitos existentes) de recepcionar y retransferir a dicho organismo, los fondos asignados para que este cumpla con su política prestacional (Ley N° 19.032), previa implementación de las retenciones normadas que corresponde que ANSES efectúe en su carácter de administrador.

7) En el caso del ANSSAL, a partir del Decreto N° 292/95, la ANSES dejó de tener intervención directa en el manejo de los fondos asignados a dicho organismo (los que pasan a manos de la DGI), salvo excepciones que en la actualidad hacen que el organismo deba tener una mínima intervención en la distribución de ciertos flujos financieros (Decreto N° 197/97).

8) Menor importancia relativa tienen los casos de las transferencias que se efectuan a ISSARA y FONAVI, las que derivan de la aplicación de convenios específicos (Resolución ANSES N° 1226/93).

9) Para el caso de las Fuerzas Armadas (Instituto de Ayuda Financiera) y de Seguridad (Prefectura Naval Argentina, Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Servicio Penitenciario Federal y Policías de Ex-Territorios Nacionales), la ANSES se hace cargo de financiar parte o la totalidad del déficit de los mencionados regímenes, según porcentajes establecidos por sus leyes específicas o las distribuciones de los créditos presupuestarios efectuados para cada organismo, según la Ley de Presupuesto de cada ejercicio.

10) Si se analiza la relación con las AFJP y Compañías de Seguro de Retiro, a partir de la vigencia de la Ley 24.241 (SIJP), el estado financia la cobertura del componente público de la jubilación ordinaria (PBU, PC y PAP), invalidez (RTI) y asignaciones familiares.

11) Derivado de la aplicación del Decreto N° 507/93 la ANSES no sólo transfiere a la DGI las responsabilidades de recaudar y fiscalizar los recursos asignados hacia el SIJP, sino que a través del mismo Decreto y Resoluciones posteriores, se hace cargo de los gastos de transferencia de la planta y servicios del personal afectado a dichas tareas. En un principio, dicho gasto figurativo sería equivalente (según la normativa) al 1,43 % de la masa de recursos recaudados para seguridad social (exceptuados los de origen impositivo) pero luego se fijó a través de cada Ley de Presupuesto anual un crédito determinado, cuyo importe superó estadísticamente al porcentaje citado.

12) Finalmente, y con relación a la

percepción y administración de los recursos de las Obras Sociales, la ANSES intervino (desde su creación y hasta la sanción del Decreto N° 292/95) , en todo el proceso de recepción, administración y transferencias de fondos propios, inclusive en el otorgamiento de anticipos de carácter financiero a cuenta de futuras asignaciones de fondos .

B) Análisis según funcionamiento

Como se indicó anteriormente, la ANSES ha heredado y habilitado un determinado número de ctas.ctes. bancarias que, según su finalidad, se pueden clasificar según el siguiente esquema:

1) De recaudación o de Depósitos Transitorios de fondos, las que nuclean casi la totalidad de los recursos asignados al sistema;

2) Centrales y puentes (que reciben todos los fondos provenientes de la recaudación de las anteriores y ejecutan las transferencias primarias de fondos para perfeccionar los pagos, hacia el resto del organismo o hacia fuera de él);

3) De pago (que ejecutan el pago de las prestaciones, según finalidades específicas)

Para una mejor comprensión del actual circuito de recaudación y pago (CIRCUITO I), se hará un análisis pormenorizado de la totalidad de las cuentas bancarias involucradas en el mismo, en función al tipo de recurso y/o gasto al que se encuentran asociadas y a su modalidad de funcionamiento.

1) Ctas. de Recaudación y depósitos transitorios.

La ANSES cuenta en la actualidad con 22 cuentas bancarias habilitadas a los efectos de percibir todos los recursos asignados al RNPS, consecuencia de la aplicación de diversos regímenes legales vigentes.

Cabe aquí efectuar una consideración adicional: la mayoría de los recursos son recaudados por la DGI y transferidos al organismo (ya sea en forma automática o previa instrucción) a través del BNA. Unos pocos, los provenientes de la Asignación de Préstamos Sectoriales del BID/BIRF y las propias Contribuciones Figurativas del Tesoro Nacional, son depositados directamente por este último en cuentas específicas habilitadas a tal fin (para el primero de los casos indicados) o en cuentas indicadas por la ANSES (para el segundo).

En todos los casos, para que los recursos puedan ser derivados desde la cuenta a la que ingresan, atravesando varias cuentas puentes hasta llegar a su destino final, es necesario contar con un plazo mínimo de 24 hs para cada transferencia instruída o automatizada.

Los recursos asignados se clasifican en los que resultan de gravar el salario de los trabajadores activos o pasivos vueltos a la actividad, los de origen impositivo , los provenientes de la privatización de Sociedades o Bienes del Estado Nacional y los

provenientes del Tesoro Nacional, según la apertura citada previamente. También ingresan al sistema, fondos provenientes de su propia operación, los que se clasifican según su origen específico.

Veamos a partir de aquí, el detalle de cada uno de ellos y las ctas. ctes. asociadas, según similitudes de funcionamiento.

- ***Ctas. colectoras de recursos con traspaso automático de fondos a las ctas. centrales.***

Se incluyen recursos de origen impositivo, los provenientes de procesos de privatizaciones y policias provinciales. Dentro de los primeros IVA y Combustibles ingresan a la Cta. N° 43085/02 y Ganancias a la Cta. N° 2139/63, según porcentajes establecidos por leyes específicas (Ley 23.966 Art. 5 Pto.2 y Art. 18 para IVA y Combustible respectivamente y Ley 24.073 Art. 40 para Ganancias). En lo que respecta al 30 % del producido de los procesos de privatizaciones de bienes o sociedades del estado (Ley 23.966 Art. 31) los fondos (depositados por particulares o por los organismos intermediarios) ingresan a la Cta. N° 45911/92 (si son en $). Por último los aportes y contribuciones de las policías de las provincias incorporadas al SIJP, ingresan a través de la Cta N° 2960/19.

En todos los casos, los saldos de estas ctas. son transferidos directamente por el BNA, a la central de la ANSES en el BNA (1998/69), desde donde se deberían considerar disponibles para el pago. Aquí se produce un desfasaje de 24 hs. entre el ingreso de los fondos en las ctas. recaudadoras y el traspaso o acreditación del saldo de las mismas en la cta. central. Independientemente de ello, como se disponen de todos los comprobantes bancarios, la ANSES "gira" sobre estos saldos desde el momento en que ingresan a las ctas. recaudadoras.

- ***Ctas. colectoras de recursos con traspaso manual de fondos a las ctas. centrales.***

Aquí se incluyen los depósitos por privatizaciones efectuados en la cta. en U$S del BNA sucursal New York (N° 000605501000). En este caso los saldos se conocen con bastante retraso (15 días en promedio, salvo casos excepcionales), debido a la demora existente en la remisión de los extractos. Aquí se le solicita al BNA el traspaso de los fondos (previa conversión a $) a la cta. central, con la consiguiente demora, que habitualmente supera las 72 hs.

Respetan igual mecanismo, los depósitos efectuados por la TGN en la cta. N° 2150 del BCRA, los que derivan de créditos de organismos internacionales (BID/BIRF) y están destinados a financiar déficit estructurales de caja. (En el caso de la ANSES, la incorporación de las Cajas Provinciales). Desde ella, los fondos se transfieren a la cta. N° 2120, desde la cual se ejecutan los pagos de los beneficios previsionales.

- ***Ctas colectoras de recursos con traspaso y distribución automática de fondos a las ctas. centrales.***

Este es el caso de la antigua CUSS que el BNA transfiere en primer término desde la cta. N° 1997/66 de la DGI a la Cta. N° 2194/02 de la ANSES. Verificado el crédito al día siguiente, la misma entidad bancaria efectúa la distribución automática de los fondos a las cuentas centrales o puentes de cada uno de los destinatarios de los mismos: SP, AF, FNE, INSSJyP Y ANSSAL.

- ***Ctas. colectoras de recursos c/ traspaso y distribución manual de fondos a las ctas. centrales.***

Este es el caso de la Cta. N° 2485/17 que recauda aportes y contribuciones del SIJP, de las 5 ctas. habilitadas para recaudar antiguos convenios y de la cta. que recauda y distribuye aportes de afiliados Indecisos del SIJP (N° 2511/49).

Aquí cabe aclarar que pese a que las diferentes ctas. funcionan bajo mecanismos similares, la cta. recaudadora del SIJP es la más significativa del sistema, ya que a través de ella se reciben el 60 % en promedio, de los recursos propios, excluídas las Contribuciones Figurativas de la TGN y algún ingreso de carácter extraordinario.

En el caso de la cta. N° 2485/17 (SIJP), la DGI deposita el total de los fondos correspondientes a los beneficiarios del régimen público (excluído ANSSAL), los que provienen de 3 ctas. recaudadoras de la AFIP. Esta cta. recibe además de los créditos por recaudación, débitos directos por comisiones bancarias, y otros que se deducen de la recaudación leída a favor de cada destinatario (caso del INSSJyP). También el BNA realiza ajustes en ambas partidas. Analizando la composición del saldo y la pertenencia de los fondos depositados, (según lectura de códigos efectuada por la DGI), nuestro organismo efectúa la distribución de los mismos a cada una de las ctas. centrales del SP, AF, FNE, y INSSJyP, previa deducción de las comisiones bancarias y de otras retenciones que corresponda efectuar por ley.

Con respecto a las 5 cuentas habilitadas a nombre de la ANSES para colectar los recursos correspondientes a antiguos convenios (N° 2952/16 "Actas de Fiscalización", 2953/19 "Ley 18.820"; 2954/22 "Convenios de Corresponsabilidad Gremial"; 2955/25 "Moratoria Empleadores" y 2956/28 " Convenio Algodonero"), las mismas se hallan inutilizadas, no registrando recepción ni transferencias de fondos. Cada concepto es recibido por una cta. orden DGI de similares características, desde la cual los fondos se transfieren en su totalidad a la Cta. N° 1998/69 de la ANSES. Con posterioridad y en función de los porcentajes establecido por Resolución N° 1226/93, se instruye al BNA la distribución de fondos a cada destinatario (en este caso se incluye ISSARA) en función de porcentajes establecidos para cada cta.

Por último, la cta N° 2511/49 recibe los recursos de los afiliados indecisos que según Art. 30 de la Ley 24.241 (SIJP) y al cierre de cada mes no han formalizado opción ni elegido AFJP, o que erróneamente han sido derivados a uno u otro régimen. También se contempla el caso de jubilados vueltos a la

actividad, y cuyo aporte fuera derivado por error al sector privado. Dicha cuenta recibe una acreditación mensual de fondos, provenientes de una cuenta específica de la DGI y la distribución hacia el régimen público (ANSES y FNE) o privado (AFJP) se efectúa según criterio establecido por la SSS (Resolución N° 116/98) y previo cruce de información con la Superintendencia de AFJP y DGI.

- ***Ctas colectoras de recursos sin traspaso de fondos a las ctas. centrales.***

Este grupo de ctas, recibe fondos de escasa relatividad y con muy poca frecuencia, los cuales quedan inmovilizados en sus saldos por largos períodos, sin pasar a ninguna de las cuentas centrales. Se enumeran las siguientes: N° 2856/21 "Venta de Inmuebles-; N° 2137/57 "Venta de Activos"; N° 2133/45 "Deudas Previsionales"; N° 2831/88 "Recupero de Haberes"; N° 2847/15 "Fondo de Profesionales Letrados"; N° 2848/18 " Fondo de Resolución de Costas"; N° 2199/17 "Distribución Secundaria Obras Sociales" y N° 4068/82 "Depósitos en Garantía".

A continuación se detallarán los aspectos salientes de cada una de ellas:

- Cta. N° 2856/21. Recoge el producido de la venta de inmuebles pertenecientes a las Ex - cajas de Subsidios y AF y al Ex - INPS. La Resolución N° 860/96 estableció en base a la normativa vigente (Decreto N° 2284/91 y Ley 24.307) que se dispusiera la apertura de una cta. presupuestaria especial en juridicción del MTySS y que la misma estuviese administrada por la ANSES. Allí (y pese a la denominación de " cuenta presupuesrtaria" la que se asocia más a conceptos de tipo presupuestarios que de caja) se depositarían los fondos provenientes de la venta de los activos que resultaran prescindibles, y los mismos se destinarían a la reestructuración edilicia de la ANSES. El BNA identifica cada crédito, por lo que se pueden efectuar luego las imputaciones contables y presupuestarias pertinentes y además llevar registros estadísticos.

- Cta. N° 2137/45. Aquí se deberían depositar los fondos del producido de la venta de activos del organismo. La misma se halla sin movimiento desde agosto de 1997 y el BNA ya no emite extractos bancarios. Aún así, como continúa habilitada, la entidad bancaria cobra los gastos asociados al mantenimiento de la misma a través de la cta. central de la ANSES.

- Cta. N° 2133/45. Esta cuenta se habilitó para recoger el ingreso por deudas previsionales al sistema. Pese a esto nunca se derivaron fondos a la misma, por lo que no se registraron movimientos incluso desde su apertura y por consiguiente nunca hubo emisión de extractos, estando la misma inutilizada.

- Cta. N° 2831/88. La misma fue habilitada con el fin de poder canalizar hacia el sistema los fondos provenientes de la devolución de haberes mal pagados a los

beneficiarios del régimen, ya sea en exceso o por error. El justificativo de la apertura de dicha cta. fue, según instrucciones superiores, el de poder efectuar un seguimiento más exhaustivo de los recursos. Cabe aquí efectuar una aclaración conceptual. Los fondos no constituyen un recursos en el sentido estricto del término sino que corresponden a recupero de haberes previsionales mal pagados. Consecuentemente, si bien se registra un ingreso en la caja de ANSES, cabe efectuar los cambios de imputaciones contables y presupuestarias pertinentes, luego de registrado el mismo.

- Cta. N° 2847/15 y 2848/18. Las mismas fueron abiertas a pedido de la Gerencia de Asuntos Jurídicos, con el fin de que se depositen allí los fondos provenientes de la regulación de honorarios fijados a procuradores según Art. 2° inc. B y C de la Ley 23.489. Las cuentas citadas registran escasos movimientos, desde su apertura.

- Cta. N° 2199/17. La misma presenta desde hace largo tiempo, un saldo inmovilizado, producto de la modalidad de afectación y distribución de fondos que efectuara la ANSES en la época en la que administraba los recursos pertenecientes a las Obras Sociales. Por lo expuesto y hasta tanto no se determine (en base a la revisión de las distribuciones de fondos efectuadas) a quienes corresponden los fondos que integran el saldo, este no puede ser utilizado.

- Cta N° 4068/82 . Recibe depósitos de personas físicas o jurídicas en garantía de procesos licitatorios del organismo (efectivo o cheques certificados por el BNA). La normativa que respalda la apertura de esta cta. es el Decreto Ley 23.354/56 ratificado por Decreto 5720/72 y derogado por la Ley 24.156, excepto entre otros, el capítulo VI del Sistema de Contrataciones, cuya vigencia se mantiene.

2) Ctas. Centrales y Puentes.

La ANSES cuenta con 5 ctas. centrales y puentes habilitadas en el BNA, a las cuales se derivan desde las recaudadoras el grueso de los recursos asignados por ley a los distintos destinatarios del RNPS. De ellas, las 2 primeras se hallan habilitadas a nombre del SP y AF de la ANSES (N° 1998/69 y 2060/56), una tercera en cabeza del FNE (N° 2092/89), y las 2 últimas a nombre del INSSJyP y del ANSSAL (N° 1999/72 y 2059/74).

En lo que respecta a la modalidad de funcionamiento, se distinguen dos grupos:

- Ctas. Centrales (N° 1998/69, 2060/56 y 2092/89): a través de ellas se reciben todos los recursos y se ejecutan todas las transferencias de fondos hacia las ctas. de pago, inclusive entre ellas mismas, a los efectos de dotarse de los fondos necesarios para financiar los pagos programados. Esto sucede porque diariamente los recursos asignados a las ctas. de cada subsistema administrado por la ANSES a veces exceden y otras resultan innecesarios para afrontar los gastos de cada uno de ellos. Debido a esto, la cta. que

ejecuta pagos por debajo de su disponibilidad financiera le "gira" fondos a aquella que los estaría ejecutando por encima, de manera de equilibrar el uso y la aplicación de los fondos. Estos movimientos se efectúan día a día sin ningún tipo de restricción, por lo cual indirectamente se está trabajando con las 3 ctas. asociadas a una única caja.

- Ctas. Puentes (1999/72 y 2059/74): los fondos asignados para el INSSJyP y el ANSSAL son retransferidos desde estas ctas. hacia las de titularidad de los organismos involucrados.

3) Ctas. de Pago.

La ANSES ejecuta sus instrucciones de pago a través de 12 ctas. específicas, habilitadas por distintos motivos, en las diferentes etapas por las que atravesó el organismo. De todas ellas, algunas ejecutan pagos prestacionales y otras pagos operativos. La subdivisión actual es la siguiente:

- Cta. N° 2120 "Pagos Previsionales" - BCRA. A través de ella se ejecutan (por medio de la red bancaria) los pagos hacia todo el país de los beneficios previsionales nacionales y de las ex-cajas provinciales. Es la más significativa del sistema, ya que mueve anualmente alrededor de $ 16.000 millones de pesos. Además, la misma es considerada de origen monetario, ya que permite medir a través de las recepciones o liberaciones de fondos desde o hacia el sistema bancario, las contracciones o expansiones de la Base Monetaria. La cta. recibe diversos depósitos. Algunos son producto de devoluciones de haberes impagos, otros provienen del Tesoro Nacional en concepto de Contribuciones Figurativas, sean estos créditos directos en la cta. o transferencias desde la cta. N° 2150 "Créditos BID/BIRF" . Por último se efectúan también transferencias desde la cta. central de la ANSES en el BNA (N° 1998/69). Todos estos movimientos, permiten conformar el saldo el cual debe estar disponible en su totalidad al cierre de las operaciones bancarias del día anterior a cada fecha de pago. Esto es así debido a que el BCRA no puede financiar a ningún integrante del SPNF, puesto que así lo dispone su Carta Orgánica.

- Cta N° 2858/27 "Proyecto de Asistencia Técnica - BID/BIRF". A través del mismo se ejecutan los gastos vinculados al fortalecimiento institucional del organismo. Las instituciones financieras citadas otorgaron conjuntamente con el crédito para el financiamiento del déficit de las Ex- Cajas Provinciales incorporadas a la Nación, un determinado monto para cumplimentar dicho objetivo. La cta. no ha tenido hasta el presente muchos movimientos, debido a que no se han asignado correctamente los créditos presupuestarios para ejecutar dichos programas, con el agregado de que en la actualidad la misma tiene un alto saldo inmovilizado.

- Cta. N° 1875/35 "Prestaciones Previsionales". La cta. ejecuta todos los pagos

de origen prestacional, asociados actualmente al SP: jubilaciones y pensiones por fuera de la red bancaria (por tesorería), retenciones provinciales, pagos de cápitas a las Obras Sociales, en especial. Los fondos le son derivados desde la cta. N° 1998/69, en función de las OP emitidas al pago. También recibe devoluciones de fondos por pagos mal efectuadas, siempre vinculados a los conceptos arriba citados.

- 2363/86 y 2451/78. Ejecutan primeros pagos y pagos de beneficios previsionales. Sus saldos son cubiertos automáticamente por el BNA desde la cta. N° 1998/69. Las ctas. bajo análisis se habilitaron a través de convenios específicos y tienen asociadas ctas. de pago en todo el país.

- 2102/15 "Gastos Administrativos". Esta cta. ejecuta todo tipo de pago operativo vinculado al funcionamiento de la ANSES: personal, bienes de consumo, servicios no personales, y otros. Mantiene igual funcionamiento que la cta. N° 1875/35. Con respecto a las devoluciones de fondos, además de los originados en pagos mal efectuados recibe depósitos por venta de pliegos de procesos licitatorios.

- Cta. N° 10786/42 "Reintegros a empleadores, por AF". Esta cuenta emite libranzas (aproximadamente 12.000 por mes) a los distintos beneficiarios, las que son cobradas mediante su depósito en el BNA. Los fondos para alimentar el saldo provienen de la cta. central de AF (N° 2060/56), en función de la emisión o de la devolución de libranzas rechazadas por el BNA. La cta. tiene un alto saldo inmovilizado y dada la complejidad de sus movimientos no puede ser conciliada. La misma será reemplazada por la indicada a continuación, dentro del marco de la modificación de algunos sistemas de pago a implementar en el organismo.

- Cta. N° 3010/12 "Nueva cta. de pago de Reintegros". La misma distribuirá los fondos para el pago bajo el nuevo sistema, directamente a las no menos de 10.000 cajas de ahorro titularidad de los beneficiarios, y recibirá las devoluciones derivadas de la implementación del pago.

- Cta. N° 40743/06, en cabeza del Subsistema de AF. Ejecuta gastos por Pago Directo (prestaciones permanentes por hijo, escolaridad o en el caso de algunas actividades donde se duda que el empleador las pague, las extraordinarias también), Prestaciones Extraordinarias (matrimonio, nacimiento y adopción) e Incapacidad. Los fondos le son girados desde la cta. N° 2060/56 con igual mecanismo que en los casos anteriores. Los créditos a la cta. se componen (al igual que en casi todos los casos) de devoluciones de fondos por pagos mal efectuados.

- Cta. N° 2101/12 -Desempleo. La misma transfiere dos veces al mes los fondos hacia todas las sucursales del país (vía clearing por el BNA) y recibe infinidad de devoluciones por pagos en exceso o indebidos, que el BNA no identifica claramente. Los fondos para ejecutar los

programas de desempleo le son girados desde la cta. central del FNE (N° 2092/89), en función del cronograma establecido.

- Cta. N° 2166/81 - Empleo. Esta cta. transfiere una única vez al mes los fondos (los que provienen de la misma cuenta que en el caso anterior) a una cuenta del MTySS, el que tiene en su cabeza la ejecución de los programas. Recibe escasas devoluciones de fondos, provenientes de rezagos del interior del país.

-Cta. N° 54250/0999/1 en Bco. de Galicia. Deriva de un convenio específico firmado con la citada entidad a través de la cual se debitan automáticamente los gastos derivados del consumo de combustible, previa aplicación del sistema Shell-card. El objetivo de su apertura fue el de controlar el gasto asociado, y los fondos para cubrir el saldo de la misma se transfieren desde la 2102/15.

III.1.2. Cajas de Ahorro

La ANSES dispone en la actualidad de 3 Cajas de Ahorro habilitadas desde su creación en el BNA, 2 a nombre de los SP y AF (N° 185741/5 y 185742/1 respectivamente) y la tercera a nombre del FNE (N° 185743/8). El objetivo de su apertura fue el de mantener independizadas las colocaciones temporarias de corto plazo que se realizaban con los excedentes de fondos provenientes de cada una de las 3 ctas. centrales administradas por ANSES. En la actualidad sólo es utilizada (y con muy escasos movimientos), la caja de ahorro del SP, ya que el organismo no dispone (como en épocas anteriores) de excedentes para colocar.

III.1.3. Cuentas de Custodia de Títulos Públicos

Actualmente se dispone de 2 Comitentes títulos habilitados en la Cta. N° 1128/3 del BNA en la Caja de Valores, uno a nombre de la ANSES (N° 149043/75) y el otro a nombre del FNE (N° 3002370/07). Ambos comitentes se encuentran desde fines de Enero de 1997, sin títulos acreditados, consecuencia de que ni la ANSES ni el FNE cuentan con una cartera de títulos en disponibilidad.

La apertura separada de los mismos fue solicitada a la citada entidad bancaria, a comienzos del 1992, cuando tanto nuestro organismo como el FNE disponían de abultados excedentes financieros sin colocar en inversiones a largo plazo. En esa época y dentro de las decisiones de política instrumentadas, el Estado Nacional "vendió" a los organismos involucrados títulos públicos emitidos, como forma de absorver la liquidez con que contaba el RNPS a cambio de dotar a este, de un instrumento que a su vez le permitiría financiarse si esto fuera necesario.

Con el paso del tiempo, y hasta enero de 1997, las carteras de títulos tanto de la ANSES como del FNE, sufrieron cambios significativos y sirvieron para financiar los desequilibrios en que incurrió el sistema, hasta agotarse.

III.1.4. Cajas de Seguridad

En la última Auditoría efectuada este año, se detectó que la ANSES disponía de 28 cajas de seguridad habilitadas en el BNA, heredadas de los diversos organismos en los que derivó luego de su creación. Pese a que los gastos asociados al mantenimiento de las mismas debitaban automáticamente de una de las ctas. de gastos operativos (N° 2102/15), la falta de seguimiento y control en nuestro organismo ocasionó que no se descubriera su existencia, sino hasta enero de 1998.

Se desconoce el contenido de las mismas, por lo que se están efectuando las gestiones operativas y legales correspondientes.

III.2. MEDICION DE GASTOS ASOCIADOS

Conjuntamente con el relevamiento de cuentas efectuado (el que como se recordará arrojó un total de 337 ctas. bancarias en todo el país), se cuantificó el gasto asociado al mantenimiento y funcionamento de las mismas, tanto en Sede Central (eje de este trabajo) como también en las Regionales, a los efectos de cuantificar y medir el impacto de dichos costos sobre el universo completo de ctas.

En el mismo análisis, se procedió a identificar el componente fijo del gasto total para aislarlo del costo variable.

Los primeros, compuestos principalmente por gastos de mantenimiento, varían proporcionalmente al número de ctas. habilitadas. Estos incluyen los aranceles promedios de emisión mensual de extractos bancarios y el mantenimiento diario de cada cta. En el caso de cerrar algunas de ellas, se podría producir un ahorro en los mismos.

En cuanto a los variables, estos fluctúan en función de los volúmenes de fondos recepcionados y transferidos por el organismo. Los mismos se encuentran relacionados tanto con el nivel de recaudación ingresado, como por el de las prestaciones ejecutadas mensualmente, según los instrumentos de pago utilizados (transferencias en sus distintos tipos y depósito de cheques propios en diversas entidades bancarias), las que potencialmente varían al alza. En este caso, y especialmente por el último componente citado, su costo resulta rígido a la baja.

Aquí cabe efectuar una consideración adicional. Generalmente, en la literatura económica los gastos fijos se consideran (dados determinados parámetros) recurrentes e inevitables en el corto plazo y los variables, son aquellos sobre los que generalmente se pueden efectuar recortes.

En el caso de la ANSES, y focalizando específicamente la estructura de ctas. bancarias habilitadas, sucede lo contrario: una posible reducción en su número provocaría una reducción del gasto fijo en el corto plazo, pero no modificaría el variable, dada su naturaleza.

Efectuadas estas consideraciones, analizaremos los números que arroja la medición efectuada en términos anuales:

1) El gasto total de mantener habilitadas y funcionando el total de ctas. bancarias existentes, asciende en todo el país a $ 120,13 millones. De ese total, el gasto de mantenimiento representa una porción relativamente baja: $ 0,78 millones, quedando afectados los restantes $ 119,35 millones al gasto de funcionamiento.

2) En el caso del grupo de ctas. habilitadas en Sede Central, $ 119,54 millones corresponden al gasto total. Dentro de esta cifra la apertura resulta ser la siguiente: mantenimiento $ 0,66 millones y funcionamiento $ 118,88 millones.

Como se puede apreciar, Sede Central concentra el 99,50 % del total, mientras que los gastos de funcionamiento representan el 99,60 % del mismo.

Lo anterior es producto de la organización del sistema de ctas. bancarias, cuyo mecanismo de funcionamiento centralizado (percepción de recursos y ejecución de las transferencias primarias desde la central hacia el resto del país), lleva asociado la concentración de los costos, en forma proporcional.

III.3. MANEJO ACTUAL DE SALDOS. INMOVILIZACION.

Producto del análisis efectuado sobre la estructura actual de ctas, surge un tema que resulta de interés abordar, el cual está asociado al manejo de saldos y la optimización en su uso. Lo anterior produce inevitablemente efectos positivos o negativos sobre los resultados de la gestión financiera en el organismo, con la consiguiente medición de las ganancias o pérdidas derivadas.

Con relación a lo anterior, se ha venido observando que desde hace bastante tiempo la gestión financiera no ha tenido en cuenta el costo de oportunidad que implica el mantener saldos ociosos en las ctas. ctes. De esta manera, se ha privilegiado la política de mantener altos saldos inmovilizados por sobre la colocación de excedentes de fondos en inversiones temporarias de corto plazo. Lo anterior ha sido producto de varios factores, entre los cuales podemos identificar los siguientes:

1°) La gran dispersión existente en la estructura de ctas., lo que impide dimensionar en conjunto la totalidad de los fondos con los que se dispone. Esto no ocurriría si se trabajara bajo el principio de Unidad de Caja.

2°) La demora en la percepción de ciertos recursos y la imprevisibilidad en la ejecución de algunos gastos, lo cual obliga a mantener saldos ociosos en las ctas. ctes. para hacer frente a gastos contingentes.

3°) La falta de coordinación entre las solicitudes de envío de fondos desde las ctas. centrales a las de pago, y la efectiva ejecución de los gastos asociados.

Del análisis de la estructura de ctas, surge que alguna de ellas poseen saldos que se acumulan por largos períodos, en especial las que recogen el producido de la afectación de algún recurso específico o las que reciben fondos provenientes de la devolución de pagos mal efectuados. Algunos de estos saldos pueden ser considerados de libre disponibilidad, ya que no existen restricciones a su utilización (como por ejemplo los de las ctas. de recupero de haberes o de deudas previsionales). Otros, en cambio, deben mantenerse en suspenso sin poder ser afectados, ya que están conformados por recursos sin identificación respecto a sus organismos destinatarios o porque sobre ellos se efectuarán futuras distribuciones de fondos (este es el caso de los aportes de afiliados indecisos al SIJP y de los recursos de las obras sociales).

En el segundo de los casos enumerados, cabe efectuar una aclaración conceptual. El hecho que ciertos recursos no puedan ser afectados y deban quedar en suspenso en alguna cta. del organismo, no significa que los mismos deban mantenerse inmovilizados. Esta política tiene dos consecuencias: el saldo de la cta. se reduce con el paso del tiempo, ya que el BNA debita automáticamente los costos asociados al mantenimiento de la misma. Paralelamente se agrega el costo de oportunidad derivado de no efectuar colocaciones temporarias a corto plazo.

Para dimensionar el impacto del manejo de fondos que ha efectuado la ANSES, derivado de los factores antes expuestos, se han medido los saldos promedios inmovilizados de sus ctas. ctes. más representativas, mantenidos al cierre de cada trimestre, desde Dic. 96 hasta Setiembre de 1998. En el período citado, el promedio de los mismos asciende a $ 103,15 millones. Si a este importe se le deduce un saldo mínimo de seguridad que debe mantenerse inevitablemente en las cuentas (el cual se estimó en $ 1,5 millones), el resultante sujeto a decisiones financieras resulta en $ 101,65 millones.

Adicionalmente, se estima la pérdida financiera por inmovilización, utilizando una tasa de interés bastante conservadora, la que asciende en el período bajo análisis a $ 6,33 millones.

IV. PROPUESTA DE REDISEÑO

En esta etapa del trabajo y en función del análisis efectuado en las anteriores, se efectúa la propuesta de reducción del número de ctas. bancarias habilitadas, conjuntamente con el nuevo circuito de recaudación y pago rediseñado en función de la misma (CIRCUITO II). Para una correcta visualización de las ctas. que se proponen cerrar o mantener habilitadas, se sugiere seguir la numeración antepuesta a la descripción de cada una de ellas, la que se corresponde con la existente en el nuevo circuito diseñado.

Finalmente se efectuarán algunas consideraciones acerca del ahorro de gastos derivado de la reducción del número de ctas. y una propuesta

adicional sobre el manejo de saldos.

IV.1. REDUCCION DEL NUMERO DE CUENTAS BANCARIAS

IV.1.1. Ctas. Ctes.

1) Centrales y Puentes

De las 5 cuentas habilitadas en el BNA, se propone:

1. mantener sólo la cta. central de la ANSES (N° 1998/69) y eliminar las 4 restantes (N° 2060/56, 2092/89, 1999/72 y 2059/74).

Como es sabido, el objetivo derivado de la creación de la ANSES fue el de crear un sólo organismo que administrara los recursos del sistema, quizás como una forma indirecta de balancear los desequilibrios financieros existentes entre cada uno de los organismos que lo conformaron, en especial el Ex-Instituto Nacional de Previsión Social (deficitario) y las Ex- Cajas de Subsidios Familiares (superavitarias). A a esto se le agrega que con el paso del tiempo el FNE (administrado por la ANSES) tuvo que ser financiado por éste, producto de mayores necesidades finacieras originadas básicamente en el aumento del gasto por prestaciones sociales vinculadas (empleo y desempleo).

Por lo expuesto, no resulta necesario seguir manteniendo en forma separada las ctas. bancarias que nuclean los recursos que se le asignan a los regímenes que conformaron o que fueron administrados luego por la ANSES, sobre todo cuando el principio de unidad de caja no se halla vinculado a la pérdida de las correctas imputaciones contables y presupuestarias de las partidas asociadas.

El cierre de las ctas. N° 1999/72 (INSSJyP) y 2059/74 (ANSSAL) deriva, en que las mismas son puentes entre nuestro organismo y los vinculados, es decir las transferencias de fondos simplemente "pasan" y luego se derivan a ctas. específicas de cada organismo. Este mecanismo no tiene razón de ser, por lo que se propone efectuar transferencias directas a cada uno de ellos.

2) Recaudadoras

La propuesta general es que exista una única cuenta que colecte la mayor cantidad posible de recursos asignados al régimen (siempre que se cuente con la identificación correcta de los recursos), y que se mantengan aquellas que por su importancia o especificidad deban seguir estando habilitadas. Esto tiene como fuerte supuesto, que el BNA deberá identificar la mayor cantidad de créditos y movimientos posibles, para lo cual deberán entablarse las negociaciones adecuadas.

El detalle de cuentas a cerrar, sería el siguiente:

2. Ctas. N° 2952/16, 2953/19, 2954/22, 2955/25, 2956/28, (que deberían colectar recursos de antíguos convenios), ya que en la

actualidad se encuentran inútilmente habilitadas, pues los recursos que deberían haber ingresado a estas cuentas desde que se dispuso su apertura, nunca lo hicieron. Como la propuesta contempla el cierre de 4 de las 5 cuentas centrales o puentes, y además "limpiar" lo más posible el ingreso y egreso de fondos hacia y desde nuestro organismo, se propone solicitar al BNA que automatice la distribución a los organismos beneficiarios por fuera de ANSES (INSSJyP, ANSSAL e ISSARA), según coeficientes ya establecidos.

3. Cta. N° 2960/19 (policias provinciales). Solicitar al BNA la transferencia de los fondos desde las cuentas orden de la DGI que los recaudan, directamente a la Cta 1998/69, ya que con anterioridad a la apertura de esta cuenta, los fondos ingresaban directamente a la Cta. propuesta.

4. Cta. N° 2194/02 (CUSS). La propuesta incluye solicitar a la DGI transferencia y distribución desde su Cta. N° 1997/66 a una única cuenta de la ANSES (para los porcentajes asignados al Previsional, Asignaciones Familiares y FNE), e independientemente al INSSJyP y ANSSAL, salteando las cuentas centrales o puentes a las que los fondos se derivan actualmente (cuya eliminación ha sido propuesta).

5. Ctas. colectoras de impuestos: 43085/02 (IVA y Combustibles) y 2139/63(Ganancias). Solicitar transferencia directa desde las cuentas recaudadoras orden de la DGI a la cuenta N° 1998/69, a efectos de evitar la dispersión actualmente existente en la disponibilidad de los recursos.

6. Cta. N° 2856/21. Considerando las características de la cuenta, se propone el ingreso de los fondos a la cuenta que debería ejecutar los pagos a efectuar con el producido de la venta de esos inmuebles. Se sugiere como cta. de derivación la N° 2102/15.

7. Cta N° 2137/57. Se sugiere el cierre de la citada cuenta y la derivación del ingreso de los fondos (si los hubiese) a la misma cuenta que en el caso anterior.

8. Cta. N° 2133/45. Se recomienda su cierre. En el caso de haber ingresos, derivarlos a la cta. N° 2831/88.

9. Ctas N° 2847/15 y 2848/18 . Dadas las caracterísaticas de las cuentas, se propone su cierre y el envío de los fondos directamente a la central.

A continuación se detallan las cuentas a mantener habilitadas:

10. 2150 Créditos BID/BIRF BCRA, dado su origen y la especificidad de los recursos que ingresan, y en especial la condición impuesta por los organismos internacionales, los que solicitan al organismo receptor de los fondos mantener habilitada una cuenta específica para poder efectuar el seguimiento de los desembolsos.

11. La Cta. 2485/17 (SIJP) se sugiere se siga manteniendo abierta en una primera instancia, debido al movimiento que presenta, la significatividad de los recursos que involucra, la diversidad de débitos, créditos y ajustes sin identificación inmediata por parte del

BNA (los que afectan a los beneficiarios) y sobre todo porque, en función de la aplicación de la normativa vigente, hay una relación institucional establecida entre la ANSES, INSSJyP y ANSSAL, a través de la cual nuestro organismo debe practicar ciertas retenciones al INSSJyP, algunas de las cuales deben ser derivadas al ANSSAL. En este caso, de existir sólo una de las 3 cuentas centrales de la ANSES (1998/69) toda la distribución asignada al Previsional, SAF y FNE pasaría desde la Cta 2485/17 a la indicada, y la recaudación correspondiente al INSSJyP (descontadas las deducciones asociadas) a la Cta N° 1756/13 de dicho organismo, derivándose los fondos del ANSSAL directamente a su Cta. N° 2288/11.

12. Cta N° 2511/49 (Indecisos) dada su particularidad. .

13. Las cuentas que colectan recursos por privatizaciones: 45911/92 ($) y 000605501000 (U$S), bajo los actuales mecanismos de percepción y distribución.

14. 2199/17. Esta cuenta debería permanecer habilitada hasta tanto se determine a quién corresponden los fondos existentes en la misma, y se efectúen las distribuciones correspondientes.

15. Cta.2831/88. El motivo de mantener abierta esta cuenta se basa en que el BNA no identifica los depósitos en el momento en que los efectúa, pese a lo cual se trata de efectuar un seguimiento detallado por beneficiario (el que comprende todo el país), en especial en los casos en que la ANSES ha iniciado juicio y por esos motivos resulta más fácil conciliar una cuenta específica. Se agrega a la propuesta, a los efectos de no mantener inmovilizados los fondos existentes en la cuenta, que los saldos se retransfieran automáticamente a la 1998/69.

16. Cta. N° 4068/82.Se sugiere mantenerla habilitada, ya que los fondos deben estar en custodia, no pudiéndose disponer de los mismos.

3) De Pago

La propuesta asociada de reducción en su cantidad, sería la siguiente:

Cuentas a mantener habilitadas:

17. Cta. N° 2120 BCRA, dada su importancia.

18. Cta N° 2858/27 "Proyecto de Asistencia Técnica - BID/BIRF". Pese a la inmovilización de su saldo, no puede ser cerrada por las mismas consideraciones que la cta. 2150.

19. Cta. N° 54250/0999/1, Bco. de Galicia. Se mantiene habilitada dado su origen.

20. Ctas. N° 2363/86 y 2451/78. Considerando su origen prestacional, sería realmente dificultosa su eliminación.

21. Cta. N° 3010/12, en función del objetivo de su apertura.

22. Cta N° 2101/12 . No se

aconseja su cierre.

23. Cta. N° 1875/35 . A partir de esta propuesta, se sugiere que la misma ejecute todas las distribuciones de fondos asociadas al pago de gastos prestacionales de todo tipo (incluídos los de Asignaciones Familiares, con excepción de los reintegros).

24. 2102/15. Salvo opinión en contrario,se sugiere se mantenga la cuenta habilitada, ya que al igual que en otros casos, la misma recibe devoluciones de los pagos ejecutados y otros como los provenientes de la venta de pliegos, que el BNA no identifica en forma adecuada.

Cuentas a cerrar:

25. Cta. N° 10786/42, luego de que se agoten las libranzas emitidas bajo el anterior sistema y que se pase el saldo inmovilizado de la misma a la nueva cuenta. El plazo estimado sería Dic. 98.

26. 2166/81, derivando las devoluciones de fondos ya comentadas, a la cuenta 2101/12.

27. Cuenta N° 40713/06, ya que se ha sugerido que los gastos se ejecuten a través de la cta. N° 1875/35.

IV.1.2. Cajas de Ahorro

De las 3 cajas de ahorro existentes, se propone dejar habilitada sólo una, dada la inexistencia de excedentes transitorios de fondos para efectuar colocaciones temporarias a corto plazo, de lo cual deriva la inutilidad de mantener 3 cajas habilitadas y en concordancia con la propuesta de cierre de las restantes ctas. ctes. centrales.

IV.1.3. Ctas. de Custodia de Títulos Públicos

Se propone el cierre de los 2 comitentes habilitados, debido a que no se cuentan con títulos públicos en cartera.

IV.1.4. Cajas de Seguridad

De las 28 cajas habilitadas, se propone el cierre de la totalidad de las mismas, previa apertura y retiro de la documentación que existiese. La propuesta se fundamenta en el ahorro de costos de mantenimiento, como así también en el supuesto de que gran parte de las cajas tienen escasos contenidos, y que para guardar los que se hallasen se pueden utilizar las cajas fuertes existentes en las gerencias vinculadas.

Con referencia a este tema se aclara que ya se han comenzado las gestiones, para proceder a consolidar la propuesta efectuada.

IV.2. AHORRO DE GASTOS ASOCIADOS.

Como se explicara en el apartado III.2,

dada la estructura actual de cuentas, su funcionamiento y el comportamiento de los dos tipos de gasto, sólo es posible producir un ahorro sobre el componente fijo del mismo.

Respecto de lo anterior, y en función de la propuesta de minimización de cuentas, que propone eliminar aproximadamente el 73 % de ellas (53 de las 72 actualmente habilitadas), se podría reducir el gasto de mantenimiento en un porcentaje relativamente pequeño (5,46 %). Pese a que el ahorro resultante (estimado en $ 35.984,68 por año) podría ser insignificante para algunos (en especial si se lo compara con la estructura total de gastos del organismo), es importante generar mecanismos de optimización adecuados y evitar gastos que innecesariamente se asumen como normales. Lo anterior se torna más significativo si se considera además, que los fondos administrados por la ANSES son Públicos.

IV.3. ALTERNATIVAS PARA EL MANEJO DE SALDOS.

Según lo analizado, la estructura actual de cuentas y los factores asociados a su funcionamiento, provocan una importante inmovilización de saldos durante largos períodos, sin que se consideren las pérdidas financieras derivadas.

Conjuntamente con la propuesta de redimensionamiento en el número de ctas. bancarias y por consiguiente de sus circuitos asociados, se agrega otra vinculada al manejo de saldos.

Según las distinciones efectuadas en el apartado III.3, acerca de la posibilidad de disponer libremente o no de los recursos acreditados en las cuentas cuyos saldos actualmente se encuentran inmovilizados, se plantean las siguientes alternativas de optimización:

1) Si se trata de saldos de libre disponibilidad, se propone su utilización directa, como cualquier otro recurso del sistema. Ya que la propuesta de rediseño contempla que los mismos pasen desde sus cuentas colectoras a las cuentas centrales o que las primeras de ellas se eliminen (según el caso), no habría mayores inconvenientes de implementación.

2) Si los saldos, en cambio, presentan ciertas restricciones a su uso, se propone efectuar la apertura de Subcuentas en la única Caja de Ahorro que quedaría habilitada a nombre de la ANSES, con la fijación de límites a su disposición financiera. Esto cumpliría con el doble propósito de mantener resguardados los fondos y al mismo tiempo generaría una renta suficiente para cubrir los gastos bancarios, de manera de no reducir el valor de los depósitos a lo largo del tiempo.

Para finalizar, efectuaremos una última consideración, la cual se refiere a las implicancias del flujo de circulación de fondos entre la ANSES, el Tesoro Nacional y el Sistema Financiero.

En tal sentido, no resulta indiferente que el organismo que ejecuta anualmente la mitad del Presupuesto Nacional, priorice determinados aspectos en función de otros. La dispersión y la inmovilización de saldos no sólo lleva asociada pérdidas financieras para el propio organismo, sino que incrementa la necesidad de asistencia financiera al Tesoro Nacional, con el consiguiente traslado del costo del endeudamiento. Adicionalmente, un bajo nivel de colocaciones en caja de ahorro, reduce la capacidad prestable del Sistema Financiero, con los consiguientes efectos sobre el mercado de crédito.

V. CONCLUSIONES

Dentro del marco legal y de gestión establecido por la Ley 24.156, el manejo adecuado del flujo de fondos y el resguardo de las disponibilidades de los organismos que integran el SPN, conforman el eje central de toda la temática vinculada al manejo de los fondos públicos.

Derivado de lo anterior, la TGN como órgano rector del sistema, debe coordinar el funcionamiento de las tesorerías que operen en el SPN y administrar el sistema de Cuenta Unica del Tesoro (CUT). A esto se le incorporan los objetivos de administrar inteligentemente los recursos en función de los principios de Eficacia, Eficiencia, Economía y transparencia de la gestión y generar (a través de los registros de las operaciones) información confiable.

Dentro de los instrumentos con los que se disponen para alcanzar los objetivos antes enumerados, la implementación de la CUT a partir de Enero de 1995, ha constituído la herramienta fundamental para lograr una moderna y más segura gestión del manejo de fondos públicos, alcanzar el gerenciamiento pleno y transparente de los mismos y la unidad del registro del pagado, completando adecuadamente el proceso presupuestario antes del cierre definitivo de las cuentas del ejercicio.

Como es sabido, la TGN mediante la utilización del Programa de Caja del período (el cual consolida el de todos los SAF incorporados al sistema), asigna límites financieros, autorizaciones de giro o cuotas de pago contra la CUT a cada uno de ellos. Esto último, en función a las disponibilidades registradas a favor de cada SAF en sus cuentas escriturales y al registro de su deuda exigible. En el caso de los organismos descentralizados fuera de la CUT (tal como es el caso de la ANSES), se contemplan los cronogramas de pagos respectivos, a fin de determinar el nivel máximo de financiamiento requerido hacia el Tesoro Nacional.

De lo expuesto se desprende que no resulta indiferente a la política de administración de fondos del SPN, que la ANSES (organismo que ejecuta la mitad del Presupuesto Nacional) adopte determinados modelos de gestión respecto al manejo de los fondos que administra.

Lo anterior, como se demostró en el

trabajo, está vinculado (entre otras cosas), a la organización del sistema de cuentas, su funcionamiento y los procesos asociados, todo lo cual provoca los impactos ya comentados sobre el manejo de saldos, el costo asociado a su inmovilización y los requerimiento de fondos hacia el Tesoro Nacional.

Finalmente, el trabajo ha pretendido ser constructivo, considerando que valdría la pena hacer un esfuerzo adicional para aproximar el modelo de gestión financiera de la ANSES, al adoptado por los restantes integrantes del SPN.

VI. BIBLIOGRAFIA

1) La normativa citada en el texto.

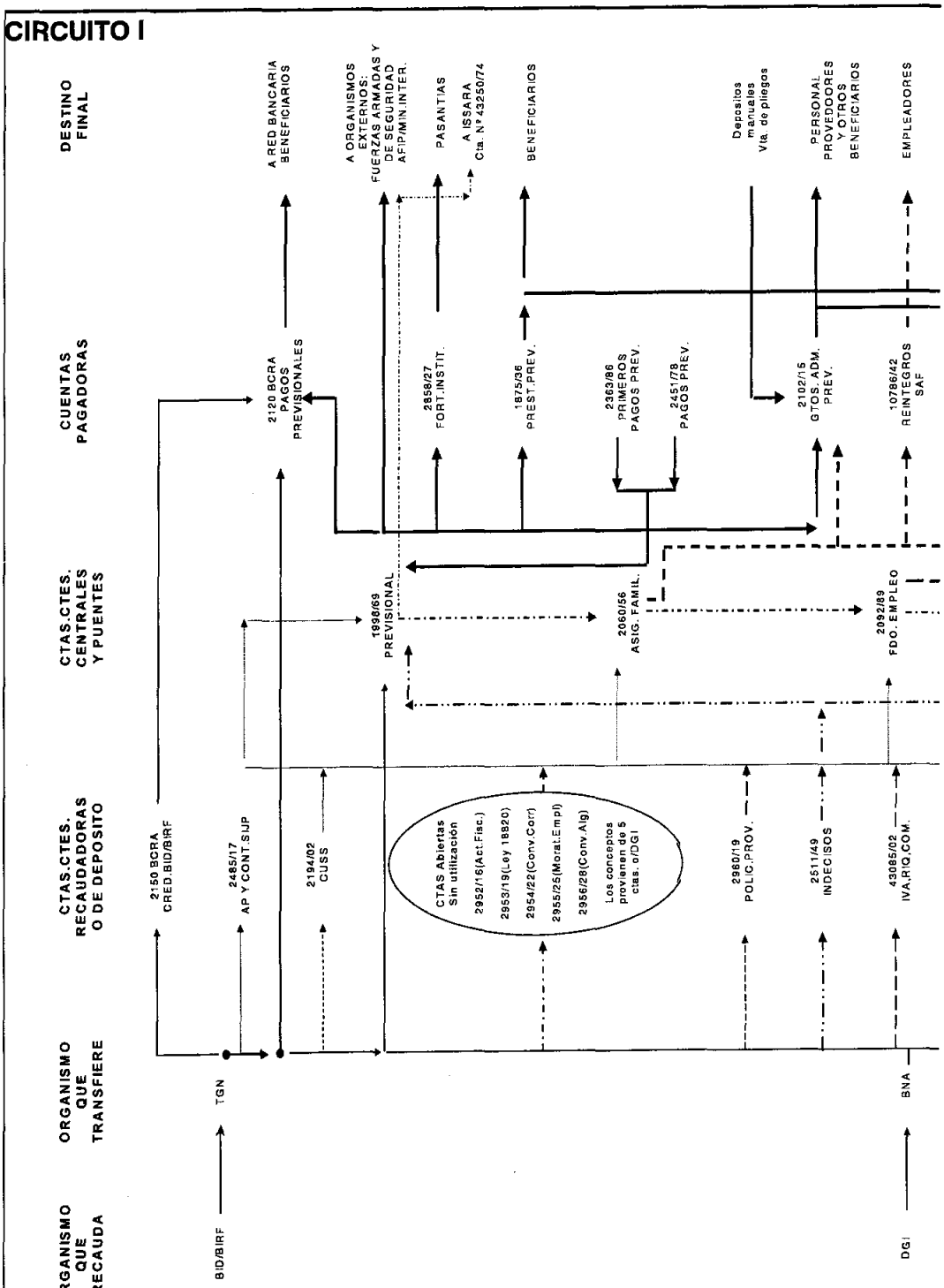
2) Un Análisis Económico del Sistema Previsional Argentino y Aspectos Comparados con los Regímenes de otros Países. Dr. Horacio Piffano y Dr. Alberto Porto. 1995. Asociación Internacional de Presupuesto Público.

3)Digesto de Normas de Administración Financiera del SPN. Tercera Edición (Secretaría de Hacienda. Julio de 1997). Cuenta Unica del Tesoro.

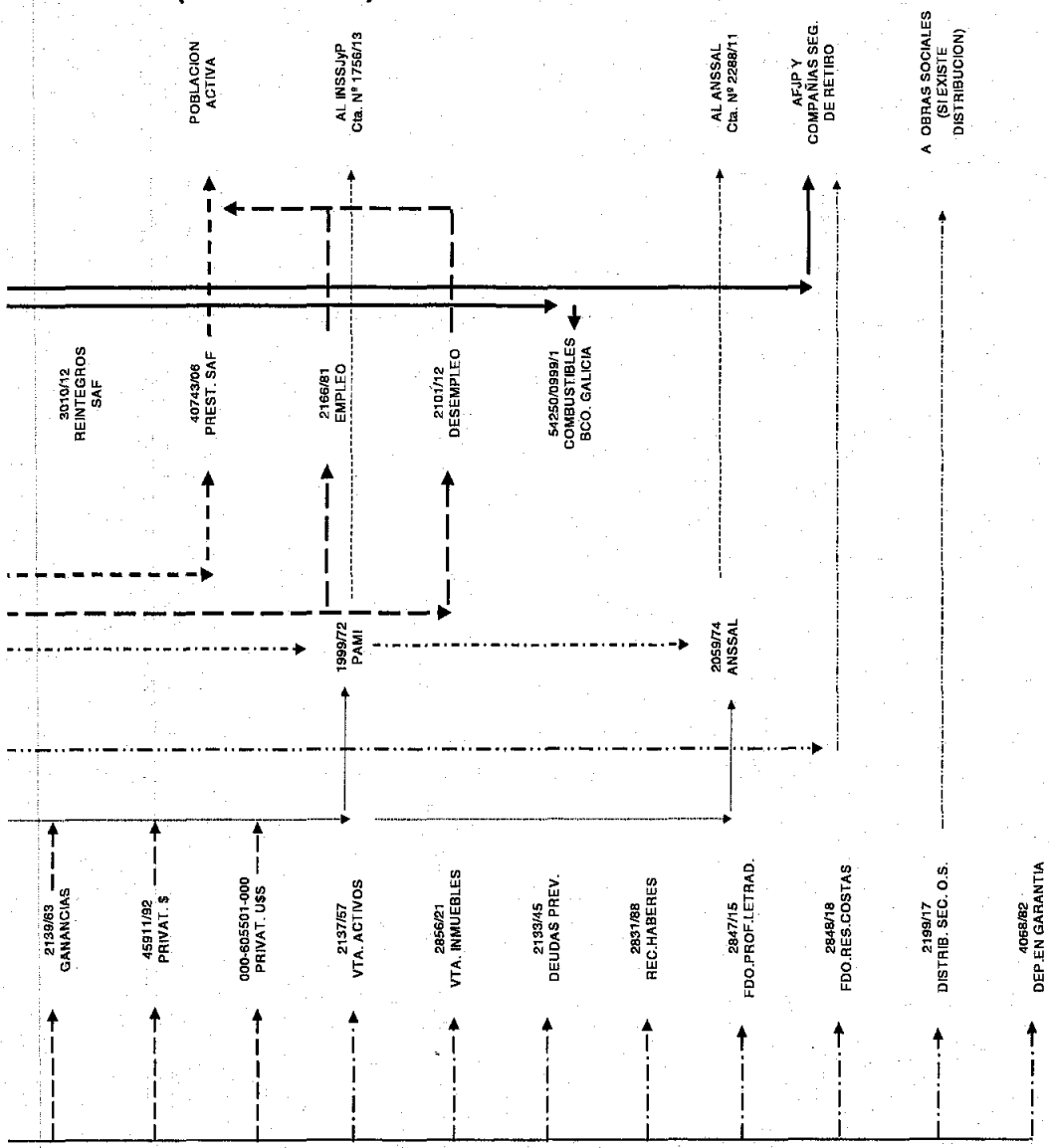
ABREVIATURAS UTILIZADAS

ANSES. Administración Nacional de la Seguridad Social.
UDAI. Unidad de Atención Integral.
BNA. Banco de la Nación Argentina.
BCRA. Banco Central de la República Argentina.
RNPS. Régimen Nacional de Previsión Social.
SUSS. Sistema Unico de Seguridad Social.
SIJP. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.
CUSS. Contribución Unificada a la Seguridad Social.
AFJP. Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.
SP. Sistema Previsional.
AF. Asignaciones Familiares.
FNE. Fondo Nacional de Empleo.
INSSJyP. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.
ANSSAL. Administración Nacional del Seguro de Salud.
FONAVI. Fondo Nacional de la Vivienda.
ISSARA. Instituto de Servicios Sociales para Actividades Rurales y Afines.
AFIP. Asociación Federal de Ingresos Públicos.
DGI. Dirección General Impositiva.
TGN. Tesorería General de la Nación.
SAF. Servicio Administrativo Financiero.
PBU. Prestación Básica Universal.
PC. Prestación Compensatoria.
PAP. Prestación Adicional por Permanencia.
RTI. Retiro Transitorio por Invalidez.
SSS. Secretaría de Seguridad Social.
INPS. Instituto Nacional de Previsión Social.
MTySS. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
OP. Orden de Pago.
Cta.Cte.Cuenta Corriente.
SPNF. Sector Público no Financiero.
BID/BIRF: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

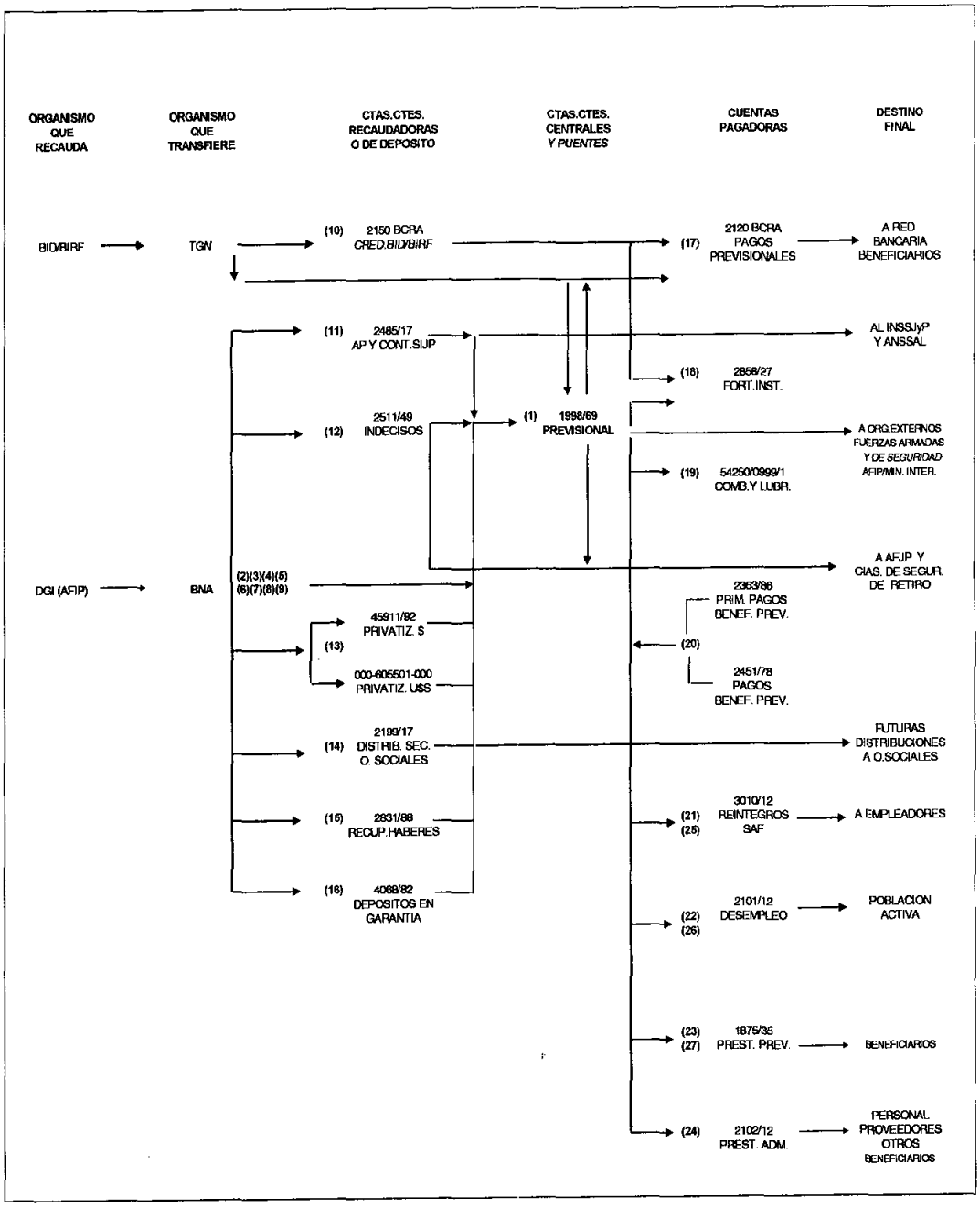
CIRCUITO I


ORGANISMO QUE RECAUDA
ORGANISMO QUE TRANSFIERE
CTAS.CTES. RECAUDADORAS O DE DEPOSITO
CTAS.CTES. CENTRALES Y PUENTES
CUENTAS PAGADORAS
DESTINO FINAL
BID/BIRF
TGN
2150 BCRA CRED.BID/BIRF
2485/17 AP Y CONT.SIJP
2194/02 CUSS
CTAS Abiertas Sin utilización
2952/16(Act.Fisc.)
2953/19(Ley 18820)
2954/22(Conv.Corr)
2955/26(Morat.Empl)
2956/28(Conv.Alg)
Los conceptos provienen de 5 ctas. o/DGI
1998/69 PREVISIONAL
2060/56 ASIG. FAMIL.
2092/89 FDO. EMPLEO
2120 BCRA PAGOS PREVISIONALES
2858/27 FORT.INSTIT.
1875/36 PREST.PREV.
2363/86 PRIMEROS PAGOS PREV.
2451/78 PAGOS PREV.
2102/15 GTOS.ADM. PREV.
10786/42 REINTEGROS SAF
A RED BANCARIA BENEFICIARIOS
A ORGANISMOS EXTERNOS: FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD AFIP/MIN.INTER.
PASANTIAS
A ISSARA Cta. Nº 43250/74
BENEFICIARIOS
Depositos manuales Vta. de pliegos
PERSONAL PROVEEDORES Y OTROS BENEFICIARIOS
EMPLEADORES
DGI
BNA
2980/19 POL.IC.PROV.
2511/49 INDECISOS
43085/02 IVA,RIQ,COM.

CIRCUITO I *(continuación)*



CIRCUITO II


ORGANISMO QUE RECAUDA
ORGANISMO QUE TRANSFIERE
CTAS.CTES. RECAUDADORAS O DE DEPOSITO
CTAS.CTES. CENTRALES Y PUENTES
CUENTAS PAGADORAS
DESTINO FINAL
BID/BIRF
TGN
(10) 2150 BCRA CRED.BID/BIRF
(17) 2120 BCRA PAGOS PREVISIONALES
A RED BANCARIA BENEFICIARIOS
(11) 2485/17 AP Y CONT.SIJP
AL INSSJyP Y ANSSAL
(18) 2858/27 FORT.INST.
(12) 2511/49 INDECISOS
(1) 1998/69 PREVISIONAL
A ORG.EXTERNOS FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD AFIP/MIN. INTER.
(19) 54250/0999/1 COMB.Y LUBR.
A AFJP Y CIAS. DE SEGUR. DE RETIRO
DGI (AFIP)
BNA
(2)(3)(4)(5) (6)(7)(8)(9)
2363/86 PRIM. PAGOS BENEF. PREV.
45911/92 PRIVATIZ. $
(13)
(20)
000-605501-000 PRIVATIZ. U$S
2451/78 PAGOS BENEF. PREV.
2199/17 DISTRIB. SEC. O. SOCIALES
(14)
FUTURAS DISTRIBUCIONES A O.SOCIALES
(15) 2831/88 RECUP.HABERES
(21) (25) 3010/12 REINTEGROS SAF
A EMPLEADORES
(16) 4068/82 DEPOSITOS EN GARANTIA
(22) (26) 2101/12 DESEMPLEO
POBLACION ACTIVA
(23) (27) 1875/35 PREST. PREV.
BENEFICIARIOS
(24) 2102/12 PREST. ADM.
PERSONAL PROVEEDORES OTROS BENEFICIARIOS

CICLO DE CONFERENCIAS DE LA ASAP

EXPOSITOR: DOMINGO CAVALLO

DICIEMBRE DE 1998

PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA ASAP

MARCOS MAKÓN

Hoy está el Dr. Cavallo con nosotros, cerrando el ciclo de conferencias que todos los meses durante este año hemos tenido con expertos en el área económica que nos han dado una visión de la problemática de la coyuntura nacional e internacional en cada momento. Realmente, conseguir la participación en el mes de diciembre de tanto público refleja la importancia de la visita del Dr. Cavallo. Normalmente, en las conferencias yo presento al disertante, pero creo que hoy no hace falta. Lo que quiero decir, Dr. Cavallo, es que en nombre de la ASAP, y en el mío en particular, queremos agradecerle porque sabemos las múltiples preocupaciones que usted tiene y ha podido hacer un hueco para venir a conversar con nosotros un ratito sobre temas de candente actualidad, como son los efectos de la crisis internacional en el sistema fiscal argentino.

EXPOSICIÓN DE DOMINGO CAVALLO

Gracias a vos, Marcos. Es un gusto estar con todos ustedes hoy aquí, como he estado varios años, siempre en la clausura de este ciclo de conferencias de la ASAP. Además, los felicito por el local. Está muy lindo, seguro que lo aprovechan muy bien, en tareas de capacitación, en un área tan importante como la administración presupuestaria. Voy a hablar de la crisis internacional, pero de algo que tiene que ver con la Argentina. En primer lugar, les voy a decir la conclusión. Esta crisis internacional está poniendo de manifiesto que después de muchas décadas, la Argentina es uno de los países en el que se han producido cambios institucionales que van en la dirección de los que se necesitan. Compartimos esa posición con Europa, donde se está dando otro cambio institucional, en la misma dirección, y que seguramente se va a generalizar en la organización monetaria mundial del futuro.

Esta crisis que comenzó en el sudeste asiático, y que tiene como antecedente a la crisis mexicana de fines del 94 y del año 95, tiene la característica de ser muy contagiosa en las economías emergentes, y en algún momento también existió el riesgo de contagio en las economías europea y norteamericana, es decir, los principales países del mundo. En general, a nivel nacional estas crisis comienzan con una fuerte devaluación, es decir, con lo que se denomina una crisis monetaria. Inmediatamente se produce una crisis financiera, y con la crisis financiera viene

una fuerte recesión derivada de la contracción del crédito y del aumento de las tasas reales de interés. El contagio ocurre por vía comercial hacia los países que producen los mismos bienes que aquel en el que primero se produce la crisis monetaria, y por la necesidad de los otros países de permitir que se ajusten sus monedas, en una especie de carrera devaluatoria entre las naciones. Pero fundamentalmente viene por los mercados financieros, que empiezan a buscar cuál es la próxima economía que va a ser afectada, y entonces retiran los capitales de ella, y provocan la crisis monetaria, que se combina con la crisis financiera y la recesión. Así, el sistema se va contagiando.

Ahora, en la génesis de esta crisis y también en el contagio, está un elemento que es bastante común, y que tiene que ver con la política monetaria. Las políticas monetarias en las economías emergentes son defectuosas, y acentúan el riesgo de crisis monetarias, financieras y económicas. Porque en general, la política monetaria utilizada con discrecionalidad provoca efectos de corto plazo que van en la dirección opuesta a los efectos de mediano y largo plazo, de carácter más permanente. Los países suelen manejar la política monetaria buscando los efectos de corto plazo, pero luego sufren las consecuencias de los efectos más permanentes, de mediano y largo plazo, que van en la dirección opuesta. Esto es fácil de entender, si uno piensa, por ejemplo, en el uso de la política monetaria discrecional para bajar las tasas de interés, mejorar las condiciones del crédito. Puede dar resultado por unos trimestres, pero luego provoca, las más de las veces, devaluación de la moneda y seguramente reintroducción o aceleración de la inflación. Cuando una economía aumenta la inflación, aumenta la incertidumbre sobre el futuro, y las tasas de interés suben más que proporcionalmente, porque la economía para funcionar con más incertidumbre necesita tasas reales de interés más altas. Entonces, lo que al principio fue un intento de reducir las tasas de interés y mejorar las condiciones crediticias tanto para el gobierno como para el sector privado, se transforma en un empeoramiento permanente una vez que aparecen los efectos inflacionarios. Más o menos lo mismo pasa con el uso de la política monetaria aplicada a mejorar la competitividad externa de un país. Se intenta emitir más dinero para permitir una devaluación de la moneda que supuestamente va a mejorar la competitividad. Pero eso se logra, en el mejor de los casos, por unos meses. Luego viene la aceleración inflacionaria, con toda la incertidumbre que acarrea, y viene el aumento permanente, no sólo de los costos de producción, sino de la incertidumbre y de la tasa real de interés. Entonces, la caída inicial en los salarios y otros insumos se ve revertida, pero queda como cuestión permanente un costo del capital cada vez más alto.

Esta característica de la política monetaria la hace muy riesgosa como herramienta. Y más riesgosa, mientras más débil es la economía, en el sentido de su capacidad de inspirar confianza a los inversores. En mayor o menor medida, en las economías donde se produjeron crisis monetarias, seguidas por crisis financieras y

económicas, hubo un uso y abuso de la política monetaria, que se usó para neutralizar efectos desequilibradores que se derivaban de la política fiscal, o de políticas de oferta inadecuadas, políticas estructurales inadecuadas. No voy a entrar en detalle, porque obviamente, los casos son diferentes. Este es una suerte de común denominador. Por eso, yo pienso que, hacia el futuro, como consecuencia de esta crisis financiera internacional, vamos a tener un menor número de monedas soberanas, un menor número de políticas monetarias, y una mayor coordinación entre ese menor número de políticas monetarias. El avance hacia una organización monetaria mundial de esas características se va a dar a través de, básicamente, dos cambios institucionales en cuestiones monetarias. Uno, el que está ocurriendo en Europa : El reemplazo de las monedas nacionales por una moneda regional igual o mejor que la mejor de las monedas nacionales. En el caso del euro se reemplaza a once monedas, pero con características parecidas o quizás incluso mejores que las del marco alemán.

Los beneficios de un régimen monetario como el europeo, en reemplazo de monedas nacionales, y por ende una sola política monetaria europea en reemplazo de once políticas monetarias nacionales, quedó absolutamente claro en el contexto de esta crisis internacional. Diez años atrás, o incluso cinco, una crisis como esta en los países emergentes hubiera determinado en países como Italia, España, Portugal y Grecia, seguramente, aumentos de la tasa de interés y riesgos de devaluación de la lira, la peseta y de cada una de estas monedas más débiles. En esta ocasión, se dio todo lo contrario. No hubo ningún movimiento hacia la devaluación, y todos los bancos centrales de estos países pudieron bajar las tasas de interés hasta aproximarla a la más baja de todas, que era la de Alemania. Esto obviamente ha redundado en beneficios muy importantes, pero no momentáneos, sino permanentes, para economías como la de Italia, por ejemplo, que al tener una deuda pública de 120% del PBI, conseguir 300 puntos básicos de reducción en la tasa de interés significa bajar el déficit fiscal en 3,6% del PBI. Eso se ha conseguido con la unificación monetaria en Europa. Por supuesto que Italia ya no puede tener una política monetaria basada en la lira, que le permita tratar de ganar competitividad devaluando la lira. Pero el no tener esa política monetaria significa un gran beneficio, el beneficio de reducir una incertidumbre sobre el curso futuro de la política monetaria y manejarse con una moneda de mejor calidad, que significa tasas más bajas, de manera permanente, y por lo tanto menor gasto público y menor déficit fiscal.

Pues bien, en las economías emergentes, los países que tienen regímenes como el nuestro o, en un caso extremo, Panamá, que tiene lisa y llanamente moneda extranjera como el dólar, están también recibiendo los beneficios del hecho de que no tienen política monetaria nacional. Ese beneficio se refleja en una menor tasa de riesgo país, en comparación con otras economías emergentes. En el caso de la Argentina, ésto está muy claro, precisamente como consecuencia del impacto diferencial

sobre la Argentina y México y Brasil, por ejemplo, de la crisis asiática y la crisis rusa. No es que no haya tenido ningún efecto en nuestro caso. Obviamente, tuvo algún efecto, pero mucho menos que en relación a Brasil y a México. Tal es así, que la medición del riesgo país, a través del spread de los bonos Brady, se ubica ahora, a fines de noviembre del 98, más de 100 puntos básicos por debajo de la tasa de México y casi 300 puntos básicos por debajo de la tasa de Brasil. Y no estoy hablando de una tasa en moneda nacional, sino de una tasa de un bono como el Brady, que está denominado en moneda extranjera.

Por supuesto que todavía tenemos una tasa de riesgo país más alta que la que teníamos cuando comenzó la crisis. Esto tiene que ver con el hecho de que los inversores en economías emergentes no alcanzan todavía a entender plenamente las ventajas de un régimen monetario como el argentino o el de Hong Kong, pero están aprendiendo, precisamente, a partir de la lección que da la crisis, sobre este tema. El resultado de ese aprendizaje se pone de manifiesto en esta diferencia en el riesgo país. Por ejemplo, el hecho de que nosotros tengamos 300 puntos básicos de costo financiero en moneda dura (dólares) por debajo de Brasil, para un nivel de endeudamiento como el que tiene Brasil, que es mayor que el de Argentina, significa 1,2% del PBI, porque Brasil tiene casi 40% o algo más de deuda sobre el PBI. Si Brasil consiguiera la misma tasa de riesgo país que nosotros, tendría una reducción del déficit de 1,2%. Además, Brasil tiene otro inconveniente, que explica buena parte del alto déficit fiscal que todavía tiene, y es que, como mantiene incertidumbre sobre su régimen cambiario, esa incertidumbre la paga con una diferencial en las tasas reales.

El tema más relevante y más de mediano y largo plazo tiene que ver con la tasa de riesgo país, y yo creo que comienza a ser explicada en parte, al menos, por la diferencia en el régimen monetario. Además, el hecho de que tengamos un régimen monetario como el argentino, obliga a prestar más atención a la solvencia y al riesgo de liquidez del sistema financiero y obliga a tomar medidas preventivas, como las que ha tomado la Argentina. En general, los países que siguen teniendo la ilusión de que con políticas monetarias pueden resolver las condiciones del crédito, no prevén como problema a resolver casos de crisis. Pero, de hecho, ha quedado claro en esta crisis de economías emergentes, que frente a la iliquidez que se presenta en los bancos, los bancos centrales de esas economías emergentes no pueden hacer nada. Y si llegan a emitir dinero para darle liquidez a las instituciones financieras acentúan la crisis monetaria, la fuga de capitales y la propia crisis financiera. Esto, a su vez, está llevando a los bancos centrales de los países que sí pueden hacer política monetaria, porque tienen capacidad de inspirar confianza con los anuncios que hacen, como por ejemplo la Reserva Federal de los EE.UU., el banco central europeo o los bancos centrales de Europa que ya están trabajando en coordinación en función de la Unión Monetaria, y el propio banco de Japón. Esos bancos comienzan a advertir que tienen no solo una responsabilidad respecto de la economía nacional, sino también de la

economía mundial. Y aunque no es explícito en las explicaciones que da Greenspan, yo estoy seguro que en la reducción en tres veces sucesivas de la tasa de interés de la Reserva Federal entró en consideración el impacto que esa medida en los EE.UU. iba a tener y tuvo sobre la economía mundial, y no sólo sobre la norteamericana. Las autoridades monetarias de Alemania se están negando a tratar de contribuir con una baja en las tasas de interés, pero yo creo que esta negativa tiene más que ver con un problema político interno dentro de Alemania. De hecho, los demás bancos centrales europeos decidieron bajar la tasa de interés para aproximarla a la del Bundesbank, cosa que antes de la crisis mundial no estaba clara, porque se hablaba de que quizás era mejor hacer converger las tasas de interés a un nivel intermedio.

Quiere decir que los bancos centrales de los países que efectivamente pueden hacer políticas monetarias porque tienen monedas creíbles y cuando hacen un anuncio inspiran confianza y provocan el efecto que quieren, no el contrario, han estado asumiendo una responsabilidad global, y gracias a ésto, en los últimos dos meses está generalizándose la sensación de que la crisis tocó fondo y no se va a transformar en una crisis mundial. Quedará limitada a una crisis en las economías emergentes, y comienza a revertirse. Por supuesto, a esta sensación contribuyeron no sólo las medidas que tomó la Reserva Federal de los EE.UU. y los bancos centrales europeos, sino también las decisiones del gobierno de Japón, de asignar una gran partida a la limpieza de los bancos japoneses por el problema de los malos créditos, que estaban impidiendo que la mayor liquidez que venía inyectando el banco central de Japón se transformara en crédito bancario y ayudara a reactivar la economía japonesa, si bien ese objetivo todavía no se ha logrado. Pero los anuncios del gobierno de Japón han sido recibidos con mayor optimismo que en oportunidades anteriores, y yo creo que algo ha contribuído a esta sensación de que se está saliendo del peligro de una crisis mundial.

También fue muy importante lo que pasó con Brasil. No creo que en el caso de Brasil podamos hablar de que el riesgo de crisis está totalmente eliminado, pero después de la crisis rusa, se generalizaron los temores sobre una crisis monetaria, financiera y económica muy profunda en Brasil. La comunidad financiera internacional aceptó la propuesta de Brasil, que fue parecida, casi idéntica, a la que había hecho la Argentina en el 95. Brasil prometió y puso en marcha un paquete de ajuste fiscal, y la comunidad financiera internacional estuvo de acuerdo en armar un financiamiento, un paquete financiero, preventivo de la crisis monetaria, no para sacar a Brasil de una crisis ya desatada. En ese sentido, el riesgo de crisis en Brasil ciertamente disminuyó. Pero Brasil todavía no ganó la batalla, precisamente, porque insiste en mantener una política monetaria discrecional, y por ende, demasiada incertidumbre. No se mueve ni en dirección de una política monetaria con libre flotación, ni en la dirección de un régimen basado en la convertibilidad, como la Argentina. Y esa suerte de incógnita acerca de cómo va a ser el sistema cambiario y monetario futuro en Brasil determina tasas de interés demasiado

altas en reales. Es cierto que ha estado bajando, pero a un ritmo muy lento, e incluso en los últimos días ha disminuído el ritmo de reducción de la tasa de interés. De todas, maneras, si logran que siga bajando, es probable que tengan un aterrizaje suave, pero va a ser con un costo recesivo, aún sin devaluación ni descalabro monetario, bastante severo. Si Brasil hubiera acompañado este programa fiscal con una definición más clara en materia monetaria y una estrategia de financiamiento del sector público consecuente con el anuncio monetario, entonces creo que hubiera podido reducir el costo recesivo. Pero de todas maneras, en líneas generales, lo que hizo Brasil es mejor que lo que hizo, por ejemplo, México a fines del 94 frente al ataque especulativo de aquel año.

Así que, en términos generales, yo creo que la crisis financiera internacional comienza a aplacarse. Quedan enseñanzas para el manejo de corto plazo de la crisis, y enseñanzas positivas. Los bancos centrales de los países en crisis prácticamente no pueden hacer nada, excepto mantener muy altas las tasas de interés, con lo cual agravan la crisis económica, y los que sí pueden hacer algo, son los bancos centrales de los países más fuertes, que al bajar las tasas de interés e inyectar liquidez reducen el riesgo de una contracción global del crédito y de alguna manera compensan el aumento del riesgo país y de determinadas empresas y bancos que han invertido en países emergentes, y entonces evitan la contracción del crédito a escala mundial. Como lección hacia el mediano y largo plazo, y para esto que denominan la arquitectura del sistema monetario y financiero internacional, queda claro que la abundancia de monedas nacionales y de políticas monetarias nacionales aumenta el riesgo de crisis monetarias nacionales y también de contagio entre las economías de los países, y por lo tanto la conclusión va a ser que en el futuro, seguirá habiendo tipos de cambio flotante, pero entre grandes monedas, y esas grandes monedas serán utilizadas por países de la región, porque esas grandes monedas serán las de la región, o por países que tendrán regímenes como el nuestro. Nuestro sistema, pensando en el cambio institucional del futuro en materia monetaria y financiera internacional, es mejor que el de Panamá, porque deja abierta la posibilidad de que nosotros podamos tener una moneda no ya argentina, sino regional, que pueda ser mejor que el dólar, es decir, que pueda apreciarse contra el dólar, y entonces flotar frente a esta moneda. Eso no significaría abandonar la convertibilidad, sino tener más convertibilidad, en términos más favorables a la moneda regional. Pero obviamente, eso ocurriría recién después de un período en que no sólo la Argentina, sino también otros países, como Brasil, pasaran por un régimen de convertibilidad con tipo de cambio fijo y libertad de elección de la moneda, como el que tenemos nosotros. Si uno lisa y llanamente dolariza la economía, no deja abierta esa posibilidad de eventualmente tener una moneda regional como el euro, porque lisa y llanamente se mete en el área del dólar como cosa definitiva.

Ahora, por supuesto, que el hecho de tener un régimen monetario como el nuestro

deja abiertas dos posibilidades. Por ejemplo, la que mencioné recién, de una moneda regional que con el paso del tiempo pase a ser mejor que el dólar y a partir de ese momento podría ser manejada a través de un banco central no ya argentino, sino regional, pero deja también abierta la posibilidad de que en algún momento los EE.UU. decida que la Reserva Federal sea hemisférica en lugar de ser sólo de los EE.UU. y cree algún tipo de representación de América del Sur, o de los países que decidan utilizar el dólar. Ninguna de estas dos posibilidades es imposible, porque si bien yo visualizo, en un horizonte de quizás quince o veinte años, una economía mundial con un número menor de monedas flotando entre sí con mayor coordinación, probablemente en un horizonte de veinte o treinta años haya una moneda mundial. Por lo tanto, la idea de que las monedas son nacionales se va a ir diluyendo, y no es inconcebible que los EE.UU. quieran transformar al dólar en una moneda hemisférica, aunque ahora parezca totalmente imposible de aceptar para el Congreso norteamericano. De todas maneras la cuestión la tenemos que dejar abierta para resolver en el futuro, pero lo interesante es que el marco institucional que tenemos nos ubica en la frontera del cambio institucional en materia monetaria y financiera internacional. El hecho de que estemos en la frontera del cambio institucional monetario nos beneficia porque nos hace ser vistos como un país interesante, como un país que aporta una novedad y despierta atención, y eso a la larga tiene que redundar en un menor riesgo país, si es que realmente nuestro sistema monetario tiene ventajas con respecto a los más convencionales del resto de las economías emergentes.

Esto es lo que les puedo decir sobre la crisis financiera internacional. No tiene sentido que entre en muchos detalles más. Con respecto al manejo de la economía argentina, creo que el Gobierno y también la Alianza están cometiendo errores muy graves. Hay una creciente tendencia a la regulación, y a no prestar atención a las políticas del lado de la oferta. Esta tendencia comenzó con la despreocupación del gobierno nacional sobre el Pacto Federal Fiscal, y el cumplimiento por parte de las provincias de los compromisos asumidos al firmar el segundo Pacto Fiscal. Esa despreocupación se manifestó en el traslado de la responsabilidad de monitorear el Pacto Fiscal, del Ministerio de Economía, hacia el Ministerio del Interior. Al no haberse monitoreado el Pacto Fiscal y el cumplimiento por parte de las provincias de los compromisos que habían asumido en materia de seguir desregulando, eliminar impuestos distorsivos, privatizar bancos y empresas eléctricas y de agua y manejar con prudencia el aumento del gasto público, cumplir con las prioridades en favor de la educación señaladas por la Ley Federal de Educación ; al no cumplir las provincias con esos compromisos, empezaron a aumentar las presiones sobre el gobierno federal. Y en el gobierno federal se abandonó la idea de que es malo crear impuestos, que fue una idea que predominó en todo el período en que yo estuve como ministro de Economía. Entonces, poco a poco, se fueron creando nuevos impuestos y esa es una muy mala práctica, porque la creación de nuevos impuestos va complicando

el sistema tributario en una dirección perversa. Mientras más impuestos hay, más complicada es la legislación y más difícil se le hace la vida a la pequeña y mediana empresa. Además, ve complicada su situación por la ley laboral, desde siempre, pero más aún por esta tendencia a revertir también ciertas reformas en materia laboral, por ejemplo, las iniciativas desde el propio Poder Ejecutivo en la concentración de las negociaciones colectivas y eliminación de los contratos promovidos, más recientemente, las iniciativas de los bloques justicialistas de diputados y senadores, introduciendo cambios en el régimen de riesgos del trabajo y de AFJP, que son todos cambios que van reduciendo los incentivos a producir con eficiencia, crear nuevos empleos y aumentar la productividad. Entonces, en este contexto de menor preocupación por inducir aumentos de productividad, combinada por despreocupación por el gasto a nivel provincial, que es donde ha crecido más, lleva a una situación fiscal complicada, en el último año de gestión de gobierno. En un año donde va a haber muchas presiones, la que más debería preocuparse es la oposición, sobre todo la oposición que cree que puede acceder al gobierno. Por eso yo estoy preocupado. Pero pienso que la Alianza no va a ganar porque está despreocupada, le dan margen al justicialismo para que haga contrarreformas laborales que le va a complicar la vida en el 2000 y en el 2001. Lo mismo en estos temas de autorizar aumentos de gasto, convalidando otros que podrían haberse evitado, pero que una vez que se producen son difíciles de revertir.

Con esto, no sería raro que llegue el próximo gobierno en un momento en que la situación fiscal no es buena, y deba comenzar con un ajuste fiscal, en lugar de atender ciertas urgencias sociales, que es lo que tratan de hacer los nuevos gobiernos después de los compromisos asumidos en la campaña electoral. Pero aunque esté ocurriendo ésto y se esté equivocando tanto el Gobierno y la Alianza, la situación no va a ser catastrófica. Son tan fuertes las instituciones monetarias, financieras y también fiscales que logramos establecer en el país en los últimos años, que a pesar de estos errores que se están cometiendo no vamos a estar para nada en una situación semejante a los de la transición del 88 y 89. Así que en ese sentido soy optimista, la Argentina queda como una nación mejor organizada, con mejores reglas del juego y mejores instituciones no sólo políticas sino también económicas.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

PREGUNTA : *Me llamó la atención la estadística del índice bursátil deflactado por el tipo de cambio nominal en el caso de la Argentina, México y Brasil. ¿Cómo explica usted que la Argentina sea el que presenta el menor índice bursátil ?*

CAVALLO : Bueno... yo no he tenido en cuenta este índice... (risas). Creo que el índice bursátil no es muy elocuente, particularmente en la Argentina, donde todavía tenemos un mercado muy pequeño. México y Brasil tienen un mercado más grande. Como indicador de la solidez de la economía y de las expectativas, es mejor el spread de los bonos Brady. El

comportamiento del mercado bursátil, tiene que ver con expectativas a mediano plazo. En realidad, para alguien que viene a la Argentina hoy, y que mira lo que está pasando en materia de legislación laboral e impositiva, en materia de desregulación y privatización en las provincias y en general, en todo lo que es ímpetu reformador, no puede ser tan optimista como hace tres o cuatro años. Se nota una apaciguamiento de la preocupación por aumentar la productividad y la eficiencia de la economía. Pero por otro lado está el creciente consenso en la importancia de la estabilidad monetaria, la disciplina fiscal y el sostenimiento de las reglas de la competencia en líneas generales. Así que, a lo mejor, el comportamiento del índice bursátil tiene que ver con esta cuestión de las expectativas de crecimiento económico. Pero México y Brasil no están dando cuenta de mucha preocupación por empujar el aumento de la productividad, aunque me decía Armando Caro Figueroa, que, por ejemplo, en en estos días, en materia laboral en Brasil, se están proponiendo y llevando a cabo reformas bastante rápido, todo lo contrario de lo que pasa en la Argentina. En nuestro país están pasando cosas muy graves en ese ámbito. Por ejemplo, el famoso tema de la libre elección de las obras sociales por parte del trabajador. Para que la libre elección fuera factible hacía falta la norma, y la norma aunque limitada, existe y no se anuló. Pero hacía falta un elemento práctico, que era el padrón de afiliados a las obras sociales, que por otro lado era muy importante para los hospitales de autogestión, para que pudieran debitar a las obras sociales cuando atienden a algún afiliado de una obra social. Pues bien, el nuevo método que han encontrado para que la gente no pueda elegir la obra social es quitarle todo el personal al organismo que tiene que actualizar el padrón, en unos meses más vamos a estar sin un padrón actualizado. Es lo mismo que pasó con la defensa del Estado en juicio. Desmantelaron todo el equipo muy eficaz que habíamos armado en Economía para luchar contra la industria del juicio y para acotar los reclamos y defender la posición del Estado frente a los reclamos. Desarman al Ministerio de Economía, lo volvieron a pasar a la Procuraduría General del Tesoro, que siempre se caracterizó por hacer dictámenes muy generosos a favor de los reclamantes. Eso tarde o temprano se trasunta en emisión de bonos para reconocer deudas que van siendo decididas ya sea por los jueces o transadas, y todo eso lleva a un aumento del gasto público.

Pregunta : *¿Hay alguna otra variante para las dos que planteó usted con respecto a la transición de las monedas soberanas ?*

Cavallo : No, esos son los dos cambios institucionales. Para regiones que están embarcadas en procesos formales de integración, obviamente la vía que se va a seguir es la del euro, es decir, acordar limitaciones de los déficits, las deudas, como porcentajes del producto, como en Maastricht, y luego converger a una moneda común que será muy parecida a la mejor de las monedas de la región, o un régimen de convertibilidad, como la Argentina. La dolarización completa puede ser que se dé en algunos países. Por ejemplo, Rudiger Dornbusch le recomienda a México la dolarización completa, antes que la convertibilidad argentina, pero si yo fuera

mexicano metería un régimen como el argentino, porque eso me daría un cierto margen para eventualmente negociar un asiento en la Reserva Federal de los EE.UU., contra el paso liso y llano a la moneda norteamericana. Claro que la capacidad de negociación del país es reducida, porque el beneficio de tener una moneda mejor no es del que la provee, sino del que la recibe. En Europa, quienes más se están beneficiando del euro son los italianos, los españoles, más que Alemania. Por lo tanto, para países como Alemania, o los EE.UU., ofrecer su moneda para que sea moneda regional debe ser hecho sobre la base de una visión política, de la importancia que tiene en Europa la paz y la unidad europea, que es la visión que tuvo Kohl. Pero en los EE.UU., por el rol que juega el congreso norteamericano, es más difícil que el presidente pueda tener la generosidad que tuvo Kohl. Por eso la transformación de la Reserva Federal en un banco central hemisférico no es tan fácil como la del Bundesbank, como se ha hecho a partir del liderazgo político de Kohl. Los otros fueron muy inteligentes, porque fue un fenomenal negocio para los italianos y los españoles. Pero el coraje y la valentía fueron de Kohl. Yo no creo que un presidente norteamericano pueda tener semejante coraje y generosidad en aras de que los EEUU. asuma un rol de liderazgo mayor en el hemisferio y en el mundo, porque el Congreso norteamericano es muy localista. Como ustedes vieron, fue muy difícil que los presidente consiguieran el Fast Track para la incorporación de Chile al Nafta.

Ahora, hay una innovación institucional que van a tener que introducir todos los países europeos, y nosotros, que tenemos un régimen de convertibilidad, que son los fondos de estabilización fiscal. Este es un tema al que se refería mucho Juan Llach cuando estábamos en el ministerio, y habíamos pensado en institucionalizarlo junto con la reforma de la Ley de Coparticipación Federal. Al quedarse los países sin la herramienta monetaria para estabilizar el ciclo económico, cobra más importancia la idea de una política fiscal para ese fin. Pero la política fiscal requiere la aprobación y modificaciones del presupuesto, entonces, no es una herramienta muy dúctil para tratar de reaccionar rápidamente ante la coyuntura. Pero deberían institucionalizarse mecanismos de fondos de estabilización que no requieran modificación legislativa, pero que obliguen a los países cuando tienen un enorme aumento de la recaudación a ahorrar parte, y luego a utilizar ese excedente en el momento de la recesión. Esto no se puede hacer en forma discrecional, es políticamente imposible. López Murphy siempre dice que en el 94 tendríamos que haber ahorrado y generado un superávit para prevenir la crisis del 95, pero eso es imposible, cuando no está institucionalizado un mecanismo que por ejemplo obligue a las provincias a apartar parte de los recursos de la coparticipación cuando aumentan sus ingresos. Es imposible lograrlo, porque por un lado, las provincias y el sistema previsional tienen derecho a usar plenamente los recursos. Y, obviamente, las presiones políticas siempre van en dirección de aumentar el gasto. Pero si está institucionalizado, la Nación y las provincias tienen que apartar una parte de los recursos extras en momentos del boom, entonces

parecería ser un instrumento automático de neutralización del ciclo, pero fiscal, no monetario. Los países europeos van a tener que pensar en instrumentos de esta naturaleza, y los países con convertibilidad también. Los países que creen que siguen teniendo políticas monetarias también, porque creen que las siguen teniendo, pero en realidad terminan pagando un alto costo, no las pueden usar en los momentos críticos.

Como ven, ustedes, los que administran la política fiscal, van a seguir teniendo trabajo (risas). Ahora, los monetaristas se van a tener que buscar otra profesión.

LA CALIDAD DEL DINERO

POR DOMINGO F. CAVALLO

MARZO 1999

DOCUMENTO PREPARADO EN OCASIÓN DE LA CEREMONIA DE ENTREGA DEL DOCTORADO HONORIS CAUSA DE LA UNIVERSIDAD DE PARÍS 1 - PANTHEON SORBONNE

"El dinero importa", pero "lo que realmente importa es la calidad del dinero". Esta es la síntesis que propone el ex ministro Domingo Cavallo para recordar el contenido de la conferencia que dictara el 18 de marzo último en la Universidad de París - Pantheon Sorbonne bajo el título "La calidad del dinero". En esa oportunidad, Cavallo fue distingido con el título Doctor Honoris Causa de esa universidad. En la exposición, que reproduce la Revista ASAP, Cavallo explica sus convicciones respecto a la necesidad de completar los conceptos de la teoría monetaria tradicional que no presta atención a los aspectos institucionales del dinero y se concentra en los temas cuantitativos. Cavallo defiende su punto de vista de aplicar Cajas de Conversión para que los países resuelvan sus problemas de inestabilidad monetaria.

LA CANTIDAD DE DINERO

"El dinero importa", pero: "lo que realmente importa es la *cantidad* de dinero". Estas dos expresiones originadas en el trabajo académico de los monetaristas eran muy populares cuando comencé a estudiar teoría monetaria a principios de la década del '70[1].

La inflación endémica, que por varias décadas había azotado a las economías latinoamericanas, y que, desde finales de los '60 y a lo largo de los '70, comenzaba a aparecer en los EEUU y en la mayoría de las economías industrializadas, se explicaba por el persistente aumento en la cantidad de dinero en las respectivas economías nacionales. Y aquellas que lograban evitar la inflación, como las economías alemana y suiza, eran las que controlaban mejor el crecimiento de la oferta monetaria.

Durante los '80 en América del Norte, Europa, el Este Asiático y Oceanía, y durante los '90 en América Latina, se observó un generalizado proceso de desinflación que los monetaristas atribuyen a un menor ritmo de crecimiento de la oferta monetaria en las respectivas economías nacionales. Las crisis de las monedas europeas en 1992, así como

[1] *Ver Friedman (1968, 1969. 1970, 1971, 1972) y Allais (1957, 1962, 1965, 1969, 1970, 1972)*

la mexicana de 1995, la de los países del sudeste asiático en 1997, la de Rusia en 1998 y la de Brasil en 1999, son atribuidas a la práctica de políticas macroeconómicas demasiado expansivas, tanto en materia monetaria como fiscal, en el contexto de regímenes cambiarios poco flexibles[2].

Quienes adhieren a la teoría cuantitativa del dinero y tienen esta interpretación de los principales fenómenos de inflación y estabilización de las últimas décadas, formulan una recomendación simple en materia de sistema monetario internacional: cada país debería tener una moneda controlada por su Banco Central, de tal manera de asegurar estabilidad en el nivel general de precios, y el tipo de cambio de esa moneda debería surgir de un régimen de libre flotación. No se necesitarían ni coordinación de políticas monetarias ni restricciones al movimiento de capitales. Estaría asegurada la estabilidad de los precios en cada economía nacional y por ende en la economía mundial. No existirían crisis monetarias.

Política Monetaria

Mi primer trabajo académico sobre teoría monetaria se transformó en mi tesis doctoral presentada en abril de 1977 en la Universidad de Harvard. Era la época en la que en el mundo occidental se hablaba de la *estanflación*: la combinación de estancamiento económico con inflación. Me propuse entender por qué las políticas de estabilización basadas en una reducción drástica del ritmo de crecimiento de la oferta monetaria, solía producir efectos inicialmente estanflacionarios, algo que había sido observado en varias oportunidades en Argentina.

Mi análisis mostró que si bien la drástica reducción del crecimiento de la oferta monetaria pone en marcha fuerzas estabilizadoras por el lado de la demanda de bienes y servicios, al mismo tiempo, produce un fuerte aumento del costo del capital. Este es provocado por el aumento de las tasas de interés que sigue a la contracción monetaria. El encarecimiento del costo del capital de trabajo, que es un factor variable de la producción aún en el corto plazo, produce una reducción de la oferta de bienes y servicios. El efecto sobre el nivel de actividad económica es claro e intenso: una fuerte caída, provocada tanto por la contracción de la demanda como por la contracción de la oferta. Pero el efecto sobre los precios es incierto. Puede incluso inducir un aumento inmediato en el nivel de precios, si la caída de oferta supera a la caída de la demanda[3].

La intensidad de estos efectos va variando en el tiempo, y de mantenerse la política monetaria restrictiva por períodos suficientemente largos, se produce eventualmente la estabilización de los precios.

2 Ver I.M.F. (1996)

3 Este fenómeno de aceleración inflacionaria acompañado por una caída en el nivel de actividad económica era similar al que por entonces estaba produciendo el aumento del precio del petróleo que había sucedido a la creación de la OPEC. A ese fenómeno se lo había comenzado a conocer como estanflacionario, de ahí que yo usara esa terminología en mi tesis doctoral. Ver Cavallo (1977).

Pero, en el interín, el Banco Central debe resistir las presiones en pro del relajamiento de la política cuantitativa que emergen de los costos recesivos asociados a la desinflación.

La relevancia de este efecto estanflacionario inicial de las políticas monetaristas de estabilización no es universal. Reflexiones y observaciones posteriores a la presentación de mi tesis doctoral me llevaron a la conclusión de que este fenómeno sólo se producía en economías cerradas al movimiento de capitales.

Cuando la economía es financieramente abierta, la contracción monetaria y el aumento inicial de la tasa de interés induce una entrada de capitales que provoca una apreciación de la moneda, con lo que cobran intensidad las fuerzas estabilizadoras del nivel de precios y se evitan los efectos estanflacionarios iniciales.

Desde finales de la década del '70 y durante la década del '80, muchas economías del mundo comenzaron a remover las restricciones al movimiento de capitales, es decir, se transformaron en economías financieramente más abiertas. El fenómeno de la *estanflación* dejó de ser una preocupación importante y el control cuantitativo del dinero se transformó en la prescripción prácticamente universal para la lucha contra la inflación y la conquista de la estabilidad del nivel general de precios.

Sin embargo, la recesión originada en la suma de los efectos contractivos de demanda y oferta de bienes y servicios, con el consiguiente efecto sobre el desempleo, siguió constituyendo el costo social de las políticas monetaristas de estabilización, al menos en las economías con larga historia de inflación originada en el financiamiento monetario de altos déficits fiscales[4].

Un balance de los logros de las economías nacionales en materia de estabilización hacia finales de la década del '90 muestra la conquista de la estabilidad en dos de las economías nacionales más grandes, EEUU y Alemania; en las economías nacionales de Europa Occidental; Canadá, Panamá y la Argentina en América; y Singapur, Hong Kong, Taiwan, Australia y Nueva Zelandia en Asia y Oceanía.

En todo el resto de las economías de cierto tamaño, excepto Japón, se mantienen tasas de inflación superiores al 3% anual. Algunos países como Chile, Israel, Colombia y Bolivia consiguieron mantener en el tiempo sus políticas de estabilización, sin grandes sobresaltos, desde mediados de los '80. Lo mismo ocurrió con Perú, Polonia y Hungría desde principios de los '90. Pero en ninguno de estos casos se logró crear un clima de estabilidad permanente en el nivel general de

4 En el caso de las economías emergentes, con mercados de capitales poco desarrollados y larga historia de inflación, la implementación de políticas basadas en el control cuantitativo del dinero debía ser acompañada por reformas fiscales enderezadas a reducir el déficit presupuestario y reformas financieras que alentaran el ahorro y contribuyeran a aumentar la dimensión del mercado de capitales. Los planes de estabilización apoyados por el FMI incorporaron normalmente estos dos tipos de reformas.

precios y, por consiguiente, la inflación sigue siendo un problema a resolver. Otras naciones, que por algunos años habían logrado avances en la lucha contra la inflación, desembocaron en crisis monetarias y financieras que reintrodujeron esos flagelos en sus economías nacionales y soportan hoy tasas de inflación bastante más elevadas. Entran dentro de esta categoría México, Tailandia, Filipinas, Malasia, Corea, Indonesia, la República Checa, Rusia y Brasil. Queda finalmente otro grupo de economías emergentes que no lograron en la década del 90 implementar planes duraderos de estabilización, tales como Turquía, Venezuela y Ecuador.

En el otro extremo, y como excepción a lo ocurrido en estos dos grupos de naciones, Japón está viviendo un fenómeno de deflación que no se conocía desde la década del 30.

La pregunta que naturalmente emerge de este balance de la experiencia estabilizadora de las últimas dos décadas se refiere a las causas principales del diferente resultado en estos grupos de países. Los monetaristas tienen una respuesta muy simple: "Los países que lograron estabilizar perseveraron en el control cuantitativo del dinero. Los otros no." Yo tengo una interpretación diferente: lo que separa a estos dos grupos de países es un rasgo institucional.

Los exitosos lograron manejarse con una moneda de *calidad*, esto es, una moneda que logró remover expectativas de inflación en el largo plazo y le permitió a su economía nacional mantener una relación comercial y financiera eficaz con la economía global.

El segundo grupo de países basó sus políticas de estabilización en el control de monedas de menor calidad, esto es, monedas cuyos usuarios siguieron considerando propensas a permitir una cierta tasa de inflación en el largo plazo y cuyas fluctuaciones se constituyeron en un factor de perturbación de las relaciones comerciales y financieras con el resto del mundo.

En el caso de Japón la moneda no conlleva expectativas de inflación, pero sus fluctuaciones frente al resto de las monedas asiáticas que siguieron atadas al dólar, no facilitaron el funcionamiento eficaz del sistema industrial y comercial estructurado alrededor de la economía japonesa.

La combinación de mis investigaciones académicas con la experiencia desarrollada como conductor de la política económica de mi país, me ha convencido que en las economías nacionales, como en la economía global, conseguir la estabilidad del nivel de precios no tiene tanto que ver con la *cantidad*, sino más bien con la *calidad* del dinero. Y este énfasis en la calidad del dinero, lleva a conclusiones diferentes a las tradicionales en materia de sistema monetario internacional.

Hacia una Teoría Monetaria más Completa

La teoría monetaria que yo estudié en los '70 y que aún hoy se enseña en las universidades no presta gran atención a los

aspectos institucionales del dinero. Es decir, no asigna importancia a la *calidad* del dinero.

Parte del supuesto de que en toda economía existe un dinero y un Banco Central que lo emite y lo administra. El grueso de la atención se pone en la política monetaria y en el manejo que realiza el Banco Central de la *cantidad* de dinero o de las tasas de interés y del tipo de cambio. Mi experiencia práctica me lleva a concluir que la teoría monetaria debería comenzar con una discusión sobre cómo consigue una economía contar con una moneda de alta calidad.

Esta discusión debe preceder a la de la política monetaria, porque para contar con un dinero de alta calidad, la economía deberá dejar de lado, al menos por un tiempo, la posibilidad de hacer política monetaria.

Será precisamente en el capítulo del dinero como institución y no en el de la política monetaria, en el que se encontrarán las respuestas a la mayor parte de los problemas de inestabilidad económica que hoy afectan al mundo.

La Moneda como Institución

La moneda es una institución económica muy importante, tanto para la economía de mercado como para las finanzas públicas. Los precios de los bienes y servicios se miden en dinero. Los presupuestos públicos se aprueban y controlan en términos monetarios. La mayor parte de los derechos de propiedad de las personas se definen y se hacen cumplir en valores dinerarios.

Cuando una moneda pierde valor, es decir, cuando el nivel de precios aumenta, la economía de mercado desmejora su funcionamiento porque los que compran y venden bienes y servicios no pueden distinguir fácilmente entre cambios en los precios relativos y cambios en los precios absolutos. En otros términos, una moneda de valor inconstante reduce la calidad informativa del sistema de precios de la economía. La formulación y el control de los presupuestos públicos, y en particular la recaudación de los impuestos, se hace mucho más incierta y compleja en economías inflacionarias. Cuando la moneda cambia de valor de manera errática, se produce una alteración arbitraria en los derechos de propiedad definidos en términos monetarios.

En síntesis, una moneda que no es capaz de mantener un valor constante desmejora el funcionamiento de los mecanismos fundamentales de coordinación económica en las economías modernas: el mercado y el presupuesto, y torna más inseguros los derechos de propiedad.

La calidad de una moneda reside en la capacidad que la misma posee de asegurar estabilidad del nivel de precios en el largo plazo y en el grado de aceptabilidad que la moneda genera entre los agentes económicos relevantes para la concreción de sus transacciones comerciales y financieras.

El mejor indicador sobre la calidad de

una moneda es la tasa de interés en que se pactan los contratos de préstamos para plazos largos. Mientras más cerca esté la tasa de interés a la tasa de crecimiento de la economía, mayor calidad de la moneda. Esto es así por una razón simple: la desaparición de expectativas de inflación o deflación se ve reflejada en tasas de interés que aseguran el equilibrio de largo plazo de la economía con nivel general de precios estable. Complementariamente, otro indicador de la calidad de la moneda es la intensidad de su uso en transacciones externas a la propia economía nacional.

La calidad de una moneda se deteriora cuando el gobierno usa y abusa de la misma para financiar el déficit fiscal o para aumentar la competitividad externa de la economía. Si en lugar de sujetarse a una regla cuantitativa, como la que proponen los monetaristas, y dejar que la tasa de interés y el tipo de cambio se determinen libremente en el mercado, el gobierno decide utilizar la política monetaria para influir reiteradamente sobre la tasa de interés o la competitividad externa de la economía, los agentes económicos comenzarán a esperar tasas de inflación más altas.

Ellos advertirán que el gobierno sólo logrará producir transferencias reales hacia los deudores y los productores de bienes comerciables, si consigue recolectar el impuesto inflacionario. Paradójicamente, la tasa de interés real de largo plazo terminará aumentando como consecuencia de la creciente incertidumbre sobre los derechos de propiedad definidos en términos monetarios, lo que también se denomina: "aumento de riesgo país". En el mediano y largo plazo, la posición relativa de deudores y de productores de bienes comerciables, al menos de aquellos que usan intensamente el capital, desmejorará de forma permanente.

Cuando en una economía nacional la utilización de un cierto grado de discrecionalidad en el manejo de la política monetaria desencadena estos movimientos divergentes entre los resultados de corto plazo y los de mediano y largo plazo sobre las tasas de interés y la competitividad externa, se debe concluir que esa economía ya no cuenta con una moneda de alta calidad. Cuando se llega a esa conclusión la preocupación fundamental pasa a ser cómo recuperar la credibilidad en la moneda.

Los monetaristas insisten: es cuestión de abandonar la discrecionalidad y adoptar en forma permanente una regla cuantitativa. Mi análisis y experiencia me llevan a otra conclusión: se debe aprovechar la existencia de otras monedas de alta calidad para recuperar la confianza en la moneda propia. En realidad, los dos enfoques son alternativos sólo durante el período en que la moneda local ha dejado de ser confiable y hasta que el problema se supere.

Una vez que los agentes económicos vuelvan a confiar en la moneda, es decir, cuando ésta logra recuperar su calidad, pasarán a ser relevantes las prescripciones monetaristas, porque la economía habrá recuperado la posibilidad de implementar una política monetaria independiente. En el

interín, para recuperar la calidad de su moneda, el gobierno deberá abstenerse de hacer política monetaria y convivir con lo que haga el país de la moneda que se utiliza como respaldo.

Cajas de Conversión y Bancos Centrales

Una Caja de Conversión es una institución que tiene por objetivo asegurar la convertibilidad de una moneda en términos de otra, a la que se considera moneda patrón, o moneda de respaldo. No puede implementar una política monetaria independiente. Un Banco Central es una institución que crea y administra una moneda fiduciaria y tiene la capacidad de implementar una política monetaria independiente.

La secuencia institucional normal en la organización monetaria de una economía abierta es una Caja de Conversión exitosa que se termina transformando en un Banco Central. Esto ocurre cuando la moneda convertible se aprecia frente a la moneda de respaldo. Si esta apreciación tiene su origen en la pérdida de calidad de la moneda de respaldo, suele mantenerse la Caja de Conversión con cambio de moneda patrón. Pero si la apreciación tiene su origen en un aumento de productividad de la economía nacional persistentemente mayor a la de la economía cuya moneda se usa como patrón, lo más probable es que finalmente la moneda nacional comience a flotar libremente y la Caja de Conversión deba transformarse en un Banco Central para administrar una política monetaria independiente.

La libra esterlina y el dólar estadounidense fueron monedas convertibles en oro desde 1821 y 1879 respectivamente. El Banco de Inglaterra funcionó en la práctica como una Caja de Conversión hasta que la libra se hizo inconvertible en 1913. El régimen de convertibilidad del dólar a paridad fija con el oro se mantuvo durante la Primera Guerra Mundial y sólo se abandonó en 1933, en medio de la Gran Depresión. En los períodos en los que la libra esterlina fue utilizada como base de política monetaria activa, se produjeron frecuentes crisis monetarias severas y fue esta característica la que le hizo perder el papel de moneda de reserva. Fue precisamente la acumulación de oro a que dio lugar la política monetaria activa del Banco de la Reserva Federal, lo que llevó a que el dólar se constituyera en el ancla del sistema monetario creado en Bretton Woods al final de la Segunda Guerra Mundial. Por consiguiente, tanto la libra esterlina como el dólar atravesaron por las dos etapas, Caja de Conversión y Banco Central. En la segunda etapa, el dólar no fue afectado por tantas crisis como las que forzaron frecuentes devaluaciones de la libra, y por ello fue adquiriendo mayor importancia como moneda de reserva[5].

La historia del yen y la del marco alemán desde el final de la Segunda Guerra Mundial puede ser mirada también en términos de esta secuencia institucional típica. Bajo el Acuerdo de Bretton Woods, todas las

5 Ver Eichengreen (1996).

monedas nacionales, incluídas naturalmente el yen y el marco alemán, tenían un valor fijado en términos del dólar, pero podían ser ajustados ante un "desequilibrio fundamental" en sus Balanzas de Pagos. Los alemanes y los japoneses nunca devaluaron sus monedas y avanzaron hacia la convertibilidad de sus cuentas corrientes, con lo que hacia el final del Sistema de Bretton Woods sus monedas eran prácticamente convertibles en dólares a una paridad fija y las respectivas autoridades monetarias eran virtuales Cajas de Conversión.

Durante más de veinte años ambas economías experimentaron aumentos de productividad más altos que los de la economía norteamericana, y , gracias a ello, cuando el dólar debilitado por las políticas expansivas de los '60 abandonó su rol de ancla en el sistema de Bretton Woods, el yen y el marco alemán comenzaron a flotar libremente, con clara tendencia a la apreciación. Fue a partir de ese momento que el Banco de Japón y el Bundesbank alemán comenzaron a operar como bancos centrales responsables de las respectivas políticas monetarias independientes[6].

Los ejemplos más claros de la secuencia institucional Caja de Conversión – Banco Central lo constituyen las economías de Singapur y Malasia.

La Caja de Conversión de la Federación Malaya dejó de existir en junio de 1967, luego del rompimiento entre Singapur y Malasia. Singapur estableció su propia Caja de Conversión usando la libra esterlina como moneda de reserva. En Malasia, el Banco Negara Malaysia cumplió la misma función. Las monedas de estos dos países fueron libremente intercambiables durante este período.

En 1972, luego de que la libra entrara en libre flotación, Malasia y Singapur fijaron sus monedas al dólar. Intentaban así mantener la paridad con el oro y evitar la depreciación de sus monedas a la par de la libra esterlina.

En 1973, el dólar comenzó a devaluarse. El ringgit y el dólar de Singapur lo acompañaron, lo que aceleró el proceso de "inflación importada". Los gobiernos de Singapur y Malasia dejaron que sus monedas flotaran libremente, a lo cual siguió una inmediata apreciación. Las expectativas de apreciación y la sólida posición de las dos economías permitieron que la salida del sistema fuera exitosa y no traumática[7].

Cambio Fijo y Caja de Conversión

Muy frecuentemente, las economías emergentes han elegido fijar el valor de sus monedas a una moneda patrón, aún sin plena convertibilidad y, por ende, sin que funcione una Caja de Conversión. La fijación del valor de la moneda es un arreglo institucional más

6 Ver Mc Kinnon (1996)
7 Ver Bercuson (1986)

imperfecto que la Caja de Conversión, porque no otorga a quienes van a usar la moneda local seguridad total de que en cualquier circunstancia podrá adquirirse la moneda patrón al precio fijado. Las restricciones a la convertibilidad y al movimiento de capitales dan lugar normalmente a la aparición de un mercado paralelo en el que se transan informalmente las monedas a un valor diferente al de la paridad fija.

El Banco Central cree conservar cierto margen para hacer política monetaria independiente y, de hecho, las restricciones al movimiento de capitales permiten que las tasas de interés para transacciones en la moneda doméstica puedan diferir bastante de las tasas de interés externas. Por consiguiente, al menos en el corto plazo, variaciones en el ritmo de expansión del crédito interno dan lugar a cambios en la tasa de interés doméstica, aún cuando el tipo de cambio está fijado[8].

Cuando las restricciones al mercado de capitales y a la convertibilidad de la moneda comienza a relajarse, sea porque los agentes económicos encuentran formas más eficientes de evadir las normas o porque las autoridades deciden remover las restricciones, si el Banco Central trata de asegurar la paridad fija mediante una política monetaria suficientemente restrictiva, las tasas de interés internas aumentan significativamente, reflejando una expectativa de inflación y de devaluación elevada. Esto significa que la simple fijación del tipo de cambio de una moneda no convertible no contribuye a mejorar la calidad de esa moneda.

No ocurre lo mismo cuando la fijación del tipo de cambio se hace acompañada de una Caja de Conversión y la economía funciona en la práctica con dos monedas: la local y la moneda patrón. Con este arreglo institucional, la diferencial de tasas de interés en las dos monedas tiende a desaparecer, porque queda eliminada la posibilidad de hacer política monetaria independiente y, por ende, los agentes económicos dejan de esperar inflación diferente a la de la moneda patrón.

En síntesis, no es la fijación del tipo de cambio sino la convertibilidad de la moneda local, y el carácter bimonetario de la economía los factores que permiten recuperar la calidad de la moneda local. El éxito final de un régimen de Caja de Conversión radica precisamente en que el tipo de cambio pueda dejar de ser fijo, pero sin crisis monetaria, esto es, a través de la apreciación cuando la moneda comienza a flotar.

A diferencia de las Cajas de Conversión bimonetarias, la simple fijación del tipo de cambio, con la posibilidad de que el Banco Central siga haciendo política monetaria independiente, casi siempre termina en una crisis monetaria.

Prestamista de Ultima Instancia

La principal razón por la que las

8 Ver Honohan (1994)

naciones prefieren omitir la etapa de Caja de Conversión y pasar directamente a la de Banco Central, aún cuando desean mantener un tipo de cambio fijo, es porque consideran imprescindible contar con un prestamista de última instancia que pueda actuar ante crisis financieras.

Pero si la moneda es de baja calidad, cuando se inicia una crisis bancaria, la moneda que los depositantes demandan no es la local sino oro o una moneda extranjera que les ofrezca seguridad. En ese caso, el Banco Central no puede actuar como prestamista de última instancia, de manera efectiva, porque lo único que puede emitir es moneda doméstica. Aumentar la emisión de moneda local llevará a una crisis monetaria que lejos de revertir a la crisis bancaria, terminará agudizando la fuga de capitales hacia el exterior.

La observación de este fenómeno permite enriquecer la interpretación tradicional de la crisis de los años '30 como resultado del error del Banco de la Reserva Federal de no haber evitado la contracción de la oferta de dólares en los Estados Unidos. Después de la experiencia del período 1913-1926 con monedas flotantes inconvertibles, la única moneda que había logrado mantener altos niveles de reservas de oro era el dólar.

Al desatarse la crisis en 1929, países como Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Austria, Hungría, Alemania y la propia Gran Bretaña, trataron de que sus bancos centrales auxiliaran a los bancos comerciales. Pero como la gente demandaba oro o monedas fuertemente respaldadas en ese metal, los gobiernos debieron aplicar estrictos controles cambiarios o permitir que sus monedas nacionales se desvalorizaran fuertemente. Estas dos consecuencias desarticularon todo el sistema comercial de la época.

La historia hubiera sido distinta si la liquidez hubiera provenido tempranamente del Banco de la Reserva Federal, que era el único capaz de emitir moneda sin correr el riesgo de perder todas sus reservas de oro. Lamentablemente, el Banco de la Reserva Federal comenzó a inyectar liquidez recién en 1933 cuando la crisis había alcanzado una gran profundidad y el mundo había entrado en depresión[9].

La pérdida de liquidez sólo puede neutralizarse con emisión de moneda de alta calidad. El intento de hacerlo desde bancos centrales que controlan monedas poco creíbles termina agravando la crisis.

Moneda Común[10]

La creación de una moneda común luego de un período de paridades relativamente fijas entre las monedas nacionales fue el método utilizado por Europa para conseguir una moneda de alta calidad. En la práctica el Sistema Monetario Europeo creado en marzo de1979 fue un esquema de anclaje de las monedas europeas en términos

9 Ver Eichengreen (1996)
10 Ver Mundell (1961)

de aquella que había logrado inspirar más confianza: el marco alemán. El Sistema Monetario Europeo no estuvo exento de crisis monetarias porque la fijación de las paridades cambiarias no fue acompañada por Cajas de Conversión. Por el contrario, algunos bancos centrales nacionales continuaron haciendo política monetaria independiente de la del Bundesbank alemán y, a causa de ello, hasta 1992 las tasas de interés no tendieron a converger, reflejando expectativas de devaluación que finalmente se hicieron realidad en julio de 1992.

El Tratado de Maastrich, en diciembre de 1991, decidió crear el euro y estableció un conjunto de criterios que las naciones debían cumplir para poder ingresar al área monetaria común. Impulsadas por el deseo de ingresar a Eurolandia en la primera hora, once naciones enderezaron sus políticas monetarias y fiscales hacia ese objetivo y el euro hoy es una realidad, con tasas de interés iguales a la del marco alemán.

Los beneficios del reemplazo de monedas nacionales débiles por una moneda de más alta calidad es particularmente claro para naciones como España o Italia, que apenas cuatro años atrás tenían tasas de interés que duplicaban a las alemanas y hoy han conseguido condiciones financieras prácticamente iguales a las de aquella nación. Para Italia, la moneda común ha significado la reducción del gasto público, por menores costos financieros del estado del orden del 4% del ingreso nacional.

Cajas de Conversión y Moneda Común

La experiencia reciente de Europa y la Argentina permiten presagiar una interesante complementariedad de las Cajas de Conversión y de la moneda común, como arreglos institucionales capaces de contribuir al mejoramiento de la calidad de las monedas nacionales. Cuando en un área monetaria potencial existe ya una moneda de alta calidad, la primera etapa hacia la creación de una moneda común podría consistir en el establecimiento de Cajas de Conversión para cada moneda nacional en términos de la moneda de mayor calidad. Luego del período necesario para acordar los términos de la futura moneda común y de su Banco Central, todas estas monedas atadas entre sí serían reemplazadas por la moneda común, la moneda de reserva del sistema, u otra nueva, se transformaría en la moneda común, pero administrada no por el Banco Central nacional sino por el Banco Central regional.

La gran ventaja de combinar las cajas de conversión con la futura moneda común, radica en la eliminación del riesgo de crisis monetarias en la transición entre el sistema de monedas nacionales independientes y la moneda común.

Japón y el Este de Asia

El yen es una moneda de alta calidad si uno la juzga por las expectativas de inflación a largo plazo reflejadas en sus tasas de interés. Los monetaristas siguen sugiriendo al Banco de Japón una política monetaria mucho más

expansiva que la de los últimos años, de tal forma de revertir el clima de deflación y depresión económica que se ha instalado en esta economía. Sin embargo, los japoneses y los chinos temen que la puesta en circulación de más yenes sólo lleve a la depreciación de esa moneda y no a una recuperación de la demanda interna del Japón, la cual se encuentra deprimida por el temor que los japoneses muestran sobre el futuro de sus ingresos. La depreciación del yen podría desatar una nueva ola de devaluaciones competitivas, comenzando con la del renminbi chino. Esta nueva ola de devaluaciones sólo agravaría la crisis que vive el este asiático.

Si en el análisis de la situación se incorporan las cuestiones relativas a la calidad de las monedas asiáticas y del sistema de pagos regional, aparece una solución institucional a la crisis. Japón podría aumentar la emisión de yenes para prestar a cada una de las naciones del este asiático las reservas que necesitan para poner en funcionamiento Cajas de Conversión de cada una de las monedas nacionales, de tal forma de crear un sistema monetario regional anclado en el yen. El comercio intra-asiático se vería impulsado por la desaparición de la incertidumbre sobre los cambios entre las monedas de la región. Así mismo, la productividad media de los factores de la producción se beneficiaría del mejor uso de las complementariedades de la estructura productiva regional. La recuperación de la demanda de bienes y servicios japoneses comenzaría con la expansión de sus vecinos, beneficiados por la estabilidad monetaria y las menores tasas de interés. La demanda interna de Japón comenzaría a aumentar cuando la nueva realidad revierta el pesimismo hoy generalizado de los japoneses.

Hacia el futuro, Asia podría acordar la creación de una moneda común. Ello sería el resultado natural si los líderes japoneses asumieran en relación a sus vecinos la misma actitud que los líderes alemanes asumieron respecto de las otras naciones europeas. Las dificultades geopolíticas derivadas de la historia de guerras y ocupaciones no son mayores en Asia que lo que eran en Europa.

Rusia y las ex Repúblicas Soviéticas

Desde que comenzó a transformarse en una economía de mercado, Rusia tuvo una primera etapa en la que el Banco Central no trepidó en imprimir rublos para financiar los gastos del Estado y como resultado se produjo un fuerte proceso inflacionario. A partir de 1994 el Banco Central comenzó a controlar la emisión de rublos, y su valor se estabilizó pero a costa de altísimas tasas de interés.

Cuando el problema de la deuda interna, que crecía aceleradamente, entre otras cosas, por el elevado costo financiero del estado, se hizo insoportable, las autoridades decidieron declarar una moratoria unilateral y dejaron de sostener el rublo. Desde entonces la inflación ha aumentado sin que se cayera en la hiperinflación porque el Banco Central sigue controlando la emisión de rublos, aún a costa de la acumulación de atrasos en los pagos del estado a sus empleados, pensionistas y proveedores.

Aparentemente, la política monetaria está evitando la hiperinflación, pero la economía rusa funciona básicamente como una economía no monetaria, es decir, basada en el trueque. La intermediación financiera ha prácticamente desaparecido, y la población mantiene sus ahorros en bienes o en monedas extranjeras. Como es natural, el sistema impositivo recauda muy poco, porque en una economía de trueque las vías de evasión se multiplican.

La economía rusa no va a resolver sus problemas con un cambio de política monetaria. Lo que necesita es un cambio de moneda, es decir, crear una moneda de calidad, capaz de inspirar confianza en el mantenimiento de su valor permitiendo la intermediación financiera y el crédito. Ello se consigue con una Caja de Conversión que transforme al rublo en una moneda convertible, por ejemplo en euros, a una paridad fija. El uso del euro en lugar del dólar como moneda patrón tendría lógica política y económica. Además se debería dar a los ciudadanos rusos la posibilidad de utilizar otras monedas: el euro, el marco alemán, o el dólar, al menos para las transacciones financieras, de tal manera que la libertad de elección ayude a recrear la confianza en la convertibilidad del rublo.

Con un sistema monetario de estas características es altamente probable que en forma gradual la economía se monetice y se recree la intermediación bancaria. Si al mismo tiempo se reconstruye el sistema impositivo y la administración presupuestaria, la estabilidad monetaria y de precios puede ser una realidad, por primera vez desde la desintegración de la Unión Soviética. Con estabilidad monetaria y de precios, es posible que Rusia pueda crear y respetar un sistema de derechos de propiedad y una economía de mercado. Sin moneda y sin crédito, ello es imposible. Éste es el único cambio institucional que debe merecer un nuevo apoyo financiero de occidente, porque sin instituciones monetarias y financieras de calidad, la economía rusa no podrá avanzar en la solución de sus problemas y seguirá constituyendo una amenaza para la economía global.

En mayor o menor medida, la realidad monetaria y fiscal de las ex repúblicas soviéticas no es muy diferente a la de la rusa, por lo que la vía de recreación de sus monedas y de la intermediación financiera debe ser similar.

Hacia el futuro, Rusia y sus vecinos pueden negociar su ingreso a Eurolandia, o reemplazar las monedas nacionales por una moneda regional. Esta última alternativa se dará cuando al menos el rublo convertible se haya transformado en una moneda de suficiente calidad como para abandonar la paridad fija frente al euro sin crisis monetaria, es decir, con tendencia a la apreciación. Ello sólo ocurrirá cuando la economía rusa haya logrado un período suficientemente largo de crecimiento sostenido, como resultado de un riguroso proceso de aumento de la productividad.

Brasil y América Latina

Sólo dos naciones de América Latina, Panamá y Argentina, lograron erradicar la inflación de sus economías. Ninguna otra nación ni siquiera Chile, luego de dos décadas de reformas hacia la economía de mercado

con notable disciplina fiscal, ha logrado llegar a una tasa de inflación menor al 3% anual. Y ello se explica porque aún en las naciones latinoamericanas más ordenadas la historia de inflación pasada, unida a la propensión de los grupos de interés a presionar para que la política monetaria genere una distribución del ingreso a su favor, ha impedido que se eliminen las expectativas de inflación a mediano y largo plazo.

Las dos únicas excepciones aparecen explicadas por la ausencia total de política monetaria independiente. En Panamá, porque utiliza el dólar como moneda, y, en Argentina, porque desde 1991 tiene una Caja de Conversión para el peso con una relación fija frente al dólar y permite el uso indistinto de las dos monedas[11].

Brasil acaba de caer en una crisis monetaria luego de un intento de erradicar la inflación que se denominó Plan Real. Consistió en el anuncio de un esquema de deslizamiento preanunciado y acotado del valor del real en relación al dólar, pero sin resignación completa de la política monetaria que exigiría un régimen de Caja de Conversión. A pesar de que la tasa de inflación disminuyó rápidamente, a un ritmo incluso mayor al de la economía argentina al comienzo del Plan de Convertibilidad, los ahorristas brasileños y los inversores extranjeros fueron exigiendo tasas de interés más elevadas para mantener sus ahorros dentro de Brasil. El aumento de la tasa de interés provocó aumentos del déficit fiscal al incrementar los costos de la deuda pública interna.

En enero de 1999, el Banco Central no pudo resistir la sucesión de ataques especulativos en contra del real, precipitándose su desvalorización a través de un proceso desordenado que culminó con la libre flotación de la moneda a las tres semanas del inicio de la crisis monetaria. Para evitar el efecto inflacionario en la devaluación, el Banco Central ha comunicado que controlará los agregados monetarios para asegurar una inflación no mayor al 10% anual. Frente a estos anuncios las tasas de interés se han mantenido a niveles más elevados que las observadas en el período previo a la crisis monetaria.

De continuar la política monetarista, las perspectivas de Brasil son una recesión prolongada y, en el mejor de los casos, una inflación bastante más alta que la que prometía el Plan Real. La experiencia de México luego de la crisis que se inició en 1994 y que fue seguida de anuncios de políticas semejantes a los que ahora hace Brasil, no deja margen para el optimismo. Luego de una caída de más de 6% del PBI, después de cuatro años del inicio de la crisis, la tasa anual de inflación es todavía del 18%, habiendo alcanzado un pico del 52% en 1995.

Si las autoridades brasileñas pusieran énfasis en la calidad del dinero antes que en la cantidad, podrían salir de la crisis en forma casi instantánea. La solución es exactamente

[11] *Para una descripción de la experiencia argentina, ver, Cavallo (1992, 1995, 1996, 1997a y 1997b)*

la misma que puso en marcha Argentina el 1° de abril de 1991, y Brasil cuenta con condiciones iniciales aún más favorables que las de Argentina en el primer trimestre de aquél año.

Brasil tiene las reservas suficientes para respaldar toda su base monetaria a un tipo de cambio de alrededor de entre 1,5 a 2 reales por dólar[12]. Su sistema financiero es solvente y más desarrollado que el de Argentina a comienzos de 1991. El uso generalizado de la informática por parte de los bancos facilitaría el uso inmediato de ambas monedas.

Otra ventaja de Brasil frente a la Argentina del '91 es la importante cantidad de ahorros en el sistema bancario. La convertibilidad impediría que estos ahorros huyeran del país. Brasil debe evitar el error cometido por la Argentina en 1990 cuando produjo una reestructuración forzosa de la deuda pública doméstica. Eso destruiría su riqueza financiera[13]. Bajo la convertibilidad, Brasil conservaría esos activos permitiéndoles una dolarización voluntaria.

Una vez que la moneda fuera convertible, el presupuesto podría equilibrarse ya que las leyes de ajuste fiscal ya aprobadas por el Congreso definen el objetivo de un superávit primario del 2,5% del PBI. Con convertibilidad, el costo de la deuda pública caería de más de 8% del PBI a alrededor del 4%. Este corte en el gasto podría ser logrado mediante un cambio en el financiamiento del sector público de reales (ahora a una tasa de interés del 40% anual) a dólares (de 10 a 12%). Con este drástico recorte, el déficit fiscal total descendería a un nivel manejable de 1,5% del PBI, y podría caer más aún después de un plan masivo de privatizaciones. Adicionalmente, la experiencia de Argentina, y así mismo de Brasil con el Plan Real, demuestra que la reducción de expectativas inflacionarias y la estabilización de la moneda llevan inmediatamente a la recuperación de la actividad económica y la recaudación impositiva.

La adopción por Brasil de un régimen monetario como el argentino seguramente terminaría de convencer a todos los demás países de América Latina sobre los méritos de contar con un dinero de alta calidad.

México, por ejemplo, es el país que más se beneficiaría de un régimen semejante, dada su fuerte integración comercial con los Estados Unidos el fenomenal aumento en la competitividad mexicana que se derivaría de la disminución del costo del capital. En una segunda etapa, las naciones de América Latina, en conjunto o por subgrupos

[12] *La tasa de cambio estaba a 2,20 el 2 de marzo.*

[13] *El 1ro de enero de 1990, el gobierno argentino enfrentaba una situación similar a la que padece actualmente Brasil, y el entonces Ministro de Economía, Erman González, implementó el llamado Plan Bonex que consistió en la transformación forzosa de los depósitos bancarios a 30 días en bonos en dólares a 10 años de plazo. Este canje no voluntario que afectó la confianza de los ahorristas en el sistema financiero con fuertes pérdidas para los que necesitaban liquidez, pudo haberse evitado con el Plan de Convertibilidad que como Ministro instrumenté a partir del 1ro de abril de 1991.*

regionales (América del Sur, América Central) tendrían dos posibilidades para continuar mejorando la calidad de sus monedas: avanzar hacia una o dos monedas comunes regionales o negociar una unión monetaria con los EE.UU[14].

El Futuro del Sistema Monetario Internacional

La discusión precedente siguiere que hacia el futuro, la transformación del Sistema Monetario Internacional será impulsada por la búsqueda de monedas de calidad por parte de los países.

Que el diseño del futuro Sistema Monetario Internacional surja de esta forma, no será un episodio histórico inédito. En un libro reciente se explica la transformación del sistema bimetálico en el régimen de patrón oro entre 1880 y 1914 de la siguiente forma:

"El creciente número y tamaño de las transacciones internas e internacionales que resultaron de la revolución industrial dio una ventaja al oro con respecto a la plata. Desde que el valor unitario del oro era 15 veces mayor al de la plata, el oro se transformaría naturalmente en un medio de pago más importante en un medio ambiente donde el tamaño y la frecuencia de las transacciones y los ingresos estaban creciendo. La creciente internalización de las economías de Europa y los Estados Unidos hizo que el patrón utilizado por el Reino Unido resultara el más atractivo dado que el mercado internacional de deuda comercial estaba dominado por la libra esterlina. Finalmente, el espectro político interno cambió significativamente en el mundo desarrollado del siglo XIX. El surgimiento de la ideología liberal fue una manifestación del ascenso político de una clase urbana-industrial y la declinación de la clase agrícola más tradicional. Con el cambio concomitante de preferencias se pasó de un patrón metálico pesado e inflacionario (la plata) a uno basado en un metal liviano y no inflacionario (el oro)".

Si el razonamiento que he presentado a lo largo de esta conferencia es correcto, se puede predecir que los países, en la búsqueda de monedas de más alta calidad decidirán una fuerte reducción del número de políticas monetarias independientes y, eventualmente, del número de monedas.

Mientras dure el proceso de formación de las grandes áreas monetarias, el FMI debería ser la institución encargada de dictaminar cuándo un país está en condiciones de transformar su Caja de Conversión en un Banco Central. Esto significa que en la práctica el FMI sería el evaluador de la calidad de las monedas. El acceso a una ventanilla de préstamos en última instancia mientras sus monedas no hayan aprobado la prueba de calidad, debería ser el incentivo para que los países no intenten prematuramente conducir

[14] *Ver el caso de la East Caribbean Currency Association en Nascimento (1994)*

políticas monetarias independientes. En definitiva, se trata de un rol muy parecido a aquel para el que fue creado al comienzo del Sistema de Bretton Woods[15].

Para que puedan recordar más facilmente el contenido de esta conferencia, a modo de conclusión me permito sugerir la siguiente síntesis: "El dinero importa", pero, "lo que realmente importa es la calidad del dinero".

Referencias Bibliográficas

Allais, Maurice, *Economie et interet.* Paris, Imprimerie Nationale, 1957.

Allais, Maurice, *The influence of the capital account ratio on real national income.* Econométrica 30, October, 700-28, 1962.

Allais, Maurice, *Reformulation de la theorie quantitative de la monnaie.* Bulletin SEDEIS, No. 928, Supplement, 1965.

Allais, Maurice. *A restatement of the quantity theory of money.* American Economic Review 56, 1123-57, December, 1966.

Allais, Maurice, *Growth And Inflation.* Journal of Money, Credit and Banking I (3), 355-426, August, 1969.

Allais, Maurice, *A reply to Michael R. Darby's comment on Allais restatement of the quantity theory.* American Economic Review 60 (3), 447-56, June, 1970.

Allais, Maurice, *Forgetfulness and interest.* Journal of Money, Credit and Banking 4 (19, Part I, 40-73, February, 1972.

Bercuson, Kenneth, ed., *Singapore: A Case Study in Rapid Development*, IMF Occasional Paper 119. Wasington. Februry 1995.

Boiteux, Marcel, et al.,*Marches, capital et incertitude : Essais en l'honneur de Maurice Allais* . Economica, Paris, 1986.

Cavallo Domingo F. , *Stangflationary effects of monetarist stabilization policies,* Harvard University, Cambridge Massachusetts,

1977.Cavallo, Domingo F., *Economic reorganization as a prerequisite to growth,* en "Symposium on Policies for long-run economic growth", Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, 1992.

Cavallo, Domingo F. (in collaboration with Guillermo Mondino),

[15] *No es descartable que, aún con un número más reducido de monedas de mejor calidad y con perseverancia de los respectivos bancos centrales en la implementación de políticas monetarias enderezadas a la estabilidad de los precios en cada área monetaria, se mantenga la inestabilidad de cada moneda frente a las demás. Si ello ocurriera, es probable que las mismas fuerzas que hoy están provocando el aumento del tamaño de las áreas monetarias, impulsen la creación de una única moneda mundial en el futuro. Para entonces, los bancos centrales de las grandes áreas monetarias y el FMI deberían ser reemplazados por un Banco Central Mundial. De todas maneras, al nivel del desarrollo actual de los acontecimientos, esto constituye apenas una conjetura.*

***Argentina´s Miracle? From Hyperinflation to Sustained Growth*, in Annual World Bank Conference on Development Economics (edited by Michael Bruno and Boris Plesnovic), Washington DC, 1995.**

Cavallo, Domingo F., *Lessons from the stabilization process in Argentina (1990-1996).* Prepared for the "Symposium on Achieving Price Stability", sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, August 29th - 31st, 1996.

Cavallo, Domingo F. (in collaboration with Joaquin A. Cottani), *The role of monetary policy in emerging economies.* Joseph Lubin Memorial Lecture, Stern School of Business, New York University, 1997[a].

Cavallo, Domingo F. (with the collaboration of Joaquin A. Cottani), *Argentina´s Convertibility Plan and the IMF.* American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 87 n°2, May 1997[b].

Eichengreen, Barry, *Globalizing Capital - A History of the International Monetary System,* Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1996.

Friedman, Milton, *The role of monetary policy,* American economic Review, vol. LVIII, 1-17, March, 1968.

Friedman, Milton, *The Optimum Quantity of Money,* The Optimum Quantity of Money and Other Essays, Aldine, 1-50, 1969.

Friedman, Milton, *A theoretical framework for Monetary Analysis.* Journal of Political Economy 78 (March/April 1970): 193-238.

Friedman, Milton, *A Monetary Theory of Nominal Income.* Journal of Political Economy 79 (March/April 1971): 323-337.

Friedman, Milton, *Comments on the Critics.* Journal of Political Economy 80 (September/October 1972): 906-950.

Gallaroti, Guilio M, *Anatomy of an International Monetary Regime - The Classical Gold Standard 1880-1914,* Oxford University Press, Oxford, 1995.

Honohan, Patrick, *Currency Board or Central Bank?. Lessons from the Irish Pound's Link with Sterling, 1928-79.* Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 1040. October 1994.

International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, Chapter 6, Washington DC, October 1996.

McKinnon, Ronald I., The Rules of the Game - International Money and Exchange Rates, The MIT Press, Cambridge Massachusets and London England, 1996.

Mundell, Robert A., *A Theory of Optimum Currency Areas.* American Economic Review, Vol. 1, pp. 657-65, September 1961.

Mundlak, Yair and Cavallo, Domingo F., *Agriculture and economic growth in*

an open economy: the case of Argentine. Washington, IFPRI, 1982.

Nascimento, Jean-Claude, *Monetary Policy in Unified Currency Areas: The Case of CAMA and ECCA During 1976-90.* IMF Working Paper 94/11. Washington. January 1994.

Rogers, James Harvey, *The Process of Inflation in France, 1914-1927.* Columbia University Press, New York, 1929.

Samuelson, Paul A., *A Chapter in the History of Ramsey's Optimal Taxation and Optimal Public Utility Prices.* In Economic Essays in Honour of Jorgen Gelting, edited by Svend Andersen, et al. Danish Economic Association, Copenhagen, 1983.

Sargent, Thomas J., *Stopping Moderate Inflations: The Methods of Poincaré and Thatcher.* In Inflation, Debt and Indexation, by Rudiger Dornbusch and Mario Henrique Simonsen , MIT Press, 1983.

BASE DE DATOS DE RECURSOS HUMANOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA

UN APORTE PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO

LUCIO M. PERASSI - DIRECTOR DE INFORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS
CARLOS E. SANTAMARÍA - DIRECTOR NACIONAL DE OCUPACIÓN Y SALARIOS DEL SECTOR PÚBLICO

El Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental encaró la reforma de los sistemas directamente vinculados a la gestión financiera con la relativa a los procesos de adquisición, administración y uso de los bienes y servicios y los de administración de los recursos humanos, dada la estrecha relación e interdependencia existente entre los sistemas que administran recursos financieros y los que administran recursos reales.

Cabe destacar los conceptos que, sobre la necesidad de esta tarea conjunta, vertió Harald Fuhr, politólogo alemán, corredactor de un informe del Banco Mundial sobre la revalorización del papel del Estado en el desarrollo económico (Año 1997). Consultado sobre las prioridades en la construcción de un Estado eficaz, se refirió al fortalecimiento del sector público, señalando la necesidad de "..Primero saber "exactamente, y esto no es algo normal, cuántas personas trabajan en el sector "público, muchos países no lo saben, pagan pero no lo saben. Tener un buen manejo "de los recursos humanos, sabiendo cuándo entran, qué tipo de calidad tienen, cuánto "ganan, qué tipo de ascensos tienen. Después el manejo de los recursos financieros: "cuánto entra en la caja pública, cuánto sale, con modernas técnicas de computación, "de manejo financiero que se ha implementado acá mismo en la Argentina, para "tener transparencia en el manejo de los fondos públicos."

Los párrafos anteriores dejan entrever, en general, los factores necesarios en el diseño e implementación de un sistema de gestión de recursos humanos que permita responder a las cuestiones formuladas del *cuánto y cómo* las que, en realidad, apuntan al núcleo del problema planteado: el control y la transparencia en los recursos humanos empleados por el gobierno.

Desde el punto de vista estrictamente del gasto, la resolución del problema se reduciría a conocer el valor de los componentes de la operación de precio por cantidad (p x q), donde el precio, en el caso de los recursos humanos, sería el salario pagado y la cantidad estaría representada por las unidades físicas ocupadas de cargos, horas de cátedra, horas extraordinarias, guardias médicas, entre otras.

No obstante en la administración pública existen más factores, asociados con el precio y la cantidad, que participan en la determinación de sus valores e intervienen en la gestión de los recursos humanos, condicionando el diseño e implementación de los sistemas de recursos humanos a adoptar, tales como:

-Ubicación programática presupuestaria de las unidades físicas.

- Ubicación institucional (estructura organizativa) de las unidades físicas.

- Ubicación salarial (precios de las unidades físicas determinados por normas legales de cualquier naturaleza: escalafones, convenciones colectivas de trabajo, disposiciones salariales para grupos determinados de cargos).

- Ubicación de los precios (salarios) fijos y variables dentro del clasificador por objeto del gasto (partidas que atienden el gasto en salarios dentro del presupuesto).

- Atributos cuantitativos asociados con los agentes ocupados (número de hijos, años de antigüedad en la administración), los que pueden determinar variaciones en los costos salariales.

- Atributos cualitativos asociados con la ocupación (sexo, nivel de estudios, calificaciones de desempeño), que operen sobre los salarios.

- Funciones asociadas con las unidades físicas de cargos, horas de cátedra u otras unidades de cualquier naturaleza, a través de un nomenclador de funciones establecido a nivel central.

Los antecedentes en la administración de los recursos humanos en el sector público muestran, en qué medida, los factores enumerados previamente, han sido considerados parcial o totalmente en los períodos previos a la reforma de la administración financiera del Estado y posteriores a la misma:

PERIODO ANTERIOR A LA REFORMA DEL ESTADO

Antecedentes previos a 1970

- Presupuestos con la información de recursos humanos con una gran desagregación y transparencia, incluyendo dentro de sí los cargos y salarios que componían el gasto en personal.

- Estabilidad en los precios (salarios) de las unidades físicas del gasto en personal.

Antecedentes cercanos a la Reforma del Estado

- Inexistencia de un marco legal general en las leyes de presupuesto para el manejo de los recursos humanos, cuyo gasto es atendido por las partidas presupuestarias específicas.

- Falta de transparencia en la

generación y control del gasto en recursos humanos por indisponibilidad de herramientas y normas eficientes al respecto.

- Falta de estabilidad salarial generada en la imposibilidad de conocer los precios (salarios) de las unidades físicas integrantes del gasto en personal con la oportunidad necesaria para su formulación y control.

- Normas distributivas del presupuesto en recursos humanos incompletas y con información desactualizada, en razón de la inestabilidad inflacionaria.

PERIODO POSTERIOR A LA REFORMA DEL ESTADO

- Esfuerzos tendientes a dotar de transparencia a la gestión de los recursos humanos, en la Administración Nacional.

- Diseño de herramientas de formulación y control del presupuesto de gastos en personal para uso de las oficinas centrales y las Jurisdicciones/Entidades de la Administración Nacional (Sistema PROA), actualmente en uso.

- Inclusión, dentro del Presupuesto Nacional, de normas y procedimientos que enmarcan la administración de recursos humanos en la Administración.

- Información al Congreso Nacional, junto con el proyecto de ley de presupuesto, de las unidades físicas de cargos y horas cátedra y sus precios fijos (Retribución del cargo), desagregadas a nivel de la red programática.

- Disposición de datos de recursos humanos, al máximo nivel de desagregación (personas): agentes liquidados y los conceptos que integran sus haberes, con información de atributos cuantitativos y cualitativos, propios de cada uno de ellos.

- Diseño e implementación de un Sistema Integrado para el análisis ocupacional, salarial, presupuestario y organizativo de dichos recursos, ocupados en la Administración Nacional, sustentado en una base de datos completa y permanentemente actualizada.

En el orden de ideas expresado en los dos últimos puntos se comenzó, en el año 1994, con el desarrollo de un Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU) que, de acuerdo con lineamientos expresados en oportunidad de la contratación del desarrollo del mismo, debía cubrir los siguientes requerimientos:

- "...suministrar información oportuna, fidedigna y confiable, tanto para la toma "de decisiones en materia de política de recursos humanos, como para permitir "una eficiente administración de los mismos"

- "...cubrir los aspectos salariales, organizativos, presupuestarios y "procedimentales que contempla la administación del personal en cualquier "jurisdicción y entidad del Sector Público Nacional"

- "...contará con los subsistemas necesarios para permitir una completa y eficiente "administración de los recursos humanos y, en particular, con un subsistema de "liquidación de haberes, apto para toda jurisdicción o entidad"

- "...obtención, a nivel central, de una base de datos de recursos humanos de la "Administración Pública Nacional, que será administrada por la Oficina Central "del Sistema, la SECRETARIA DE HACIENDA"

- "Esta base de datos se actualizará mensualmente, a partir de la información "resultante de la Liquidación de Haberes que se realice en cada jurisdicción o "entidad, y de otras fuentes conexas"

Los lineamientos expresados precedentemente muestran las pautas sobre las cuales se desarrollarían las acciones dirigidas a la implementación del Sistema Integrado y la formación de la base de datos del mismo.

El Sistema Integrado comenzó su desarrollo en el año 1994 y, a mediados de 1995, se tomó la decisión de constituir la base central del mismo, en la SECRETARIA DE HACIENDA, con los datos existentes en los sistemas liquidadores de haberes, tal como se había previsto en el diseño conceptual del Sistema y continuar con el desarrollo de éste en función de las posibilidades que brindaría la mencionada base.

A) PLATAFORMA MINIMA DE INFORMACION SALARIAL PRESUPUESTARIA

El GOBIERNO NACIONAL, a través del dictado del Decreto N° 645 del 4 de mayo de 1995 y la Resolución N° 222/95 de la SECRETARIA DE HACIENDA, comenzó la formación de una PLATAFORMA MINIMA DE INFORMACION SALARIAL PRESUPUESTARIA, a partir de los datos existentes en los sistemas liquidadores de haberes de la Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional, los que deben ser entregados con cada orden de pago de haberes, cuyo gasto se impute al Inciso 1- Gastos en Personal del Presupuesto vigente.

La Plataforma diseñada contiene información de los agentes ocupados en la Administración Nacional con los datos de atributos cuantitativos y cualitativos que posibiliten análisis ocupacionales, salariales, presupuestarios y organizativos, requeridos por el Gobierno.

El procesamiento de los datos, provenientes de los liquidadores de haberes, se operó con las prestaciones del Sistema Integrado de Recursos Humanos central, el que fue rediseñado conceptualmente, con el objeto de ajustarlo a las posibilidades de elaborar la información contenida en la Plataforma Mínima.

El menú de información requerido a las Jurisdicciones/Entidades de la Administración Nacional fue diagramado en función de la disponibilidad de datos existente en los sistemas liquidadores de haberes

institucionales, lo que permite, por medio de la metodología prevista en el mencionado Decreto N° 645/95 y la citada Resolución de la SECRETARIA DE HACIENDA N° 222/95, disponer de una base de datos permanentemente actualizada, como consecuencia de las entregas, concretadas por los Organismos, en simultáneo con cada orden de pago de haberes presentada ante la Contaduría General de la Nación.

El mecanismo básico de flujo de información entre las Jurisdicciones y Entidades y la SECRETARIA DE HACIENDA prevé la recepción de los datos generados por los sistemas liquidadores en su forma original, no requiriendo de éstos un previo procesamiento. Es, en la oficina central del sistema, Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público donde, a través de normalizaciones predeterminadas se homogeneiza la información para su posterior procesamiento.

Los datos básicos de atributos, por cada persona ocupada en la Administración, previstos en la Plataforma, los que deben ser entregados juntamente con las órdenes de pago de haberes, son los siguientes:

- Apellidos y nombres del agente.
- Tipo documento (DNI-LE-LC).
- Número de documento.
- Número identificación tributaria/laboral (CUIT-CUIL).
- Sistema previsional (Capitalización / Reparto) y código respectivo.
- Obra social y número de afiliación.
- Fecha de nacimiento
- Situación de revista.(Permanente o temporario)
- Datos escalafonarios del cargo (Escalafón, nivel, grado)
- Ubicación geográfica (De acuerdo con el catálogo de cuentas del Manual de Clasificaciones presupuestarias).
- Datos presupuestarios del cargo (Ubicación en la red programática presupuestaria).
- Datos organizativos del cargo (Ubicación en la estructura organizativa, de acuerdo con el Nomenclador Unico de Organismos)
- Antigüedad en la Administración Pública Nacional.
- Antigüedad en el cargo.
- Datos del grupo familiar (unidades físicas).
- Horario del agente.
- Nivel de Estudios/Título.
- Retribución del cargo

(por concepto e importe).

- Retribuciones que no hacen al cargo (por concepto e importe).

- Complementos (por concepto e importe).

- Asistencia social que recibe el personal (por concepto e importe).

- Beneficios y compensaciones (por concepto e importe).

- Servicios extraordinarios.

- Sueldo anual complementario.

- Contribuciones patronales (por concepto e importe).

- Aportes personales (por concepto e importe).

- Asignaciones familiares (por concepto e importe).

Los componentes de la PLATAFORMA MINIMA son:

- Base de datos de los agentes de la Administración Nacional (incluidos los pertenecientes a las Unidades Ejecutoras de Préstamos) con el esquema de información detallado precedentemente. Implica la carga de aproximadamente 4,5 millones de registros mensuales, los que corresponden a la información de 253.000 agentes ocupados en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (El Poder Judicial y el Poder Legislativo se exceptuaron de integrar la Plataforma).

- Base de datos con 23.000 conceptos de haberes (precios fijos y variables), propios de cada sistema liquidador de cada Jurisdicción/Entidad de la Administración Nacional.

- Base de datos con 684 componentes, subcomponentes y números de composición salarial vigentes (precios fijos y variables) en cada escalafón vigente en la Administración Nacional, cuya relación con los conceptos de haberes permite normalizar los datos de la Plataforma y posibilita su lectura horizontal y posterior procesamiento.

- Base de datos con la clasificación de 1235 niveles y grados en los que se encasillan los agentes ocupados, pertenecientes a 62 regímenes escalafonarios, vigentes en el Poder Ejecutivo Nacional.

- Base de datos con la clasificación programática presupuestaria vigente que permite visualizar la ubicación del personal ocupado en la red programática.

- Base de datos con el Nomenclador Único de Organismos, establecido por la Resolución Conjunta N° 208/97 de la SECRETARIA DE HACIENDA y la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA, para identificar organizativamente los agentes ocupados.

Cabe destacar que, al no existir un nomenclador de funciones vigente en la

Administración Nacional, los agentes ocupados son identificados por el nivel y grado que detentan en cada régimen escalafonario sin la determinación de la función que desempeñan, excepto que dicho nivel o grado lo indique.

El funcionamiento de la PLATAFORMA MINIMA se realiza de la siguiente forma:

- La PLATAFORMA MINIMA reside en la base de datos diseñada para el SIRHU central.

- Los lotes de información son recibidos por la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION (CGN), juntamente con la entrega de las órdenes de pago de sueldos, como condición necesaria para su recepción, y transferidos por la red informática del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, a la DIRECCION NACIONAL DE OCUPACION Y SALARIOS DEL SECTOR PUBLICO de la SECRETARIA DE HACIENDA (DNOYSSP).

- Las órdenes de pago de sueldos son aceptadas por la CGN cuando los lotes de información de la Plataforma Mínima son aprobados cuantitativa y cualitativamente por la DNOYSSP.

- El control cuantitativo, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución N° 222/95 de la SECRETARIA DE HACIENDA, prevé que la suma de los conceptos monetarios de haberes, en el lote de la Plataforma entregado, debe coincidir con el importe de la orden de pago que se presenta juntamente con él.

- El control cualitativo, efectuado antes de la liberación del pago de haberes, consiste en la verificación de validez de los datos personales de los agentes con sus respectivos conceptos de liquidación.

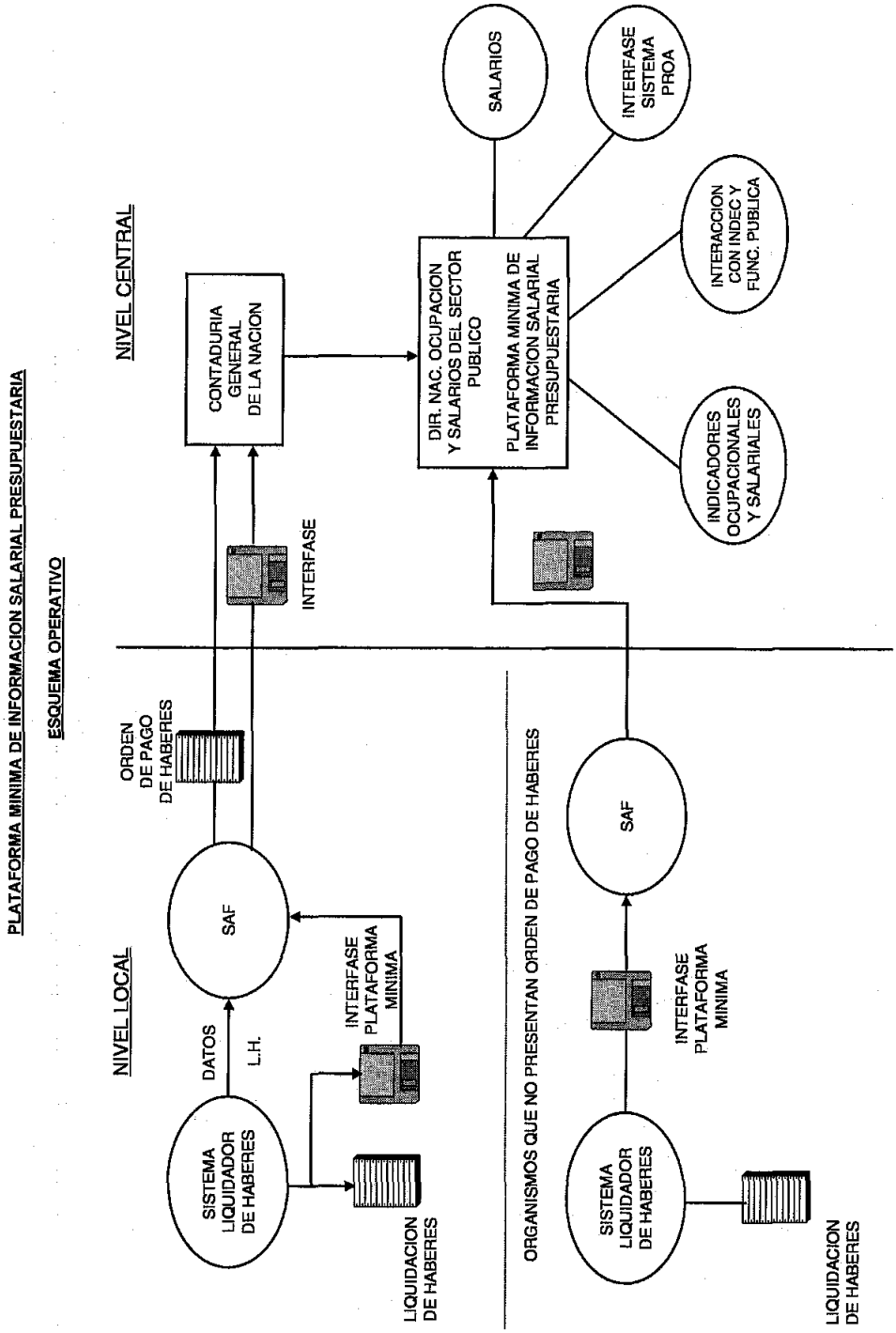
- Los organismos que no presentan órdenes de pago de haberes en la CGN, por la naturaleza de su fuente de financiamiento, entregan los lotes de información, directamente en la DNOYSSP, antes del último día hábil de cada mes.

- El diálogo entre los Servicios Administrativos Financieros (Sistema liquidadores de haberes) y la base de datos de la Plataforma Mínima se concreta a través de soporte magnético.

El esquema de recepción y procesamiento de información se incluye en el Cuadro I *(Página 108)*.

B) SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE RECURSOS HUMANOS (SIRHU) CENTRAL

En forma paralela a la formación de la Plataforma Mínima de Información Salarial Presupuestaria se continuó con el desarrollo del Sistema Integrado Central el que, luego de su rediseño conceptual devino en Sistema de Administración Financiera de Recursos


PLATAFORMA MINIMA DE INFORMACION SALARIAL PRESUPUESTARIA
ESQUEMA OPERATIVO
NIVEL CENTRAL
NIVEL LOCAL
CONTADURIA GENERAL DE LA NACION
DIR. NAC. OCUPACION Y SALARIOS DEL SECTOR PUBLICO
PLATAFORMA MINIMA DE INFORMACION SALARIAL PRESUPUESTARIA
SALARIOS
INTERFASE SISTEMA PROA
INTERACCION CON INDEC Y FUNC. PUBLICA
INDICADORES OCUPACIONALES Y SALARIALES
INTERFASE
ORDEN DE PAGO DE HABERES
SAF
DATOS
L.H.
INTERFASE PLATAFORMA MINIMA
SISTEMA LIQUIDADOR DE HABERES
LIQUIDACION DE HABERES
ORGANISMOS QUE NO PRESENTAN ORDEN DE PAGO DE HABERES
SAF
INTERFASE PLATAFORMA MINIMA
SISTEMA LIQUIDADOR DE HABERES
LIQUIDACION DE HABERES

Humanos (SIRHU), administrado por la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público de la SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO de la SECRETARIA DE HACIENDA.

La base de datos de Recursos Humanos, formada por la Plataforma Mínima de Información Salarial Presupuestaria, constituye el fundamento sobre el cual se estructura el Sistema, con prestaciones de tipo ocupacional, salarial, presupuestario y organizativo, tomando en consideración los factores que se aplican en una gestión de recursos humanos, los que permiten ubicar al personal ocupado en la red programática presupuestaria, la organización de pertenencia, el régimen escalafonario y salarial, con los atributos cuantitativos y cualitativos, propios de cada agente, definidos en la mencionada Plataforma.

El Sistema dispone actualmente de las siguientes prestaciones ocupacionales y salariales:

Prestaciones ocupacionales

- Cargos ocupados en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, de acuerdo con la estructura programática presupuestaria.

- Análisis organizativo de la ocupación en el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Nomenclador Único de Organismos.

- Ocupación en el Poder Ejecutivo Nacional en función de atributos cualitativos de los agentes.

- Ejecución de las unidades físicas (cargos y horas de cátedra) del presupuesto de gastos en personal vigente.

- Indicadores ocupacionales, según los atributos de los agentes relevados por la Plataforma Mínima de Información Salarial Presupuestaria.

Prestaciones salariales

- Análisis de los conceptos salariales, según la clasificación por objeto del gasto.

- Análisis de los componentes salariales por Institución

- Análisis de los componentes salariales por régimen escalafonario

- Análisis de los salarios por tramos

- Ejecución de las partidas por objeto del gasto, a través de la agregación de los conceptos salariales existentes en las liquidaciones de haberes.

- Indicadores salariales según atributos de los agentes ocupados relevados por la Plataforma Mínima de Información Salarial Presupuestaria.

En los cuadros adjuntos como ANEXO A, se pueden apreciar productos del procesamiento de los datos de la Plataforma Mínima, a través de las prestaciones del SIRHU en los temas salariales y ocupacionales.

El mencionado procesamiento de datos, ha dado lugar, asimismo, a la publicación de indicadores ocupacionales y salariales de los agentes del Poder Ejecutivo Nacional, en forma trimestral, en el capítulo de Ocupación y Salarios del Boletín Fiscal de la SECRETARIA DE HACIENDA. Los cuadros correspondientes a la publicación de dicho Boletín del tercer trimestre del corriente año integran el ANEXO B.

En la actualidad se continúa con desarrollos complementarios del Sistema de Administración Financiera de Recursos Humanos (SIRHU), actualizando la tecnología informática del mismo, ampliando su capacidad de recuperación de información histórica, como así también en prestaciones avanzadas de análisis salarial, tales como curvas de distribución y simulación con variables salariales.

ANEXO A

ANEXO A
CUADRO I

Cargos Ocupados, comparativo entre el Presupuesto 1998 y la Plataforma Mínima de Información Salarial Presupuestaria del Instituto AAA

Categoría	Presupuesto 1998	Ejecución Agosto 1998	
	Cargos	Cargos	
		Liquidados	Total
TOTAL	***1227***	***1147***	***1147***
Escalafón: Funcionarios Fuera de Nivel			
Director del xxxx	1	1	1
Director Asistente del xxxx	1	1	1
Total Funcionarios Fuera de Nivel	**2**	**2**	**2**
Escalafón: Personal del SINAPA			
A	18	15	15
B	57	52	52
C	266	238	238
D	413	390	390
E	470	449	449
F	1	1	1
Total Personal SINAPA	**1225**	**1145**	**1145**

ANEXO A
CUADRO II

Cargos Ocupados por Nivel según la Clasificación Programática Presupuestaria y Nomenclador Unico de Organismos en el Instituto BBB en el mes de Agosto de 1998

PROGRAMA PRESUPUESTARIO 16 : Promoción .....

Nudo	Unidad Organizativa	Escalafón	Categoria	Cargos ocupados
TOTAL				*69*
99030061400001	INSTITUTO BBB	101	Presidente	1
		300	A	1
			B	2
			C	3
			D	1
			E	1
99030061400011	UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA	300	B	2
			C	1
99030061400021	DIRECCION DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	300	B	1
			C	3
			D	2
			E	2
			F	1
99030061400031	DIRECCION DE ASUNTOS JURIDICOS	300	A	1
			B	1
			C	2
			D	2
99030061400041	DIRECCION DE CALIDAD	300	B	1
			C	4
			D	4
			E	2
99030061400051	DIRECCION DE CERTIFICACION Y CONTROL	300	B	2
			C	13
			D	4
			E	4
99030061400061	DIRECCION DE REGISTRO Y VARIEDADES	300	B	2
			C	2
			D	4

ANEXO A
CUADRO III

Ocupación y Salarios de los agentes de la Ministerio AAA en el mes de Julio de 1998

Escalafón	Situación de Revista	Nivel y Grado	Cargos ocupados	SALARIOS		
				Promedio	Máximo	Mínimo
TOTAL			*1205*	*1.165,29*		
Total Autoridades Superiores			5	5.400,00		
Autoridades Superiores	P	Ministro	1	5.400,00	5.400,00	5.400,00
	P	Secretario	2	5.200,00	5.200,00	5.200,00
	P	Subsecretario	2	5.600,00	5.600,00	5.600,00
Total Funcionarios Fuera de Nivel			1	5880,00		
Funcionarios Fuera de Nivel	P	Auditor Interno Titular	1	5.880,00	5.880,00	5.880,00
Total Personal del SINAPA			1199	1.143,70		
Personal del SINAPA	P	A0	10	5.253,69	6.856,90	2.240,00
	P	A3	3	3.607,73	5.234,40	2.794,40
	P	A5	1	6.120,00	6.120,00	6.120,00
	P	B0	49	3.012,95	5.096,00	1.512,00
	P	B1	3	4.234,00	4.234,00	4.234,00
	P	B2	2	1.820,00	1.820,00	1.820,00
	P	B3	2	3.572,00	5.156,00	1.988,00
	P	B4	1	4.656,80	4.656,80	4.656,80
	P	B5	1	2.192,40	2.192,40	2.192,40
	P	B6	2	3.885,60	5.469,60	2.301,60
	P	C0	19	1.089,71	1.617,00	980,00
	P	C1	3	1.058,80	1.076,40	1.050,00
	P	C2	3	1.284,60	1.587,40	1.120,00
	P	C3	7	1.312,77	1.645,00	1.204,00
	P	C4	23	1.513,74	2.000,60	828,80
	P	C5	30	1.615,82	2.307,20	1.327,20
	P	C6	51	1.707,25	2.984,80	1.394,40
	P	C7	24	1.687,22	2.577,40	1.464,40
	P	C8	6	1.831,83	2.303,00	1.559,20
	P	D0	27	710,37	980,00	700,00
	P	D1	15	983,60	2.200,80	756,00
	P	D2	20	927,34	1.153,40	812,00
	P	D3	35	1.045,29	1.484,00	868,00
	P	D4	74	1.070,86	2.024,40	554,40
	P	D5	90	1.102,44	1.531,60	971,60
	P	D6	100	1.113,21	1.496,20	1.019,20
	P	D7	72	1.144,09	2.189,60	1.069,60
	P	D8	31	1.280,06	1.464,20	1.122,80
	P	E0	4	420,00	420,00	420,00
	P	E1	2	462,00	462,00	462,00
	P	E2	2	515,00	526,00	504,00
	P	E3	5	618,68	761,40	546,00
	P	E4	76	650,65	929,40	588,00
	P	E5	66	655,98	918,20	371,28
	P	E6	87	712,06	986,60	419,30
	P	E7	94	774,73	979,80	680,40
	P	E8	102	819,14	1.013,40	420,00
	P	E9	29	857,52	965,80	750,40
	P	F0	3	280,00	280,00	280,00
	P	F5	6	460,07	562,40	414,40
	P	F6	10	434,00	434,00	434,00
	P	F7	4	487,90	582,40	456,40
	P	F8	2	555,00	631,20	478,80
	P	F9	2	682,20	708,00	656,40
	T	C0	1	1.372,00	1.372,00	1.372,00

ANEXO A
CUADRO IV

Ocupación y Salarios por tramos de los agentes del Instituto CCC en el mes de Julio de 1998

Escalafón	Tramo Salarial	Cargos Ocupados	Promedio del Tramo
TOTAL		***1240***	***1241,04***
Total Funcionarios Fuera de Nivel		**2**	**5687,50**
Funcionarios Fuera de Nivel	más de $5501	2	5687,50
Total Personal del SINAPA		**1158**	**1177,92**
Personal del SINAPA	hasta $500	209	415,46
	501-1000	389	756,23
	1001-1500	316	1204,72
	1501-2000	120	1710,00
	2001-2500	53	2193,62
	2501-3000	21	2742,14
	3001-3500	15	3198,16
	3501-4000	5	3703,30
	4001-4500	1	4138,60
	4501-5000	13	4758,00
	5001-5500	6	5353,53
	5501-6000	7	5672,23
	más de $6001	3	6327,20
Total Personal Contratado		**80**	**2043,62**
Personal Contratado	hasta $500	0	0,00
	501-1000	4	840,00
	1001-1500	13	1220,00
	1501-2000	19	1764,74
	2001-2500	31	2268,66
	2501-3000	6	2774,00
	3001-3500	4	3001,00
	3501-4000	1	3501,00
	más de $4001	2	4131,00

ANEXO A
CUADRO V

Salarios Distribuidos por Conceptos de haberes, propios del Sistema Liquidador de Haberes de la Secretaría AAA en el mes de Agosto de 1998

Escalafón	Concepto Liquidador de Haberes	Definición de Concepto de Haberes	Cantidad de casos por concepto	Promedio por Concepto
Autoridades Superiores	101	SUELDO BASICO	2	5100,00
	168	ReducHabDto290/95 R	2	-763,80
	268	ReducHabDto290/95	1	-196,00
	213	MOVILIDAD	1	600,00
	163	COMPENS.DTO 1840/86	1	1036,24
	802	AP.JUBIL. 16%	2	693,79
	795	PATR.O.SOC.5.4%	2	234,16
	796	PATR. ANSSAL 0.6%	2	26,02
	801	AP PAT LEY 19032 2%	2	86,73
	360	JUBILACION 11 %	2	-476,98
	367	O.SOCIAL 3%	2	-130,09
	361	LEY 19032 3%	2	-130,09
	803	SEG. DE VIDA OBLIG.	2	-1,88
	550	AJUSTE REDONDEO	2	0,21
Funcionarios Fuera de Nivel	1	ASIGNACION BASICA	1	2240,00
	34	FUNCION EJECUTIVA.	1	3640,00
	802	AP.JUBIL. 16%	1	358,40
	795	PATR.O.SOC.5.4%	1	120,96
	796	PATR. ANSSAL 0.6%	1	13,44
	801	AP PAT LEY 19032 2%	1	44,80
	360	JUBILACION 11 %	1	-246,40
	367	O.SOCIAL 3%	1	-67,20
	361	LEY 19032 3%	1	-67,20
	803	SEG. DE VIDA OBLIG.	1	-1,88
	701	RETENCION IMP.GANCm	1	-447,64
	550	AJUSTE REDONDEO	1	0,32
Personal del SINAPA	1	ASIGNACION BASICA	470	685,52
	22	GRADO	438	261,17
	164	ADIC.POR ZONA	2	539,00
	4	SUPLEMENTO JEFATURA	20	391,44
	37	MAYOR CAPACITACION	27	240,76

(continúa en pag 115)

(viene de pag 114)

132	SUPL.TCN	2	200,71
20	SUP. FUNC. ESPECIF.	7	307,00
113	MOVILIDAD FIJA	33	20,80
34	FUNCION EJECUTIVA.	29	2426,90
133	SUPL.TCN SIN APORTE	2	126,00
8	HORAS NORMALES	35	136,27
9	HORAS EXTRAS 50%	18	46,14
10	HORAS EXTRAS 100%	20	68,33
28	COMIDA Hr. EXTRA	37	41,54
421	NACIMIENTO	1	200,00
509	PRENATAL	2	30,00
402	HIJO	115	57,22
403	HIJO DISCAPACITADO	6	126,67
40	AJTE AGUINALDO	1	90,30
29	VACACIONES	1	1537,20
414	REAJ.SAL.FAM. (+)	2	70,00
802	AP.JUBIL. 16%	470	157,72
795	PATR.O.SOC.5.4%	470	53,23
796	PATR. ANSSAL 0.6%	470	5,91
801	AP PAT LEY 19032 2%	470	19,71
360	JUBILACION 11 %	470	-108,43
211	O.SOC.SUBSIDIARIO	16	-14,50
367	O.SOCIAL 3%	470	-29,57
361	LEY 19032 3%	470	-29,57
26	PRESTAMO BCO NACION	79	-142,15
36	PRESTAMO BCO.CIUDAD	36	-156,53
61	PREST.ESP.MUTUAL	5	-27,20
275	CARGOS	2	-54,04
368	CTA.SIND. UPCN 2%	136	-17,05
370	CTA.MUTUAL UPCN 1%	136	-8,52
373	C.SINDICAL ATE 2%	80	-14,45
377	MUTUAL TURISMO 3%	136	-8,40
378	EMERGENCIAS MEDICAS	23	-12,65
379	PRESTAMO MUTUAL	31	-39,46
380	ODONT.MUTUAL	2	-50,00
381	PRESTAMO AME PORT	29	-156,40
391	Af. APOC	2	-13,06
392	Af. AMPOCRA	2	-15,54
394	AFILIADO AMPOSP	2	-9,00
396	MUTUAL ATE 3%	8	-19,95
811	A.M.Mu.T.E.	8	-11,88
812	D.Cr-Com AMMuTE	7	-100,06
803	SEG. DE VIDA OBLIG.	470	-1,88
804	ADICIONAL SVO	2	-5,64
805	SEG.DE VIDA COLEC.	282	-20,23
806	AD.SEG.VIDA x CONY.	55	-22,13
807	SEG.V.AMPARO FAMIL.	169	-9,50
2	DIAS DE DESCUENTO	5	-156,41
265	EMBARGOS	5	-221,61
266	EMBARGO CUOTA	4	-127,25
701	RETENCION IMP.GANCm	33	-181,50
550	AJUSTE REDONDEO	462	0,53
6	ADIC.UND.RETRIBUTI.	3	82,13

ANEXO A
CUADRO VI

Salarios distribuídos de acuerdo con los conceptos salariales normalizados en la Plataforma Mínima en la Secretaría AAA en el mes de Agosto de 1998

Escalafón	Composición	Cantidad de Agentes(1)	Cantidad de Casos(2)	Promedio por Composición
Autoridades Superiores	A - Retribuciones Básicas	2	5	1695,28
	D - Complementos	2	2	818,12
	H- Aportes Patronales	2	8	260,17
	I - Retenciones	2	8	-184,76
	K - Otros	2	2	0,21
Funcionarios Fuera de Nivel	A - Retribuciones Básicas	1	1	2240,00
	D - Complementos	1	1	3640,00
	H- Aportes Patronales	1	4	134,40
	I - Retenciones	1	5	-166,06
	K - Otros	1	1	0,32
Personal del SINAPA	A - Retribuciones Básicas	470	470	685,52
	B - Adicionales Remunerativos	470	529	251,49
	D - Complementos	470	31	2278,45
	E - Servicios Extraordinarios	470	110	77,30
	F - Asignaciones Familiares	470	124	61,29
	G - Retroactivos	470	4	441,88
	H- Aportes Patronales	470	1880	59,14
	I - Retenciones	470	3175	-39,96
	K - Otros	470	462	0,53

Notas:

(1) La *Cantidad de Agentes* indica los agentes ocupados que perciben los distintos componentes salariales

(2) La *Cantidad de Casos* representa la frecuencia de los distintos conceptos salariales, observados en la liquidación de cada agente. Por ejemplo, en el componente de Aportes Patronales, se engloban distintas contribuciones que realiza el empleador (Estado) para cada agente (Aportes patronales a ANSES, aportes patronales a la obra social, entre otros)

ANEXO A
CUADRO VII

Desagregación de las Retribuciones que hacen al cargo, Retribuciones que no hacen al cargo y complementos en sus componentes constitutivas de la Secretaría AAA en el mes de Agosto de 1998

Escalafón	Componente	Cantidad de Casos	Promedio por Componente
Personal del SINAPA	AA3 - Asignación Básica	470	685,52
	BB1 - Adicional por grado	438	261,17
	BD1 - Bonificación por zona	2	539,00
	BE17 - Suplemento por jefatura	20	391,44
	BE139 - Suplemento mayor capacitación	27	240,76
	BE141 - Suplemento por cambio de situación	2	200,71
	BE142 - Suplemento por función específica	7	307,00
	BE150 - Movilidad fija	33	20,80
	DD48 - Suplemento por función ejecutiva	29	2426,90
	DD133 - Suplemento situación escalf.no remun.	2	126,00

ANEXO A
CUADRO VIII

Salarios y Cargos Ocupados clasificados por Sexo y Nivel Educativo en la Secretaría AAA en el mes de Julio de 1998

Escalafón	Sexo	Nivel de Educación	Cargos ocupados	Promedio salarial
Autoridades Superiores	Masculino	Universitario	2	5056,32
Funcionarios Fuera de Nivel	Masculino	Universitario	1	5880,00
Personal del SINAPA	Femenino	Primario	96	777,54
		Secundario	103	985,22
		Terciario	15	920,77
		Universitario	27	1922,33
	Masculino	Primario	138	820,50
		Secundario	62	1544,47
		Terciario	2	2157,40
		Universitario	26	2669,94

ANEXO A
CUADRO IX

Salarios y Cargos Ocupados distribuídos por Unidad Organizativa de acuerdo con el Nomenclador Unico de Organismos de la Secretaría AAA en el mes de Agosto de 1998

Nudo	Unidad Organizativa	Cargos Ocupados	Promedio Salarial
99060000000003	SECRETARIA AAA	30	1693,62
99060000001003	Unidad Auditoría Interna	8	3095,92
99060000100003	Dir. Nac. de xxxxx	26	1423,81
99060000200003	Dir. Gral. de Administración	71	1279,32
99060000300003	Dir. Gral. Leg. Asuntos Jurídicos	10	2547,07
99060100000003	Subsecretaría xxxxx	20	1958,52
99060100001003	Dir. de Prestaciones xxxxx	258	818,61
99060100100003	Dir. Nac. de Promoción xxxxx	43	1218,04
99060100200003	Dir. Nac. de Regulación de xxxxx	32	1355,86

ANEXO B

ANEXO B
CUADRO I

PODER EJECUTIVO NACIONAL
CARGOS OCUPADOS POR JURISDICCION
JULIO 1998

JURISDICCION (1)	CARGOS OCUPADOS (6)
TOTAL	*253.077*
PRESIDENCIA DE LA NACION	*9.187*
-Administración Central	5.210
- Organismos Descentralizados	3.977
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	*1.032*
-Administración Central	860
- Organismos Descentralizados	172
MINISTERIO DEL INTERIOR (2)	*66.249*
-Administración Central	64.622
- Organismos Descentralizados	1.464
- Instituciones de Seguridad Social	163
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO (3)	*1.962*
-Administración Central	1.839
- Organismos Descentralizados	123
MINISTERIO DE JUSTICIA (4)	*8.912*
-Administración Central	8.912
MINISTERIO DE DEFENSA (5)	*101.577*
-Administración Central	101.075
- Organismos Descentralizados	249
- Instituciones de Seguridad Social	253
MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS	*42.094*
-Administración Central	5.937
- Organismos Descentralizados	36.157
MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION	*9.590*
-Administración Central	1.653
- Organismos Descentralizados	7.937
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	*7.242*
-Administración Central	1.703
- Organismos Descentralizados	91
- Instituciones de Seguridad Social	5.448
MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL	*5.232*
-Administración Central	2.997
- Organismos Descentralizados	2.235

(1) Incluye Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social
(2) Incluye Personal de Seguridad de la Policía Federal, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina
(3) Incluye Personal del Servicio Exterior
(4) Incluye Personal de Seguridad del Servicio Penitenciario Federal
(5) Incluye Personal Militar de las FFAA
(6) No incluye 2353 Licencias Sin Goce de Haberes

ANEXO B
CUADRO II

PODER EJECUTIVO NACIONAL
CARGOS OCUPADOS POR AGRUPAMIENTOS ESCALAFONARIOS HOMOGENEOS
JULIO 1998

ESCALAFON	CARGOS OCUPADOS (5)
PERSONAL DE ORGANISMOS REGULADORES (1)	1.136
PERSONAL CONTRATADO (DEC. 92/95)	3.294
PERSONAL CONVENCIONADO (2)	31.546
PERSONAL DE ESCALAFONES CIENTIFICOS Y TECNICOS (3)	13.046
PERSONAL DEL SINAPA (DEC. 993/91)	27.595
PERSONAL MILITAR Y DE SEGURIDAD	144.687
PERSONAL CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS	23.283
RESTO DEL PERSONAL (4)	8.490
TOTAL (5)	***253.077***

(1) Incluye personal de: Ente Nacional Regulador de la Electricidad, Ente Nacional Regulador del Gas, Ente Nacional Regulador Nuclear, Comisión de Regulación del Transporte, Superintendencia de Aseguradoras de Riesgo del Trabajo, OCRABA, Comisión Nacional de Comunicaciones, ORSEP Comahue, Comisión Nacional de Valores y Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos.

(2) Alcanza al Personal Convencionado de las Jurisdicciones y Entidades en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, incluído en el Presupuesto Nacional

(3) Incluye personal de los escalafones científicos y técnicos dentro de los Organismos tales como: Comisión Nacional de Energía Atómica, CONICET,INTA e INTI, entre otros.

(4) Incluye: Autoridades Superiores del Poder Ejecutivo, Funcionarios Fuera de Nivel, Personal de Administradores Gubernamentales, Personal del Servicio Exterior y Sindicatura General de la Nación, entre otros.

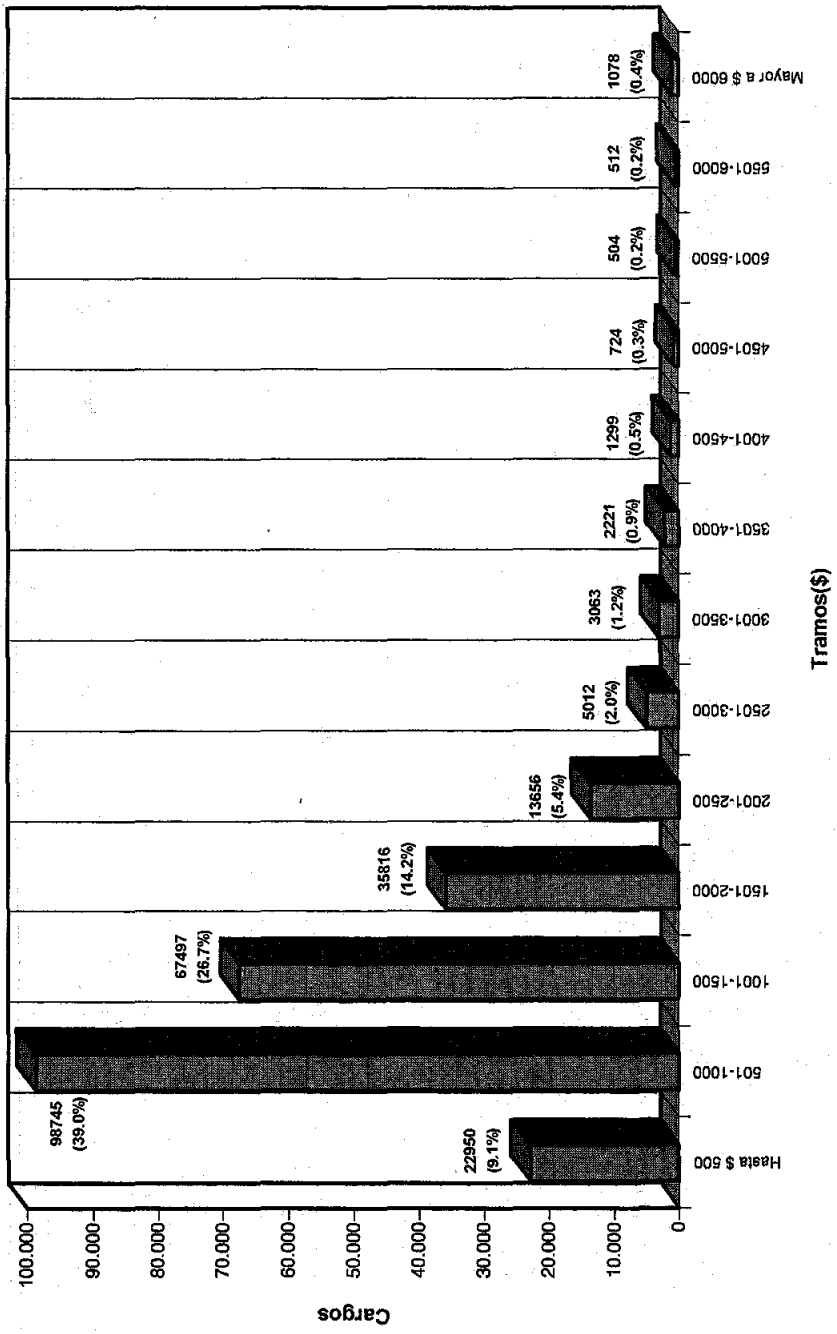
(5) No incluye **2353 Licencias** Sin Goce de Haberes.

ANEXO B
CUADRO III

PODER EJECUTIVO NACIONAL - CONSOLIDADO
DISTRIBUCION DE LOS SALARIOS POR TRAMOS DE LOS AGENTES OCUPADOS EN EL PODER EJECUTIVO NACIONAL
JULIO 1998

TRAMO	Cargos Ocupados (1)			Masa Salarial		
	Número	Participación (%)	Acumulado (%)	Participación (%)	Acumulado (%)	Promedio ($)
Hasta $ 500	22.950	9,1	9,1	2,7	2,7	370,50
501-1000	98.745	39,0	48,1	24,1	26,9	766,14
1001-1500	67.497	26,7	74,8	26,2	53,0	1.214,59
1501-2000	35.816	14,2	88,9	19,6	72,6	1.711,55
2001-2500	13.656	5,4	94,3	9,6	82,2	2.214,29
2501-3000	5.012	2,0	96,3	4,3	86,6	2.718,06
3001-3500	3.063	1,2	97,5	3,2	89,7	3.239,10
3501-4000	2.221	0,9	98,4	2,6	92,4	3.730,96
4001-4500	1.299	0,5	98,9	1,8	94,1	4.229,28
4501-5000	724	0,3	99,2	1,1	95,2	4.735,28
5001-5500	504	0,2	99,4	0,8	96,1	5.255,03
5501-6000	512	0,2	99,6	0,9	97,0	5.726,18
Mayor a $ 6000	1.078	0,4	100,0	3,0	100,0	8.720,56
TOTAL	***253.077***	***100,00***		***100,00***		***1.238,40***

(1) No incluye 2353 Licencias Sin Goce de Haberes.


Cargos
100.000
90.000
80.000
70.000
60.000
50.000
40.000
30.000
20.000
10.000
0
Hasta $ 500
501-1000
1001-1500
1501-2000
2001-2500
2501-3000
3001-3500
3501-4000
4001-4500
4501-5000
5001-5500
5501-6000
Mayor a $ 6000
Tramos($)
22950 (9.1%)
98745 (39.0%)
67497 (26.7%)
35816 (14.2%)
13656 (5.4%)
5012 (2.0%)
3063 (1.2%)
2221 (0.9%)
1299 (0.5%)
724 (0.3%)
504 (0.2%)
512 (0.2%)
1078 (0.4%)

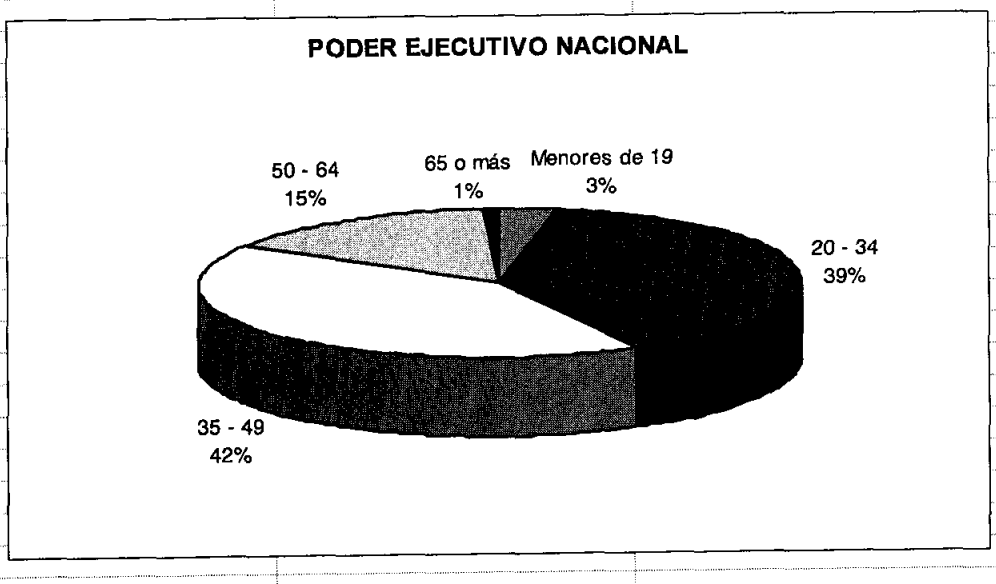
ANEXO B

CUADRO IV

PODER EJECUTIVO NACIONAL
CARGOS OCUPADOS CLASIFICADOS POR GRUPOS DE EDAD
JULIO 1998

GRUPOS DE EDAD	CARGOS OCUPADOS	PARTICIPACION (%)
Total (1)	***243.607***	***100,0***
Menores de 19	7.639	3,1
20 - 34	95.979	39,4
35 - 49	101.409	41,6
50 - 64	36.219	14,9
65 o más	2.361	1,0

Nota: (1) No incluye información sobre Fecha de Nacimiento de **9470 agentes** inexistente en legajos

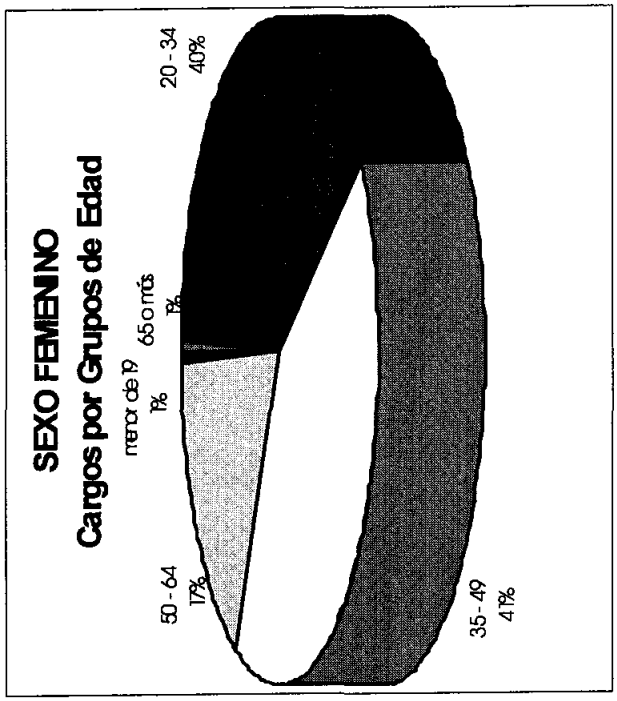


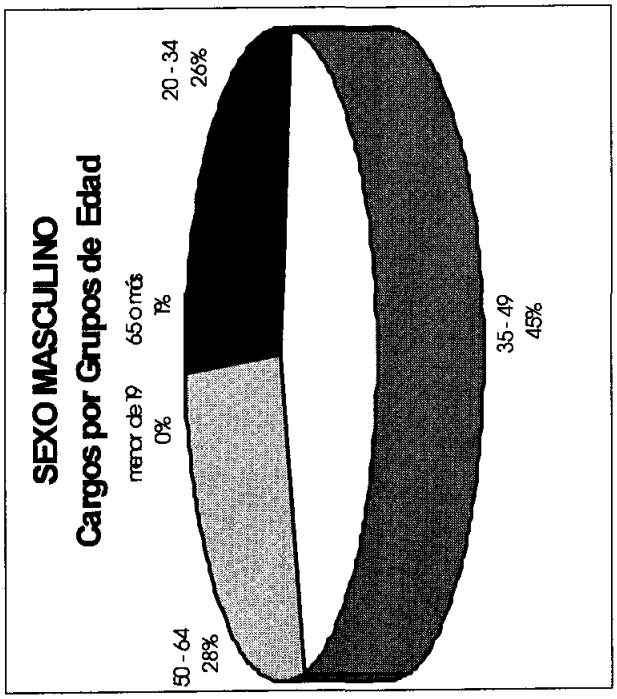
ANEXO B
CUADRO V

PODER EJECUTIVO NACIONAL - ORGANISMOS REGULADORES
DISTRIBUCION DE LOS AGENTES OCUPADOS CLASIFICADOS POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD Y LOS SALARIOS PROMEDIO DE CADA GRUPO
JULIO 1998

GRUPOS DE EDAD	TOTAL		SEXO			
			MASCULINO		FEMENINO	
	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO
Menores de 19	3	733,33	1	600,00	2	800,00
20 - 34	305	2.209,02	162	2.336,34	143	2.064,79
35 - 49	426	3.043,70	277	3.266,33	149	2.629,82
50 - 64	233	3.513,14	172	3.723,15	61	2.920,99
65 o más	7	3.890,71	5	4.111,00	2	3.340,00
TOTAL (1)	***974***	***2.893,60***	***617***	***3.152,02***	***357***	***2.446,97***

(1) No incluye información sobre Fecha de Nacimiento de **162 agentes** ocupados inexistente en legajos.


SEXO FEMENINO
Cargos por Grupos de Edad
menor de 19
1%
65 o más
1%
20 - 34
40%
50 - 64
17%
35 - 49
41%

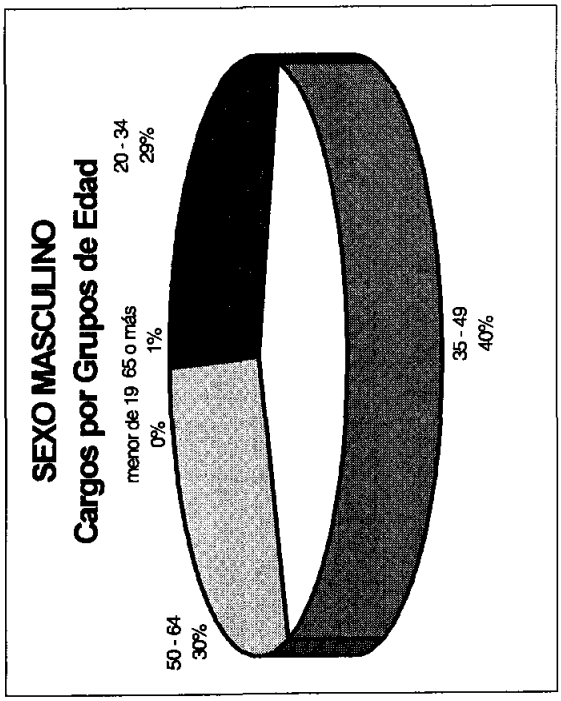

SEXO MASCULINO
Cargos por Grupos de Edad
menor de 19
0%
65 o más
1%
20 - 34
26%
50 - 64
28%
35 - 49
45%

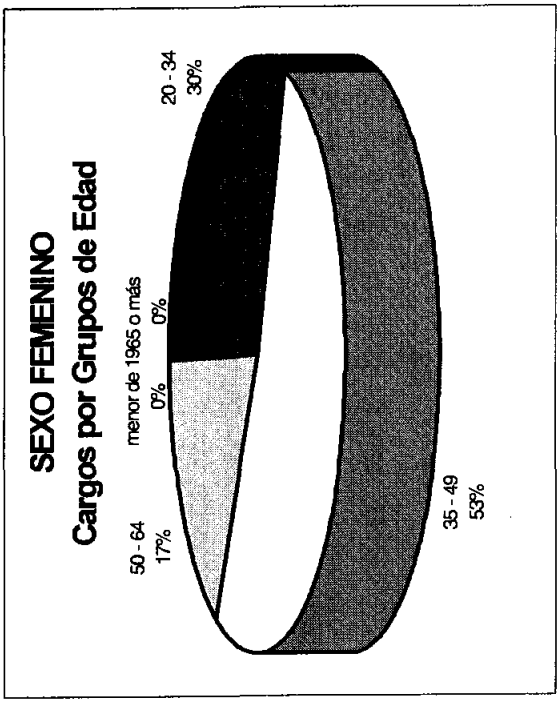
DISTRIBUCION DE LOS AGENTES OCUPADOS CLASIFICADOS POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD Y LOS SALARIOS PROMEDIO DE CADA GRUPO

JULIO 1998

GRUPOS DE EDAD	TOTAL		SEXO			
			MASCULINO		FEMENINO	
	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO
Menores de 19	5	829,99	4	747,03	1	1.161,82
20 - 34	9.201	1.509,43	5.314	1.517,00	3.887	1.499,07
35 - 49	14.465	1.900,32	7.657	1.890,46	6.808	1.911,41
50 - 64	7.715	1.755,16	5.511	1.649,35	2.204	2.019,73
65 o más	159	1.624,48	122	1.717,26	37	1.318,53
TOTAL (1)	***31.545***	***1.749,24***	***18.608***	***1.711,02***	***12.937***	***1.804,22***

(1) No incluye información sobre Fecha de Nacimiento de **1 agente** ocupado inexistente en legajos.


SEXO MASCULINO
Cargos por Grupos de Edad
menor de 19
0%
65 o más
1%
20 - 34
29%
50 - 64
30%
35 - 49
40%


SEXO FEMENINO
Cargos por Grupos de Edad
menor de 1965 o más
0%
0%
20 - 34
30%
50 - 64
17%
35 - 49
53%

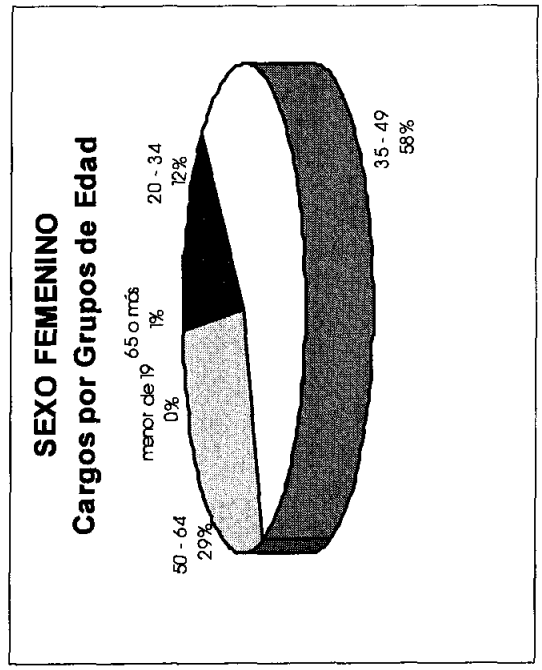
ANEXO B

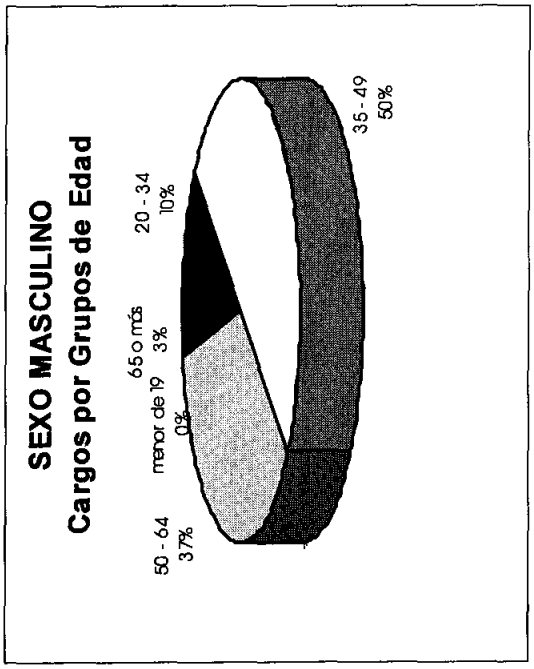
CUADRO VII

PODER EJECUTIVO NACIONAL - PERSONAL DE ESCALAFONES CIENTIFICO - TECNICOS
DISTRIBUCION DE LOS AGENTES OCUPADOS CLASIFICADOS POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD Y LOS SALARIOS PROMEDIO DE CADA GRUPO
JULIO 1998

GRUPOS DE EDAD	TOTAL		SEXO			
			MASCULINO		FEMENINO	
	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO
Menores de 19	9	872,69	4	1.105,03	5	686,82
20 - 34	1.440	975,12	878	994,91	562	944,20
35 - 49	6.836	1.529,76	4.229	1.586,70	2.607	1.437,40
50 - 64	4.439	1.891,98	3.136	1.936,10	1.303	1.785,80
65 o más	315	2.614,49	248	2.746,01	67	2.127,68
TOTAL (1)	***13.039***	***1.617,57***	***8.495***	***1.688,14***	***4.544***	***1.485,66***

(1) No incluye información sobre Fecha de Nacimiento de **7 agentes** ocupados inexistente en legajos.


SEXO FEMENINO
Cargos por Grupos de Edad
50 - 64
29%
menor de 19
0%
65 o más
1%
20 - 34
12%
35 - 49
58%


SEXO MASCULINO
Cargos por Grupos de Edad
50 - 64
37%
menor de 19
0%
65 o más
3%
20 - 34
10%
35 - 49
50%

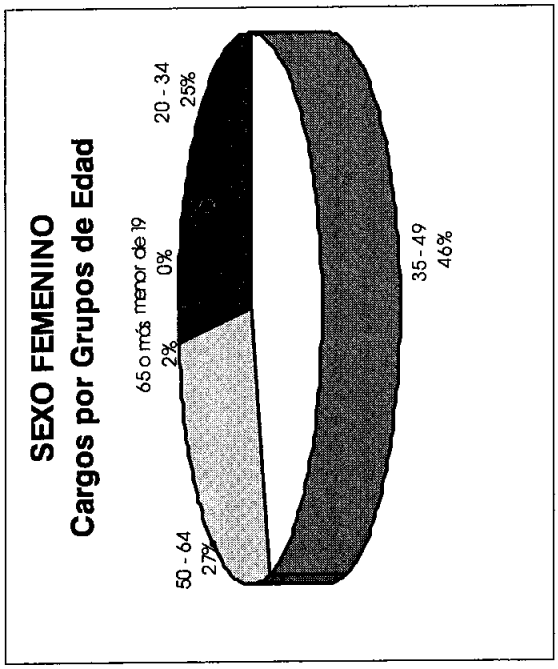
ANEXO B

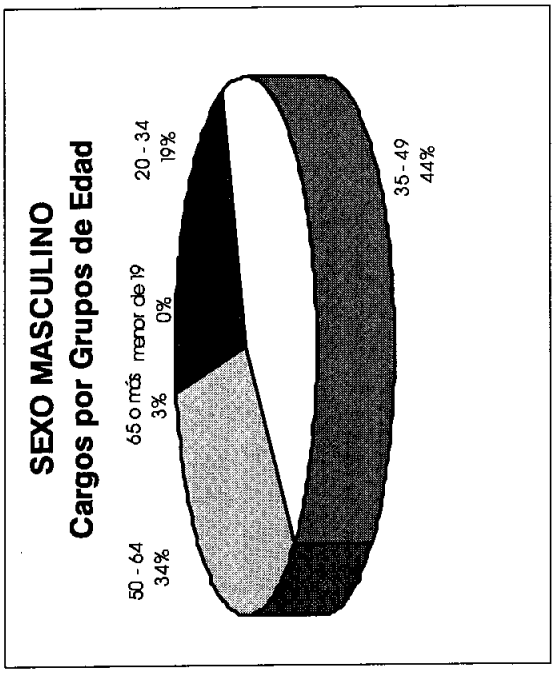
CUADRO VIII

PODER EJECUTIVO NACIONAL - PERSONAL DEL SINAPA
DISTRIBUCION DE LOS AGENTES OCUPADOS CLASIFICADOS POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD Y LOS SALARIOS PROMEDIO DE CADA GRUPO
JULIO 1998

GRUPOS DE EDAD	TOTAL		SEXO			
			MASCULINO		FEMENINO	
	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO
Menores de 19	80	544,71	46	545,22	34	544,02
20 - 34	5.994	948,19	2.752	951,73	3.242	945,19
35 - 49	12.124	1.305,41	6.107	1.339,07	6.017	1.271,25
50 - 64	8.420	1.357,64	4.835	1.413,04	3.585	1.282,92
65 o más	671	1.237,70	406	1.427,55	265	946,82
TOTAL (1)	***27.289***	***1.239,17***	***14.146***	***1.288,95***	***13.143***	***1.185,58***

(1) No incluye información sobre Fecha de Nacimiento de **306 agentes** ocupados inexistente en legajos.


SEXO FEMENINO
Cargos por Grupos de Edad
50 - 64
27%
65 o más
2%
menor de 19
0%
20 - 34
25%
35 - 49
46%


SEXO MASCULINO
Cargos por Grupos de Edad
50 - 64
34%
65 o más
3%
menor de 19
0%
20 - 34
19%
35 - 49
44%

ANEXO B

CUADRO IX

PODER EJECUTIVO NACIONAL

CARGOS OCUPADOS EN ORGANISMOS CIVILES CLASIFICADOS POR UBICACIÓN GEOGRAFICA (1)

JULIO 1998

COD	UBICACION GEOGRAFICA	CARGOS OCUPADOS	PARTICIPACION %
06	Buenos Aires	13.806	16,67
02	Capital Federal - Ciudad de Buenos Aires	45.499	54,95
10	Catamarca	388	0,47
22	Chaco	926	1,12
26	Chubut	900	1,09
14	Córdoba	3.098	3,74
18	Corrientes	1.205	1,46
30	Entre Ríos	1.564	1,89
34	Formosa	456	0,55
38	Jujuy	424	0,51
42	La Pampa	418	0,50
46	La Rioja	386	0,47
50	Mendoza	2.180	2,63
54	Misiones	705	0,85
58	Neuquén	532	0,64
62	Río Negro	1.121	1,35
66	Salta	817	0,99
70	San Juan	707	0,85
74	San Luis	394	0,48
78	Santa Cruz	294	0,36
82	Santa Fé	3.228	3,90
86	Santiago del Estero	415	0,50
94	Tierra del Fuego, Antártida e Is. del Atlántico Sur	381	0,46
90	Tucumán	1.233	1,49
97	Nacional (2)	1.048	1,27
99	No clasificado (3)	673	0,81

Nota:

Los códigos corresponden al catálogo de cuentas (Provincias) del Manual de Clasificaciones Presupuestarias

(1) No se incluyen los cargos de Organismos militares y de seguridad: Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía Federal, Servicio Penitenciario Federal,

(2) Se refiere a 984 agentes de Fabricaciones Militares y 64 agentes de Servicio Geológico Minero Argentino.

(3) Se refiere a personal del Servicio Exterior.

CONFERENCIA "SALUD Y GESTIÓN HOSPITALARIA" SEMINARIO PROVINCIAL SOBRE ASUNTOS MUNICIPALES

EXPOSITOR: RICARDO MARTÍNEZ

SUBSECRETARIO DE PLANIFICACIÓN DE LA SALUD DEL MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

Se publica a continuación la exposición del Dr. Ricardo Martínez, quien participara en el Seminario Provincial sobre Asuntos Municipales realizado por ASAP en mayo de 1998. En esa oportunidad Martínez fue uno de los expositores del Panel sobre "Salud y Gestión Hospitalaria" junto a José Bello y Alfredo Stern. Por un error involuntario, la conferencia de Martínez no fue incluida en la edición especial del Seminario, error que subsanamos incluyendo en esta Revista ASAP la exposición completa.

Es evidente que en los últimos años, en el marco de la globalización y la reforma sanitaria del Estado, términos como local y municipal asumen un nivel de protagonismo sustantivo. Abordar la temática desde lo local y municipal en las cuestiones referidas a lo sanitario implica, de alguna manera, un punto de vista novedoso.

Hay que definir los nuevos roles que deben asumir los municipios en cuanto a objetivos y funciones, empujados por las necesidades de la globalización y la reforma estructural del Estado, donde también lo sanitario está incorporado en esta temática.

Los establecimientos municipales suman el 77% de los hospitales públicos, mientras que en el interior de la provincia el 86% de los establecimientos de salud son municipales. La participación de la provincia en la jurisdicción, en términos de establecimientos, está concentrada fundamentalmente en La Plata y el conurbano bonaerense.

En el caso de La Plata, todos sus establecimientos son de origen provincial, lo que representa una de las más altas concentraciones de hospitales públicos de la Argentina. Del mismo modo, en términos de camas, la mitad son provinciales y la otra mitad, municipales, pero en el interior de la provincia son sustantivamente municipales y hay un 34% de camas que dependen de la jurisdicción provincial.

La Plata sigue el patrón anterior y en el conurbano la participación de lo municipal, en términos de camas, es menor que la correspondiente a la provincia. Sucede que la alta complejidad de establecimientos corresponde a la jurisdicción provincial y la baja complejidad, en términos generales, al sector municipal. Esto se evidencia claramente también en el interior de la provincia, donde

el 66% de camas que corresponden al sector municipal, una gran cantidad tiene una muy baja complejidad, casi con categoría de cama de internación asilar.

Con respecto a los egresos hospitalarios o internaciones, prácticamente se reparten entre provincia y municipio y siguen aproximadamente la misma distribución de los establecimientos y las camas.

Por otro lado, el 71% de las consultas internas se realizan en establecimientos de salud, con o sin internación, de los municipios y el resto, en hospitales provinciales. La participación del sector público municipal en el interior de la provincia es muchísimo mayor que en el conurbano y, por supuesto, siempre superior que en los establecimientos provinciales.

Esto tiene una razón esencial, porque las acciones que tienen que ver con el primer nivel de atención, denominadas de atención primaria de la salud, se desarrollan exclusivamente a nivel municipal. En tanto, el nivel provincial participa en términos de hospitales, que en general son más complejos, con mayor número de camas y están localizados sustantivamente en el conurbano y en La Plata.

Esto produce una orientación en la organización del sistema de salud de la provincia de Buenos Aires, donde el municipio tiene un peso sustantivo en las acciones que podríamos denominar de más baja complejidad: atenciones de primer nivel o en hospitales de complejidad mediana o baja.

Si analizamos lo que se ha hecho en los últimos años en términos de salud en la provincia de Buenos Aires, hay que considerar un triángulo donde la base es el primer nivel de atención municipal, el segundo es el nivel determinado por componentes municipales, regionales y provinciales, mientras que el tercero, de mayor complejidad, está bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud de la provincia.

En consecuencia, observamos que la mayor parte de las acciones e inversiones sanitarias de estos últimos años está orientada hacia los terceros niveles, los provinciales. Estas acciones incluyeron la remodelación de hospitales, la actualización tecnológica y la creación de nuevos establecimientos. Estos tres factores realmente representan la inversión en tecnología, refacción y creación de hospitales más grande de los últimos años.

La formación y capacitación de los recursos humanos también tiene que ver sustantivamente con el tercer nivel de atención y el provincial.

La descentralización institucional, con las normativas del año '91, y la del crédito, junto con los criterios de eficiencia, productividad, calidad, gestión y administración, donde hay mucho camino por recorrer, también se ha dado fundamentalmente en el tercer nivel de atención y en el nivel de responsabilidad provincial.

Los hospitales municipales, de alguna manera, han acompañado un tanto más atrás este proceso de descentralización y autogestión de los hospitales provinciales. En realidad, la descentralización de los hospitales municipales se ha sesgado a la recuperación de costos y no a todo el menú completo de posibilidades.

Se ha progresado en la regionalización y complementación de servicios, y también en la integración público-privada, que mayúsculamente se da en la provincia en estos niveles: tercer nivel y provincial.

La integración público-privada que predomina en la provincia de Buenos Aires es la destinada a la cobertura de algunas prestaciones de alta complejidad que el sector público no realiza, es decir las prestaciones caras como las cirugías cardíacas, las neurocirugías complejas. O sea que la integración público-privada también está en el vértice de este triángulo.

Se están elaborando medicamentos a partir del Estado, una actividad que se ha desarrollado en los últimos tres años, pero que es quizás una de las más fuertes que tienen que ver con el primer nivel de atención y con el segundo nivel regional.

Esta es la orientación de los últimos años pero ¿qué le pasa a la gente en materia de salud?

En salud pública, para poder determinar el estado de salud de la gente, se utilizan algunos trazadores. El más comúnmente difundido consiste en tratar de asimilar la tasa de mortalidad infantil con el nivel de salud de la población, en general. La tasa de mortalidad infantil del total de la provincia para el año '96 es de 19,4 por mil, mientras que los países que conforman la Comunidad Económica Europea tienen tasas que promedian el 7 por mil. En los últimos 30 años las tasas de mortalidad infantil han descendido 25 puntos, o sea que se está progresando notoriamente, pero todavía hay una enorme brecha que nos separa de los países desarrollados.

De todos modos, aunque el total de la provincia es de 19,4 por mil, en el interior hay partidos que tienen una tasa de 1,2, otros que tienen 24/25 y algunos casi 29 por mil.

Entonces vemos realmente que analizar las tasas de mortalidad infantil, en términos generales, en la provincia, muestra la realidad de que hay severísimas diferencias y desigualdades en términos de posibilidades de enfermar o morir, de acuerdo a donde uno resida. Si uno vive en Vicente López, tiene diferencias con respecto a Moreno o Merlo. También es diferente si está en el primer cordón del conurbano o en el interior de la provincia.

Como lo más importante de las estadísticas es lo que no muestran, si uno trata de asimilar el nivel de instrucción de las madres con el sector social al que pertenecen, podemos observar las tasas de mortalidad en sus hijos. Las madres que no tienen instrucción muestran tasas de mortalidad infantil que llegan al 65 por mil en el interior

de la provincia, mientras que en el primer y segundo cordón del conurbano las tasas siguen la misma orientación.

Hay una enorme diferencia entre las madres que tienen estudios universitarios completos y las que no tienen ningún tipo de instrucción. Si inferimos que las que no tienen instrucción son las madres pobres y las que tienen estudios universitarios son las de más recursos económicos, las posibilidades de enfermar o morir en la provincia de Buenos Aires están en directa relación con el nivel de ingreso, o con ser o no ser pobre.

En cuanto a las causas de las muertes, las defunciones infantiles que se encuadran en la categoría de evitables, es decir por causas externas, casi no han cambiado entre 1989 y 1996, porque prácticamente se mantienen en el 67 por ciento.

Vamos a analizar las consultas y egresos teóricos y realizados en la provincia de Buenos Aires por la población que no tiene obra social ni ninguna cobertura médica.

Si hacemos un cálculo de cuántas consultas médicas deberían consumir los habitantes de una región sanitaria, de acuerdo a lo que los organismos internacionales de salud sugieren como óptimo, deberíamos tener el número de consultas teóricas de cada región sanitaria en relación a la cantidad de habitantes que no tienen ningún tipo de cobertura social, y así vemos cuántas consultas fueron realizadas realmente.

El problema es que cuando vinculamos las consultas teóricas con las realizadas, encontramos regiones sanitarias que tienen un déficit de 36%, 14%, 4%, etcétera.

El total de la provincia me indica que, por suerte, la diferencia está en alrededor del 8%. Pero como, reiteramos, lo más importante de las estadísticas es lo que no muestran, vemos que en este caso no todas las consultas que se hacen en el sector público corresponden a habitantes de cada región que no tienen ningún tipo de cobertura. O sea que en esta bolsa de consultas realizadas, hay en algunos municipios un 30 ó 40% de personas que tienen cobertura social y se han incorporado en esta conducta. Por ende, este 8% que nos resulta favorable es una mentira, y la realidad es que estaríamos en el orden de un déficit global para la provincia de entre el 10 y 15% de infraconsumo en consultas.

Si volvemos un poco atrás, recordamos que la responsabilidad jurisdiccional municipal tiene que ver fundamentalmente con el primer nivel, que el número de consultas se hace fundamentalmente en el sector municipal, que la baja complejidad y la atención primaria fundamentalmente corresponde a los municipios, y que las tasas de mortalidad infantil como trazador del nivel de salud de la gente en nuestra provincia nos indican que hay desigualdades en términos de residencia y de ingresos. Además observamos que hay infraconsumo justamente en el primer nivel de atención, que de alguna manera inferimos a partir del consumo de consultas, y también vemos que las principales acciones de salud: inversiones, acciones e intenciones han tenido que ver con el tercer nivel de atención, el nivel

provincial, y fundamentalmente el nivel hospitalario. De ahí surge la necesidad de una reorientación de las políticas públicas.

El hospital es sólo una fracción del problema de la salud, que atiende sólo al 10/15% de las situaciones de enfermedad. El resto se cura fuera de los hospitales, clínicas o sanatorios. La mayor parte de lo que nos pasa en salud se juega en los consultorios, unidades sanitarias o en las relaciones médico-paciente.

Pareciera que poco tiene que ver el hospital o las instituciones de salud en solucionar los problemas fundamentales de la gente, en tanto y en cuanto decimos que tenemos infraconsumo en consultas y lo que nos está pasando es que se están muriendo chicos por la baja cantidad de consultas previas al parto.

Y si esto lo transformamos en la totalidad de situaciones de enfermedad de la gente, sabemos bien que esta explicación puede ser válida para la hipertensión, la diabetes o cualquiera de las enfermedades que naturalmente nos vamos a enfrentar.

El compromiso consiste en reorientar el pensamiento en una propuesta de reforma que tenga que ver con el primer nivel de atención y con el municipio, fundamentalmente.

Esto viene a completar los criterios de los años '90 hasta los tiempos que corren en el sector público provincial, y que han tenido que ver fundamentalmente con una propuesta de reforma del sistema hospitalario donde este establecimiento tiene el papel de empresa social de salud, y con hospitales descentralizados con sistemas de autogestión. Esto ha cobrado un protagonismo importante y hay mucho que hacer todavía.

Esta reforma hospitalaria debería completarse con una reforma con criterios integrales del sector salud a través de la reorientación de las acciones y la inversión en el primer nivel, local y municipal.

En virtud de ello, estamos proponiendo una reforma sanitaria que la hemos denominado Programa Pueblo, que en realidad es una propuesta de reforma, porque el ministro de Salud tiene que convencer a las jurisdicciones municipales de la necesidad de la reforma.

La propuesta tiene que ver con un protagonismo diferente del municipio y el desarrollo local, donde tiene que intervenir también la salud.

La reforma sanitaria bonaerense propone una clara identificación de la población objetivo, de las fuentes de financiamiento y de las responsabilidades interjurisdiccionales, porque se observa que hay una superposición permanente, tanto de roles jurisdiccionales, como de fuentes de financiamiento y de población objetivo.

El problema de los municipios es que suelen identificar, a veces deficientemente, las fuentes de financiamiento y provisión de medicamentos, por ejemplo, y lo mismo pasa con las prestaciones, internaciones, consultas,

etcétera. Las fuentes de financiamiento están generalmente dispersas, solapadas y superpuestas.

Pretendemos determinar estos criterios: la responsabilidad nominal, la población a cargo, los roles intra e interjurisdiccionales y sectoriales, y las prestaciones a realizar con criterios de riesgo.

Si hay algo que domina a lo público es el anonimato, pero en términos de salud, eso es fatal. Aunque, en términos de un trámite, puede no serlo. El anonimato implica que no sabemos a quien tratamos y nosotros, como pacientes, no sabemos quien nos atiende y quien es el responsable. La responsabilidad nominal implica también un avance en la responsabilidad del Estado con la gente.

Las políticas sociales de los últimos años han tenido una característica: los criterios de focalización de las acciones. Entonces, a los pobres los identificamos por grupos, por barrios, por fracción de la sociedad pero nunca por nombre y apellido.

Los criterios de responsabilidad nominal y población a cargo, en términos sanitarios, implican una nueva relación del Estado municipal con sus ciudadanos. La determinación de roles debe darse entre la provincia con los municipios, pero también con el sector privado.

Tenemos que definir claramente, con criterio científico-técnico, aquellas prestaciones que indefectiblemente deben recibir en el primer nivel de atención, fundamentalmente los grupos de más riesgo.

No tenemos idea del presupuesto per cápita como inversión en salud, ni siquiera aproximada. Pretendemos definir, en el primer nivel de atención, cuál es la cantidad de recurso económico que tiene que consumir un habitante de la provincia de Buenos Aires. Entonces estaremos en condiciones de decir cuáles son las prestaciones básicas que todo ciudadano bonaerense debe consumir en el primer nivel de atención y cuánto cuesta. Y esa es la inversión en salud necesaria y fundamental para absorber la brecha de salud-enfermedad que mostraron las estadísticas anteriores.

Hoy no podemos medir resultados de salud, ni en el sector privado ni en el público. Si sirve o no lo que invierto en salud, no lo podemos saber con exactitud. Y esto tiene que ver con la cuantificación de resultados porque no tenemos claro lo que hicimos, para quien lo hacemos y quienes lo efectúan.

La reforma sanitaria bonaerense cambia las relaciones de salud del Estado con los ciudadanos, de relaciones institucionales a relaciones personales y asimismo cambia de relaciones con la demanda a relaciones con las necesidades.

El Estado ofrece al conjunto de la población instituciones de salud, a veces muy buenas, descentralizadas o autogestionadas, con marketing, pero son sólo instituciones. Y estas instituciones se relacionan con los ciudadanos en términos de demanda: si ustedes vienen, yo los trato. Si no vienen, no

me entero. El desafío es abordar una nueva relación entre el Estado y el ciudadano en base a relaciones personales y vinculadas con las necesidades.

Si el Estado persiste en mantener una relación de demanda en términos de salud, es muy probable que las inversiones y este enorme esfuerzo vaya al fracaso. Lo que proponemos es reorientar y racionalizar la oferta sanitaria desde el nivel local; que el municipio conduzca y gerencie el proceso de reforma; facilitar una integración público-privada en todos los niveles de atención, incluido el primer nivel, a nivel local y a nivel de los consultorios; que la integración intra sectorial promueva la cooperación para la sustentabilidad económica local, cuyo desarrollo también tiene que ver con la salud y, como cosa novedosa, que el primer nivel de atención articule a los otros niveles, es decir que la cosa en salud vaya por la base y que el primer nivel coordine a los restantes, como puerta de entrada del sistema.

Esta reforma que proponemos permite congregar diferentes fuentes de financiación, facilita el cambio del modelo de financiamiento de los servicios de salud dentro del sector público y reorienta la inversión hacia el primer nivel de atención.

Pretendemos un cambio en el modelo de financiamiento, pero no necesariamente pasar del modelo de subsidiar a la oferta a subsidiar a la demanda. Subsidiar a la demanda, en términos de salud, tiene un significado distinto «depende de quien mande», como decía Alicia en el País de las Maravillas.

El liberalismo sanitario se sustenta en dos criterios: libre elección de la gente y libre prescripción del médico, y esto es mentira.

Las líneas de acción del Programa Pueblo están orientadas a la reconversión de las estructuras vigentes de la oferta en un modelo de prestación y financiación.

Sus rasgos esenciales consisten en:

- responsabilidad nominada en el relación médico/paciente/beneficiario y una consecuente personalización de la misma

- acceso universal a los niveles de atención mediante una red con una puerta de entrada definida

- desarrollo de la concepción de población a cargo, con carácter integral: promoción, protección y asistencia

- reformulación financiera y articulación sectorial pública y privada

La estructura de la reforma tiene que ver con la formulación de etapas de cobertura de la población, cuya primera fase fundamental es definir la población objetivo de las acciones del Estado municipal, que es la población sin cobertura social y sin capacidad de pago.

Pero la cobertura puede ser ampliada para incorporar a otros grupos de población: con cobertura social, o sin cobertura social y

me entero. El desafío es abordar una nueva relación entre el Estado y el ciudadano en base a relaciones personales y vinculadas con las necesidades.

Si el Estado persiste en mantener una relación de demanda en términos de salud, es muy probable que las inversiones y este enorme esfuerzo vaya al fracaso. Lo que proponemos es reorientar y racionalizar la oferta sanitaria desde el nivel local; que el municipio conduzca y gerencie el proceso de reforma; facilitar una integración público-privada en todos los niveles de atención, incluido el primer nivel, a nivel local y a nivel de los consultorios; que la integración intra sectorial promueva la cooperación para la sustentabilidad económica local, cuyo desarrollo también tiene que ver con la salud y, como cosa novedosa, que el primer nivel de atención articule a los otros niveles, es decir que la cosa en salud vaya por la base y que el primer nivel coordine a los restantes, como puerta de entrada del sistema.

Esta reforma que proponemos permite congregar diferentes fuentes de financiación, facilita el cambio del modelo de financiamiento de los servicios de salud dentro del sector público y reorienta la inversión hacia el primer nivel de atención.

Pretendemos un cambio en el modelo de financiamiento, pero no necesariamente pasar del modelo de subsidiar a la oferta a subsidiar a la demanda. Subsidiar a la demanda, en términos de salud, tiene un significado distinto «depende de quien mande», como decía Alicia en el País de las Maravillas.

El liberalismo sanitario se sustenta en dos criterios: libre elección de la gente y libre prescripción del médico, y esto es mentira.

Las líneas de acción del Programa Pueblo están orientadas a la reconversión de las estructuras vigentes de la oferta en un modelo de prestación y financiación.

Sus rasgos esenciales consisten en:

- responsabilidad nominada en el relación médico/paciente/beneficiario y una consecuente personalización de la misma

- acceso universal a los niveles de atención mediante una red con una puerta de entrada definida

- desarrollo de la concepción de población a cargo, con carácter integral: promoción, protección y asistencia

- reformulación financiera y articulación sectorial pública y privada

La estructura de la reforma tiene que ver con la formulación de etapas de cobertura de la población, cuya primera fase fundamental es definir la población objetivo de las acciones del Estado municipal, que es la población sin cobertura social y sin capacidad de pago.

Pero la cobertura puede ser ampliada para incorporar a otros grupos de población: con cobertura social, o sin cobertura social y

ESTADISTICAS FISCALES

Resumen del Boletín Fiscal del IV Trimestre de 1998

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS SECRETARÍA DE HACIENDA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL **CUADRO 1**
CUENTA - AHORRO - INVERSIÓN
BASE DEVENGADO 1998

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	ACUMULADO 1998
I INGRESOS CORRIENTES	***43.317.694***	***41.302.400***
- Ingresos Tributarios	27.988.359	27.009.400
- Contrib. a la Seguridad Social (*)	12.150.384	10.751.000
- Ingresos no Tributarios	1.779.631	2.148.400
- Ventas de Bs. y Serv. de las Adm. Púb.	213.271	203.800
- Rentas de la Propiedad	915.046	1.008.500
- Transferencias Corrientes	271.003	181.300
II GASTOS CORRIENTES	***44.649.507***	***42.252.900***
- Gastos de Consumo	9.695.357	9.322.237
. Remuneraciones	6.862.758	6.785.815
. Bienes y Servicios	2.826.887	2.532.203
. Otros Gastos	5.712	4.219
- Rentas de la Propiedad	6.816.935	6.384.815
. Intereses	6.815.990	6.384.050
.. Intereses Deuda Interna	370.180	313.658
.. Intereses Deuda Externa	6.445.810	6.070.392
. Otras Rentas	945	765
- Prestaciones de la Seguridad Social	17.456.106	17.329.325
- Otros Gastos Corrientes	3.227	2.352
- Transferencias Corrientes	10.677.883	9.214.170
. Al Sector Privado (*)	6.139.154	4.801.456
. Al Sector Público	4.410.235	4.299.977
.. Provincias y MCBA	2.572.502	2.468.841
.. Universidades	1.734.376	1.728.869
.. Otras	103.357	102.267
. Al Sector Externo	128.494	112.738
III RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	***-1.331.814***	***-950.500***
IV RECURSOS DE CAPITAL	***637.112***	***476.000***
- Recursos Propios de Capital	62.468	45.534
- Transferencias de Capital	21.620	18.658
- Disminución de la Inversión Financiera	553.025	411.808
V GASTOS DE CAPITAL	***4.126.522***	***3.940.448***
- Inversión Real Directa	985.985	853.225
- Transferencias de Capital	3.013.116	2.965.233
. Provincias y MCBA	2.569.717	2.555.425
. Otras	443.400	409.808
- Inversión Financiera	127.421	121.990
VI TOTAL RECURSOS (I+IV)	***43.954.806***	***41.778.400***
VII TOTAL GASTOS (II+V)		***48.776.030***
VIII RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)		***-4.821.224***

(*) El crédito vigente computa los ingresos y los gastos para la atención de asignaciones familiares por sus in mientras que en la ejecución devengada figura solamente por el neto.

SECTOR PÚBLICO NACIONAL
CUENTA - AHORRO - INVERSIÓN
BASE CAJA
1998

CUADRO 2

- en miles de pesos -

CONCEPTO	ACUM. 3er. TRIM.	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	AÑO 1998
I INGRESOS CORRIENTES	42.307.400	*4.363.900*	*4.641.200*	*4.686.600*	55.999.100
- Ingresos Tributarios	30.319.400	3.175.300	3.393.100	3.475.000	40.362.800
- Contrib. a la Seguridad Social	9.168.000	943.300	913.400	965.300	11.990.000
- Ingresos no Tributarios	1.693.200	157.700	119.500	178.000	2.148.400
- Ventas de Bs. y Serv. de las Adm. Púb.	158.700	14.400	15.400	15.300	203.800
- Rentas de la Propiedad	823.700	27.100	165.800	37.600	1.054.200
- Transferencias Corrientes	115.800	38.600	22.700	4.200	181.300
- Otros Ingresos (a imputar)	0	0	0	0	0
- Superavit Oper.Empresas Públicas	28.600	7.500	11.300	11.200	58.600
II GASTOS CORRIENTES	42.538.500	*4.455.200*	*4.822.600*	*4.997.900*	56.814.200
- Gastos de Consumo y Operación	6.870.000	742.400	683.300	834.500	9.130.200
. Remuneraciones	5.107.200	524.400	532.500	595.600	6.759.700
. Bienes y Servicios	1.760.500	217.800	150.800	238.600	2.367.700
. Otros Gastos	2.300	200	0	300	2.800
- Rentas de la Propiedad	4.836.400	487.600	900.900	436.300	6.661.200
. Intereses	4.835.900	487.400	900.700	436.300	6.660.300
.. Intereses en Moneda Local	157.400	18.500	19.500	19.600	215.000
.. Intereses en Moneda Extranjera	4.678.500	468.900	881.200	416.700	6.445.300
. Otras Rentas	500	200	200	0	900
- Prestaciones de la Seguridad Social	13.145.400	1.354.300	1.342.700	1.638.200	17.480.600
- Otros Gastos Corrientes	400	0	0	400	800
- Transferencias Corrientes	17.684.400	1.870.900	1.895.700	2.088.500	23.539.500
. Al Sector Privado	4.395.000	504.400	471.600	538.800	5.909.800
. Al Sector Público	13.216.600	1.362.900	1.421.900	1.539.600	17.541.000
.. Provincias y MCBA	12.006.200	1.236.300	1.244.200	1.346.100	15.832.800
... Recursos Coparticipados	10.123.100	1.044.600	1.081.900	1.103.800	13.353.400
... Garantía Acuerdo Prov.	4.400	0	0	0	4.400
... Leyes Especiales	422.800	40.800	35.100	102.100	600.800
... Resto	1.455.900	150.900	127.200	140.200	1.874.200
.. Universidades	1.180.100	124.600	161.900	178.800	1.645.400
.. Otras	30.300	2.000	15.800	14.700	62.800
. Al Sector Externo	72.800	3.600	2.200	10.100	88.700
- Otros Gastos	0	0	0	0	0
- Deficit Oper.Empresas Públicas	1.900	0	0	0	1.900
III RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	-231.100	*-91.300*	*-181.400*	*-311.300*	-815.100
IV RECURSOS DE CAPITAL	298.600	*90.200*	*105.800*	*14.200*	508.800
- Privatizaciones	91.700	0	4.600	0	96.300
- Otros	206.900	90.200	101.200	14.200	412.500
V GASTOS DE CAPITAL	2.799.200	*278.800*	*265.400*	*423.800*	3.767.200
- Inversión Real Directa	650.000	74.500	51.900	111.600	888.000
- Transferencias de Capital	2.117.600	200.000	212.300	291.900	2.821.800
. Provincias y MCBA	1.877.100	166.800	195.200	281.400	2.500.500
,,, Leyes Especiales	890.400	75.200	108.200	57.700	1.129.500
,,, Resto	986.700	91.600	89.000	203.700	1.371.000
. Otras	240.500	33.200	17.100	30.500	321.300
- Inversión Financiera	31.600	4.300	1.200	20.300	57.400
. Provincias y MCBA	1.500	400	600	100	2.600
. Otras	30.100	3.900	600	20.200	54.800
VI INGRESOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (I+ IV)	42.606.000	*4.454.100*	*4.747.000*	*4.700.800*	56.507.900
VII GASTOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (II+ V)	45.337.700	*4.734.000*	*5.088.000*	*5.421.700*	60.581.400
VIII RESULT. FINAC. ANTES DE CONTRIB.(VI- VII)	-2.731.700	*-279.900*	*-341.000*	*-720.900*	-4.073.500
IX CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	7.279.300	*959.100*	*722.800*	*928.400*	9.889.600
-De la Administración Central	5.205.000	656.100	515.900	712.600	7.089.600
-De los Organismos Descentralizados	198.500	110.000	23.900	22.500	354.900
-De las Instituciones de Seg. Social	1.875.800	193.000	183.000	193.300	2.445.100
-De Empresas Públicas	0	0	0	0	0
X GASTOS FIGURATIVOS	7.279.300	*959.100*	*722.800*	*928.400*	9.889.600
XI INGRESOS DESPUES DE CONTRIBUCIONES	49.885.300	*5.413.200*	*5.469.800*	*5.629.200*	66.397.500
XII GASTOS PRIMARIOS DESPUES DE CONTRIBUC.	47.781.100	*5.205.700*	*4.910.100*	*5.913.800*	63.810.700
XIII SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL (XI-XII)	2.104.200	*207.500*	*559.700*	*-284.600*	2.586.800
XIV SUPERAVIT PRIMARIO SIN PRIVATIZACIONES	2.012.500	*207.500*	*555.100*	*-284.600*	2.490.500
XV TOTAL GASTOS DESPUES DE FIGURATIVAS	52.617.000	*5.693.100*	*5.810.800*	*6.350.100*	70.471.000
XVI RESULTADO FINANCIERO (XI-XV)	-2.731.700	*-279.900*	*-341.000*	*-720.900*	-4.073.500
XVII RESULTADO FINANCIERO SIN PRIVATIZACION	-2.823.400	*-279.900*	*-345.600*	*-720.900*	-4.169.800

SECTOR PÚBLICO NACIONAL - POR SECTOR — CUADRO 3
CUENTA - AHORRO - INVERSIÓN
BASE CAJA - 1998

-En Miles de Pesos-

CONCEPTO	ADMINISTRACION NACIONAL	EMPRESAS PUBLICAS	TOTAL
I INGRESOS CORRIENTES	*55.894.800*	*104.300*	*55.999.100*
- Ingresos Tributarios	40.362.800	0	40.362.800
- Contrib. a la Seguridad Social	11.990.000	0	11.990.000
- Ingresos no Tributarios	2.148.400	0	2.148.400
- Ventas de Bs. y Serv. de las Adm. Púb.	203.800	0	203.800
- Rentas de la Propiedad	1.008.500	45.700	1.054.200
- Transferencias Corrientes	181.300	0	181.300
- Otros Ingresos (a imputar)	0	0	0
- Superavit Oper.Empresas Públicas	0	58.600	58.600
II GASTOS CORRIENTES	*56.811.900*	*2.300*	*56.814.200*
- Gastos de Consumo y Operación	9.130.200	0	9.130.200
. Remuneraciones	6.759.700	0	6.759.700
. Bienes y Servicios	2.367.700	0	2.367.700
. Otros Gastos	2.800	0	2.800
- Rentas de la Propiedad	6.660.800	400	6.661.200
. Intereses	6.659.900	400	6.660.300
.. Intereses Deuda Interna	214.600	400	215.000
.. Intereses Deuda Externa	6.445.300	0	6.445.300
. Otras Rentas	900	0	900
- Prestaciones de la Seguridad Social	17.480.600	0	17.480.600
- Otros Gastos Corrientes	800	0	800
- Transferencias Corrientes	23.539.500	0	23.539.500
. Al Sector Privado	5.909.800	0	5.909.800
. Al Sector Público	17.541.000	0	17.541.000
.. Provincias y MCBA	15.832.800	0	15.832.800
... Recursos Coparticipados	13.353.400	0	13.353.400
... Garantía Acuerdo Prov.	4.400	0	4.400
... Leyes Especiales	600.800	0	600.800
... Resto	1.874.200	0	1.874.200
.. Universidades	1.645.400	0	1.645.400
.. Otras	62.800	0	62.800
. Al Sector Externo	88.700	0	88.700
- Otros Gastos	0	0	0
- Deficit Oper.Empresas Públicas	0	1.900	1.900
III RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	*-917.100*	*102.000*	*-815.100*
IV RECURSOS DE CAPITAL	*476.000*	*32.800*	*508.800*
- Privatizaciones	96.300	0	96.300
- Otros (1)	379.700	32.800	412.500
V GASTOS DE CAPITAL	*3.652.300*	*114.900*	*3.767.200*
- Inversión Real Directa	773.100	114.900	888.000
- Transferencias de Capital	2.821.800	0	2.821.800
. Provincias y MCBA	2.500.500	0	2.500.500
... Leyes Especiales	1.129.500	0	1.129.500
... Resto	1.371.000	0	1.371.000
. Otras	321.300	0	321.300
- Inversión Financiera	57.400	0	57.400
. Provincias y MCBA	2.600	0	2.600
. Otras	54.800	0	54.800
VI INGRESOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (I+ IV)	*56.370.800*	*137.100*	*56.507.900*
VII GASTOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (II+ V)	*60.464.200*	*117.200*	*60.581.400*
VIII RESULT. FINAC. ANTES DE CONTRIB.(VI- VII)	*-4.093.400*	*19.900*	*-4.073.500*
IX CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	*9.834.800*	*54.800*	*9.889.600*
-De la Administración Central	7.034.800	54.800	7.089.600
-De los Organismos Descentralizados	354.900	0	354.900
-De las Instituciones de Seguridad Social	2.445.100	0	2.445.100
-De Empresas Públicas	0	0	0
X GASTOS FIGURATIVOS	*9.889.600*	*0*	*9.889.600*
XI INGRESOS DESPUES DE CONTRIBUCIONES	*66.205.600*	*191.900*	*66.397.500*
XII GASTOS PRIMARIOS DESPUES DE CONTRIBUC.	*63.693.900*	*116.800*	*63.810.700*
XIII SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL (XI-XII)	*2.511.700*	*75.100*	*2.586.800*
XIV SUPERAVIT PRIMARIO SIN PRIVATIZACIONES	*2.415.400*	*75.100*	*2.490.500*
XV TOTAL GASTOS DESPUES DE FIGURATIVOS	*70.353.800*	*117.200*	*70.471.000*
XVI RESULTADO FINANCIERO (XI-XV)	*-4.148.200*	*74.700*	*-4.073.500*
XVII RESULTADO FINANCIERO SIN PRIVATIZACIONES	*-4.244.500*	*74.700*	*-4.169.800*

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO
1998

-En Miles de Pesos-

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC.DEV./ CRED.ANUAL %
GASTOS CORRIENTES	***44.649.508***	***42.252.900***	***94,6***
- Gastos de Consumo	9.695.357	9.322.237	96,2
. Remuneraciones	6.862.758	6.785.815	98,9
. Bienes y Servicios	2.826.887	2.532.203	89,6
. Otros Gastos	5.712	4.219	73,9
- Rentas de la Propiedad	6.816.935	6.384.815	93,7
. Intereses	6.815.990	6.384.050	93,7
.. Intereses Deuda Interna	370.180	313.658	84,7
.. Intereses Deuda Externa	6.445.810	6.070.392	94,2
. Otras Rentas	945	765	81,0
- Prestaciones de la Seguridad Social	17.456.106	17.329.325	99,3
- Otros Gastos Corrientes	3.227	2.352	72,9
- Transferencias Corrientes	10.677.883	9.214.170	86,3
. Al Sector Privado	6.139.154	4.801.456	78,2
.. Instituciones de Enseñanza	3.536	2.045	57,8
.. Otras	6.135.617	4.799.411	78,2
. Al Sector Público	4.410.235	4.299.977	97,5
.. Provincias y MCBA	2.572.502	2.468.841	96,0
.. Universidades	1.734.376	1.728.869	99,7
.. Otras	103.357	102.267	98,9
. Al Sector Externo	128.494	112.738	87,7
GASTOS DE CAPITAL	***4.126.522***	***3.940.448***	***95,5***
- Inversión Real Directa	985.985	853.225	86,5
- Transferencias de Capital	3.013.116	2.965.233	98,4
. Provincias y MCBA	2.569.717	2.555.425	99,4
. Otras	443.400	409.808	92,4
- Inversión Financiera	127.421	121.990	95,7
TOTAL GASTOS	***48.776.030***	***46.193.348***	***94,7***

CUADRO 7

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
EROGACIONES POR OBJETO DEL GASTO
1998

-En Miles de Pesos-

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC.DEV. / CRED. ANUAL %
Gastos en Personal	***6.863.692***	***6.786.748***	***98,9***
- Personal Permanente	6.001.250	5.949.807	99,1
- Personal Temporario	350.382	334.627	95,5
- Servicios Extraordinarios	192.847	191.271	99,2
- Asignaciones Familiares	133.650	130.982	98,0
- Asistencia Social al Personal	118.784	116.102	97,7
- Beneficios y Compensaciones	31.801	30.743	96,7
- Gabinete de Autoridades Superiores	34.978	33.216	95,0
Bienes de Consumo	***583.084***	***539.494***	***92,5***
Servicios no Personales	***2.002.352***	***1.807.487***	***90,3***
Bienes de Uso	***1.060.686***	***924.699***	***87,2***
Transferencias	***31.147.106***	***29.508.730***	***94,7***
- Corrientes	28.149.534	26.558.867	94,3
.Al Sector Privado	23.595.261	22.130.782	93,8
.A la Administrcion Nacional	750	750	100,0
.Al Sector Público Empresarial	102.607	101.517	98,9
.A Universidades	1.749.920	1.744.239	99,7
.A Instit. Provinciales y Municip.	2.572.502	2.468.841	96,0
.Al Exterior	128.494	112.738	87,7
- De Capital	2.997.572	2.949.863	98,4
.Al Sector Privado	360.048	331.475	92,1
.Al Sector Público Empresarial	38.098	36.869	96,8
.A Instit. Provinciales y Municip.	2.569.717	2.555.425	99,4
.Al Exterior	29.709	26.094	87,8
Activos Financieros	***127.421***	***121.989***	***95,7***
- Aportes de Capital	21.405	21.240	99,2
.A Empresas Privadas	5	0	0,0
.A Organismos Intenacionales	21.400	21.240	99,3
- Prestamos	106.016	100.749	95,0
.A Corto Plazo	1.554	1.339	86,2
.A Largo Plazo	104.462	99.410	95,2
Servicios de la Deuda	***6.991.689***	***6.504.201***	***93,0***
- Intereses	5.296.474	4.976.159	94,0
.Internos	282.023	239.472	84,9
.Externos	5.014.451	4.736.687	94,5
- Intereses por Préstamos	1.519.516	1.407.891	92,7
- Comisiones y Otros Gastos de la Deuda	175.699	120.151	68,4
TOTAL GASTOS	***48.776.030***	***46.193.348***	***94,7***

CUADRO 8

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
CLASIFICACIÓN JURISDICCIONAL
1998

-En Miles de Pesos-

DENOMINACION	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC. / CRED. ANUAL %
Poder Legislativo Nacional	501.563	454.124	90,5
Poder Judicial de la Nación	655.307	631.808	96,4
Ministerio Público	125.157	123.925	99,0
Presidencia de la Nación	3.220.278	3.045.963	94,6
Jefatura de Gabinete de Ministros	104.255	96.884	92,9
Ministerio del Interior	2.716.388	2.697.324	99,3
Ministerio de Relaciones Ext., Com.Internacional y Culto	316.449	311.863	98,6
Ministerio de Justicia	276.266	262.652	95,1
Ministerio de Defensa	3.656.755	3.614.224	98,8
Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos	3.459.172	3.119.993	90,2
Ministerio de Cultura y Educación	2.895.495	2.850.202	98,4
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	20.573.014	19.230.983	93,5
Ministerio de Salud y Acción Social	681.887	633.968	93,0
Servicio de la Deuda Pública	6.824.633	6.372.442	93,4
Obligaciones a Cargo del Tesoro	2.769.411	2.746.993	99,2
TOTAL GASTO	***48.776.030***	***46.193.348***	***94,7***

CUADRO 9

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
EJECUCIÓN CUOTAS CLASIFICACIÓN JURISDICCIONAL
1998

- En Miles de Pesos -

DENOMINACION	DEVENGADO		EJEC. / CUOTA %
	CUOTA	EJECUCION	
Poder Legislativo Nacional	123.368	120.059	97,3
Poder Judicial de la Nación	197.820	191.889	97,0
Ministerio Público	35.409	34.728	98,1
Presidencia de la Nación	1.061.667	949.286	89,4
Jefatura de Gabinete de Ministros	36.460	31.237	85,7
Ministerio del Interior	738.592	706.343	95,6
Ministerio de Relaciones Ext., Com.Internac. y Culto	62.271	60.222	96,7
Ministerio de Justicia	77.001	72.311	93,9
Ministerio de Defensa	997.755	967.390	97,0
Ministerio de Economía y O. y Serv. Públicos	969.523	861.637	88,9
Ministerio de Cultura y Educación	773.932	772.782	99,9
Ministerio de Trabajo y Seg. Social	5.480.290	5.110.754	93,3
Ministerio de Salud y Acción Social	271.491	247.131	91,0
Servicio de la Deuda Pública	1.979.822	1.472.064	74,4
Obligaciones a Cargo del Tesoro	745.709	728.976	97,8
TOTAL GASTO	***13.551.110***	***12.326.809***	***91,0***

CUADRO 10

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
EJECUCIÓN CUOTAS POR OBJETO DEL GASTO
1998

- En Miles de Pesos -

DENOMINACION	DEVENGADO		EJEC. / CUOTA %
	CUOTA	EJECUCION	
Gastos en Personal	1.853.785	1.834.846	99,0
Bienes de Consumo	178.643	155.022	86,8
Servicios no Personales	527.031	462.431	87,7
Bienes de Uso	390.828	337.031	86,2
Transferencias	8.465.562	7.937.689	93,8
Activos Financieros	90.948	89.741	98,7
Servicios de la Deuda	2.044.313	1.510.049	73,9
TOTAL GASTO	***13.551.110***	***12.326.809***	***91,0***

CUADRO 11

VENTAS DE BIENES DEL ESTADO
1998 (*)

- En Miles de Pesos -

TIPO DE BIENES	TIPO DE VENTA	PRECIO DE VENTA
BIENES INMUEBLES		**37.392**
Organismo Vendedor		
Agua y Energía Eléctrica	Directa	318
Dirección General de Fabricaciones Militares	Licitación	1.725
Dirección Nacional de Bienes del Estado	Licitación	145
Dirección Nacional de Bienes del Estado	Directa	14.878
ENCOTESA-SH	Directa	64
ENTEL-SH	Licitación	3.200
ENTEL-SH	Directa	64
Ferrocarriles Argentinos-SH	Licitación	1.395
HIDRONOR	Directa	421
Ministerio del Interior	Directa	1.186
Secretaria de Hacienda	Directa	496
Secretaría de Minería	Licitación	117
SEGBA-SH	Licitación	499
SEGBA-SH	Directa	12.485
SOMISA	Directa	46
SOMISA	Licitación	102
Y.P.F.	Directa	252
BIENES MUEBLES	Remate	**2.162**
OTROS BIENES		**28.863**
Buques de ELMA		
Isla Gran Malvina	Licitación	6.280
Isla Soledad	Licitación	7.280
Presidente Sarmiento	Licitación	5.180
Dr.Juan B. Alberdi	Licitación	4.820
Glaciar Ameghino	Licitación	2.651
Glaciar Perito Moreno	Licitación	2.651
TOTAL		***68.417***

(*) Se consignan las ventas por los montos totales, independientemene de que las mismas se efectúen a plazo o al contado. En este último caso, existe un diferimento entre la firma del boleto y la escrituración

TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL
1998

-En Miles de Pesos-

PROVINCIAS	COPARTICIPACION FEDERAL LEY 23.548	TRANSFERENCIA DE SERVICIOS LEY 24.049	IMPUESTO A LAS GANANCIAS			IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES		FONDO EDUCATIVO	I.V.A.	IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES				REG. DE LA ENERGIA ELECTRICA LEY Nº 24.065		LEY Nro. 24.621	FONDO COMPENSADOR DE DESEQUILIBRIOS	REG. SIMPLIF. PREQ.CONTRIBUY. LEY Nº24.977 ART.58 INC. A	TOTAL
										LEY Nro.23.966 Y LEY Nro. 24.699			LEY 24.464						
			CO.DE INFRAEST. BASICA SOCIAL (*)	EXCEDENTE FDO. CONURBANO	LEY Nro. 24.699	LEY Nro. 24.699	LEY Nro. 23.966 Art. 30	LEY 23.906	Art. 5 Pto.2	OBRAS DE INFRAESTR.	VIALIDAD PCIAL.	FEDEI	FO.NA.VI.	FDO. P/COMP. TARIFA ELECT.	TRANSF. A EMP. ENERG. ELECT.	SUMA FIJA			
BUENOS AIRES	2.340.716,4	453.900,0	650.000,0	0,0	96.131,1	91.040,9	21.674,0	2.079,3	60.316,2	4.919,6	92.698,6	3.419,2	130.398,3	5.004,9	0,0	0,0	0,0	6.218,5	3.958.517,0
CATAMARCA	293.584,3	21.400,0	6.536,9	8.261,5	12.057,2	11.418,8	0,0	155,6	0,0	4.379,8	7.218,7	546,1	18.687,3	6.731,1	0,0	210,4	26.400,0	780,1	418.568,0
CORDOBA	946.449,7	125.300,0	39.790,6	26.633,3	38.869,8	35.811,6	7.401,8	575,6	20.598,2	14.119,5	22.539,8	4.119,9	50.817,6	3.999,5	0,0	678,2	6.000,0	2.512,8	1.347.218,1
CORRIENTES	396.236,2	38.600,0	22.820,3	11.150,1	16.273,1	15.411,4	2.366,7	258,1	6.586,4	5.911,1	8.501,6	5.217,6	44.521,6	3.072,2	0,0	283,9	18.000,0	1.051,5	596.261,9
CHACO	531.736,4	33.600,0	27.028,0	14.962,9	21.837,9	20.681,6	1.860,5	337,3	5.178,0	7.932,7	10.286,2	5.541,8	41.373,7	4.115,9	0,0	391,0	6.000,0	1.413,3	734.267,2
CHUBUT	168.571,1	24.200,0	6.562,0	4.743,5	6.923,1	6.556,5	728,1	155,7	2.025,5	2.514,8	8.884,2	5.811,1	28.781,7	7.013,4	0,0	120,8	36.000,0	446,6	310.037,9
ENTRE RIOS	520.445,0	67.500,0	22.004,5	14.645,4	21.374,2	20.242,4	3.212,0	267,2	8.939,2	7.764,2	16.457,6	4.724,2	35.077,7	4.567,0	0,0	372,9	21.600,0	1.382,2	770.575,5
FORMOSA	388.023,9	20.700,0	11.946,8	10.919,2	15.935,8	15.082,0	866,8	181,8	2.412,0	5.788,7	7.063,5	6.403,9	35.977,1	4.086,1	0,0	278,1	26.400,0	1.031,7	553.107,3
JUJUY	302.822,9	33.300,0	14.787,7	8.521,5	12.436,7	11.778,1	0,0	165,6	0,0	4.517,6	7.079,5	5.167,5	26.982,8	3.285,9	0,0	217,0	26.400,0	802,8	458.265,7
LA PAMPA	200.171,1	19.200,0	3.334,7	5.632,9	8.220,8	7.785,5	627,1	137,3	1.744,9	2.986,3	8.354,4	4.541,2	17.628,7	4.092,5	0,0	143,4	30.000,0	531,4	315.132,2
LA RIOJA	220.701,5	20.300,0	4.447,4	6.210,8	9.064,0	8.584,1	0,0	133,6	0,0	3.292,5	7.062,5	5.986,3	17.988,5	4.050,3	0,0	158,2	26.400,0	585,1	334.964,9
MENDOZA	444.482,3	61.700,0	21.564,4	12.507,6	18.254,5	17.287,9	0,0	283,7	0,0	6.630,9	13.020,7	4.301,0	35.977,1	2.827,4	0,0	318,5	26.400,0	1.181,5	666.737,6
MISIONES	352.095,7	34.100,0	19.786,2	9.907,9	14.460,3	13.694,6	1.016,1	211,4	2.827,8	5.252,6	11.655,9	6.068,1	42.273,1	4.461,3	31,7	252,3	26.400,0	935,6	545.430,5
NEUQUEN	184.994,8	17.400,0	7.023,5	5.205,9	7.597,6	7.195,3	457,1	187,1	1.271,8	2.759,8	9.320,6	5.389,0	36.827,2	3.468,7	0,0	132,6	30.000,0	491,8	319.722,8
RIO NEGRO	268.947,4	14.600,0	10.945,0	7.568,2	11.045,4	10.460,6	0,0	216,9	0,0	4.012,2	7.433,5	4.959,2	40.474,2	3.385,2	0,0	192,7	30.000,0	715,1	414.955,7
SALTA	408.554,1	39.800,2	22.967,0	11.496,9	16.779,0	15.890,5	0,0	287,7	0,0	6.094,9	9.105,6	5.074,3	35.977,1	3.228,8	0,0	292,8	30.000,0	1.085,4	606.634,2
SAN JUAN	360.308,0	30.100,0	10.694,5	10.139,0	14.797,5	14.014,0	0,0	162,6	0,0	5.375,2	7.190,1	4.727,1	32.829,1	3.421,4	0,0	258,2	26.400,0	958,2	521.375,0
SAN LUIS	243.285,0	18.900,0	5.034,2	6.846,2	9.991,5	9.462,4	0,0	134,5	0,0	3.629,4	7.115,3	4.602,0	32.692,6	3.526,2	0,0	174,3	26.400,0	647,3	372.441,0
SANTA CRUZ	168.571,1	8.500,0	2.046,6	4.743,5	6.923,1	6.556,5	592,4	134,7	1.649,0	2.514,8	8.119,2	6.541,6	28.781,7	3.498,6	25.494,4	120,8	36.000,0	446,6	311.234,3
SANTA FE	952.609,1	135.489,0	44.710,3	26.806,4	39.122,8	37.051,2	7.991,9	545,9	22.239,3	44.211,3	25.094,6	4.119,9	50.810,7	2.609,6	0,0	682,6	6.000,0	2.529,8	1.402.624,4
SGO. DEL ESTERO	440.376,3	31.600,0	22.734,4	12.392,2	18.085,9	17.128,2	0,0	271,1	0,0	6.569,6	9.540,7	5.432,1	38.675,4	3.962,2	0,0	315,6	26.400,0	1.170,2	634.653,8
TUCUMAN	507.100,2	55.800,0	30.552,3	14.270,0	20.826,1	19.723,4	0,0	246,1	0,0	7.565,1	11.043,3	4.189,9	37.775,9	2.245,0	0,0	363,4	26.400,0	1.348,3	739.449,0
TIERRA DEL FUEGO	69.810,0	12.000,0	479,4	2.050,6	2.992,6	2.834,1	52,6	64,3	146,3	1.087,0	4.873,1	4.810,2	23.834,8	3.872,9	0,0	52,2	36.000,0	0,0	164.960,0
TOTAL	10.710.592,5	1.317.989,2	1.007.796,6	235.615,3	440.000,0	416.701,5	48.847,0	7.193,1	135.934,6	159.829,5	319.659,2	111.693,4	885.363,7	90.526,0	25.526,0	6.000,0	549.600,0	28.266,0	16.497.133,8

(*) El Fondo Conurbano Bonaerense considera el monto de $ 2.335,7 miles correspondiente a la regularización del ejercicio 1997 y no se considera el mismo en el Excedente del Fondo Conurbano.

CUADRO 13

TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL
E V O L U C I Ó N M E N S U A L
1998 - 1997

-En Miles de Pesos-

PERIODO	COPARTICIP. FEDERAL LEY 23.548	CLAUSULA DE GARANTIA	TRANSFERENCIA DE SERVICIOS	IMPUESTO A LAS GANANCIAS			IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES		FONDO EDUCATIVO LEY 23.906 ART.S. 3 Y 4	I.V.A. LEY Nro. 23.966 Art. 5 Pto.2	IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES				REG. DE LA ENERGIA ELECTRICA LEY Nº 24.065		FONDO COMPENSADOR DESEQUILIBRIOS PCIALES.	REG. SIMPLIF. PREQ.CONTRIBUY. LEY Nº24.977 ART.59 INC. A	SUMA FIJA LEY Nro. 24.621	TOTAL
											LEY Nro.23.966 Y LEY Nro. 24.699			LEY 24.464						
				EXCEDENTE FDO. CONURBANO	NECESIDADES B. INSATISFECHAS	LEY Nro. 24.699	LEY Nro. 23.966 Art. 30				VIALIDAD PROVINCIAL	OBRAS DE INFRAESTR.	F.E.D.E.I.	FO.NA.VI.	FDO. PCOMP. TARIFA ELECT.	TRANSF. A EMP ENERG. ELECT.				
ACUMULADO 97	10.062.320,0	4.378,3	1.317.989,2	120.780,8	955.450,6	440.000,0	251.627,6	29.496,4	12.750,3	137.383,8	345.923,2	172.961,4	115.381,0	888.764,3	95.528,7	32.170,0	549.600,1	0,0	210.000,0	15.742.505,5
ENERO	897.231,4	0,0	103.880,1	4.422,0	80.755,8	36.660,0	3.659,5	39,4	755,9	14.910,8	20.081,1	10.040,5	24.885,7	76.076,0	20.674,5	5.600,0	45.800,0	0,0	0,0	1.345.472,9
FEBRERO	750.401,4	214,0	103.880,1	0,0	66.425,2	36.660,0	3.280,6	775,2	987,9	8.004,6	32.161,7	16.080,8	1.155,9	91.261,9	0,0	0,0	45.800,0	0,0	24.000,0	1.181.089,4
MARZO	740.902,9	4.164,3	103.880,1	0,0	67.798,5	36.660,0	1.006,0	117,8	1.626,7	9.527,1	25.096,7	12.548,3	0,0	63.043,5	0,0	1.700,0	45.800,0	0,0	12.000,0	1.125.874,0
ABRIL	819.345,8	0,0	103.880,1	0,0	96.677,4	36.660,0	21.116,7	2.475,5	836,5	14.092,4	33.516,2	16.758,1	6.551,5	99.330,4	6.649,3	2.270,0	45.800,0	0,0	12.000,0	1.317.859,9
MARZO	1.062.423,5	0,0	103.880,1	0,0	173.841,3	36.660,0	41.515,6	4.866,6	912,8	11.382,5	30.322,7	15.161,3	6.404,7	69.400,2	1.328,4	350,0	45.800,0	0,0	24.000,0	1.628.249,8
JUNIO	786.760,1	0,0	139.667,5	0,0	83.890,6	36.660,0	54.262,8	6.361,1	1.255,4	9.453,6	29.739,1	14.869,5	30.320,5	74.024,9	29.725,8	5.180,0	45.800,0	0,0	30.000,0	1.377.890,8
JULIO	803.051,0	0,0	103.880,1	0,0	95.128,5	36.660,0	8.425,0	987,4	1.060,5	12.360,2	26.615,1	13.307,5	1.244,1	61.849,4	647,3	2.110,0	45.800,0	0,0	6.000,0	1.219.136,3
AGOSTO	853.978,5	0,0	103.880,1	0,0	69.178,8	36.660,0	40.971,4	4.802,4	1.070,5	10.769,4	34.053,4	17.026,7	12.317,0	64.569,7	13.201,1	4.820,0	45.800,0	0,0	29.230,2	1.341.329,2
SETIEMBRE	867.480,4	0,0	103.880,1	10.965,0	62.217,5	36.660,0	4.209,4	493,0	1.225,0	9.426,8	26.794,2	13.397,1	4.859,1	54.794,7	0,0	2.000,0	45.800,0	0,0	6.769,8	1.250.972,2
OCTUBRE	828.281,1	0,0	103.880,1	15.875,8	72.208,6	36.660,0	37.796,8	4.430,7	1.029,2	16.030,3	27.051,9	13.525,9	18.940,1	90.220,0	15.801,4	2.900,0	45.800,0	0,0	30.000,0	1.360.431,9
NOVIEMBRE	860.055,6	0,0	103.880,1	32.607,0	64.136,5	36.660,0	4.974,6	583,0	1.331,3	8.075,2	28.655,7	13.327,8	8.702,4	28.565,0	0,0	0,0	45.800,0	0,0	18.000,0	1.253.354,0
DICIEMBRE	792.398,3	0,0	139.600,5	56.911,0	24.191,9	36.740,0	30.407,2	3.564,3	658,6	13.350,9	33.835,4	16.917,7	0,0	115.628,5	7.500,9	5.240,0	45.800,0	0,0	18.000,0	1.340.745,1
ACUMULADO 98	10.710.592,5	0,0	1.317.989,2	235.615,3	1.007.796,6	440.000,0	416.701,5	48.847,0	7.193,1	135.834,6	319.659,2	159.829,5	111.693,4	885.363,7	80.526,2	25.526,0	549.600,0	28.265,9	6.000,0	16.497.133,9
ENERO	880.206,4	0,0	103.880,1	19.276,7	72.253,9	36.660,0	5.924,0	694,5	897,8	14.146,5	21.130,7	10.565,3	23.891,7	56.095,7	13.222,9	1.946,0	45.800,0	0,0	6.000,0	1.312.582,2
FEBRERO	822.837,0	0,0	103.880,1	13.196,1	75.682,9	36.660,0	36.545,8	4.283,7	1.448,0	7.872,3	14.933,7	7.466,8	0,0	84.058,2	0,0	0,0	45.800,0	0,0	0,0	1.254.464,6
MARZO	866.563,8	0,0	103.880,1	10.485,2	65.189,9	36.660,0	7.908,3	927,0	628,9	14.334,9	42.725,5	21.362,7	16.091,4	101.836,0	0,0	3.350,0	45.800,0	0,0	0,0	1.357.743,7
ABRIL	803.862,1	0,0	103.880,1	12.767,8	84.869,1	36.660,0	38.070,3	4.462,5	1.153,5	6.861,2	23.576,4	11.788,2	0,0	34.894,1	15.446,6	1.250,0	45.800,0	0,0	0,0	1.225.362,1
MARZO	1.093.760,9	0,0	103.880,1	27.040,1	158.545,1	36.660,0	31.334,3	3.672,7	975,3	15.371,4	14.489,1	7.244,5	9.967,0	98.990,0	7.222,3	4.400,0	45.800,0	0,0	0,0	1.659.372,7
JUNIO	1.006.023,9	0,0	139.567,5	18.058,7	119.777,1	36.660,0	98.864,6	11.589,3	241,2	8.506,9	30.468,6	15.234,3	7.941,1	85.967,7	7.008,9	2.200,0	45.800,0	0,0	0,0	1.633.939,7
JULIO	886.675,3	0,0	103.880,1	16.028,6	78.499,7	36.660,0	9.743,3	1.142,5	303,8	15.369,6	35.227,0	17.613,5	17.590,1	81.446,5	14.931,8	2.200,0	45.800,0	0,0	0,0	1.363.111,9
AGOSTO	896.680,2	0,0	103.880,1	13.514,8	89.208,4	36.660,0	51.655,8	6.055,3	521,8	12.595,6	25.784,5	12.892,2	0,0	59.931,0	0,0	2.300,0	45.800,0	0,0	0,0	1.357.479,8
SETIEMBRE	908.003,6	0,0	103.880,1	11.200,9	68.496,6	36.660,0	7.890,6	925,0	134,3	12.108,5	28.858,1	13.429,0	18.280,1	80.898,6	8.623,0	0,0	45.800,0	0,0	0,0	1.343.188,4
OCTUBRE	815.420,8	0,0	103.880,1	14.617,8	75.784,6	36.660,0	49.090,8	5.754,6	351,7	10.416,6	16.798,3	8.399,2	0,0	62.664,1	8.003,4	4.100,0	45.800,0	0,0	0,0	1.257.742,0
NOVIEMBRE	888.167,7	0,0	103.880,1	11.626,3	75.292,5	36.660,0	14.087,8	1.651,4	167,5	10.305,5	36.104,6	18.052,3	9.327,0	63.379,7	8.446,4	2.250,0	45.800,0	17.962,1	0,0	1.343.161,0
DICIEMBRE	822.570,7	0,0	139.600,5	67.792,3	44.176,9	36.740,0	65.586,0	7.688,6	369,2	8.045,4	31.562,9	15.781,4	8.605,1	75.202,2	7.620,8	1.530,0	45.800,0	10.303,8	0,0	1.388.975,8

Nota: se debe señalar que las transferencias en concepto del FO.NA.VI. consignan el pago de la Garantía.

La Clausula de Garantía de la Coparticipación Federal de impuestos corresponde al criterio de lo devengado.

TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL

CUADRO 14

COMPARATIVO ACUMULADO 1998 - 1997

-En Miles de Pesos-

CONCEPTO	ENERO - DICIEMBRE		VARIACION		PART. s/TOTAL en %	
	1998	1997	ABSOLUTA	%	1998	1997
.COPARTICIPACION FEDERAL Y MODIFICATORIAS	12.584.181,7	12.144.287,6	439.894,1	3,6	76,3	77,1
1.Coparticipación Federal Neta	10.710.592,5	10.062.320,0	648.272,4	6,4	64,9	63,9
2.Clausula de Garantía	0,0	4.378,3	-4.378,3	-100,0	0,0	0,0
3.Transferencia de Servicios	1.317.989,2	1.317.989,2	0,0	0,0	8,0	8,4
4.Fdo Compensador de Deseq. Pciales.	549.600,0	549.600,1	0,0	0,0	3,3	3,5
5. Suma Fija - Ley Nro. 24.621	6.000,0	210.000,0	-204.000,0	-97,1	0,0	1,3
.REGIMEN SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL	184.781,6	166.880,2	17.901,4	10,7	1,1	1,1
1.I.V.A.	135.934,6	137.383,8	-1.449,2	-1,1	0,8	0,9
2.Bienes Personales	48.847,0	29.496,4	19.350,6	65,6	0,3	0,2
.DISTRIBUCION DE COMBUSTIBLES	1.476.545,9	1.523.029,8	-46.484,0	-3,1	9,0	9,7
1.Direccion de Vialidad	319.659,2	345.923,2	-26.263,9	-7,6	1,9	2,2
2.Fondo Obras Infraest. Eléctrica	159.829,5	172.961,4	-13.131,9	-7,6	1,0	1,1
3.F.E.D.E.I.	111.693,4	115.381,0	-3.687,6	-3,2	0,7	0,7
4.FO.NA.VI	885.363,7	888.764,3	-3.400,5	-0,4	5,4	5,6
.FONDO EDUCATIVO	7.193,1	12.750,3	-5.557,2	-43,6	0,0	0,1
.IMPUESTO GANANCIAS	1.683.411,9	1.516.231,4	167.180,6	11,0	10,2	9,6
1. Necesidades Básicas Insatisfechas	1.007.796,6	955.450,6	52.346,1	5,5	6,1	6,1
2. Excedente del Fondo del Conurbano	235.615,3	120.780,8	114.834,5	95,1	1,4	0,8
3. Suma Fija Ley Nro. 24.699	440.000,0	440.000,0	0,0	0,0	2,7	2,8
.IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES	416.701,5	251.627,6	165.073,9	65,6	2,5	1,6
1. Ley Nro. 24.699	416.701,5	251.627,6	165.073,9	65,6	2,5	1,6
. REG. DE LA ENERGIA ELECTRICA	116.052,2	127.698,7	-11.646,5	-9,1	0,7	0,8
1. Fdo. p/Comp. Tarifa Eléctrica	90.526,2	95.528,7	-5.002,5	-5,2	0,5	0,6
2. Transf. a Emp. Energ. Eléctrica	25.526,0	32.170,0	-6.644,0	-20,7	0,2	0,2
. REG.SIMPLIF.P/PEQ.CONTRIBUY. LEY Nº 24.977 ART.	28.265,9	0,0	28.265,9	100,0	0,2	0,0
TOTAL	16.497.133,8	15.742.505,6	754.628,2	4,8	100,0	100,0

Nota: - Se incluye en el F.E.D.E.I. el monto distribuido en concepto de Energía Eléctrica. Asimismo la información surge del S.I.D.I.F., debido a la modificación en la operatoria.
- Transferencias de Servicios es el efectivo retenido.

CUADRO 15

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL POR PROVINCIAS

COMPARATIVO ACUMULADO 1998 - 1997

-En Miles de Pesos-

PROVINCIAS	ENERO - DICIEMBRE		VARIACION		PART. s/ TOTAL	
	1998	1997	ABSOLUTA	%	1998	1997
BUENOS AIRES	3.958.517,0	3.777.146,6	181.370,4	4,8	24,0	24,0
CATAMARCA	418.568,0	405.011,7	13.556,4	3,3	2,5	2,6
CORDOBA	1.347.218,1	1.282.112,0	65.106,1	5,1	8,2	8,1
CORRIENTES	596.261,9	567.220,5	29.041,3	5,1	3,6	3,6
CHACO	734.267,2	695.083,3	39.183,8	5,6	4,5	4,4
CHUBUT	310.037,9	294.873,2	15.164,7	5,1	1,9	1,9
ENTRE RIOS	770.575,5	731.830,3	38.745,3	5,3	4,7	4,6
FORMOSA	553.107,3	527.221,8	25.885,4	4,9	3,4	3,3
JUJUY	458.265,7	437.216,8	21.048,9	4,8	2,8	2,8
LA PAMPA	315.132,2	304.217,5	10.914,7	3,6	1,9	1,9
LA RIOJA	334.964,9	319.823,7	15.141,1	4,7	2,0	2,0
MENDOZA	666.737,6	636.497,8	30.239,8	4,8	4,0	4,0
MISIONES	545.430,5	523.451,5	21.979,0	4,2	3,3	3,3
NEUQUEN	319.722,8	311.859,4	7.863,4	2,5	1,9	2,0
RIO NEGRO	414.955,7	396.395,0	18.560,7	4,7	2,5	2,5
SALTA	606.634,2	577.376,0	29.258,2	5,1	3,7	3,7
SAN JUAN	521.375,0	496.718,3	24.656,7	5,0	3,2	3,2
SAN LUIS	372.441,0	357.750,5	14.690,5	4,1	2,3	2,3
SANTA CRUZ	311.234,3	302.459,6	8.774,8	2,9	1,9	1,9
SANTA FE	1.402.624,4	1.333.574,8	69.049,6	5,2	8,5	8,5
SGO DEL ESTERO	634.653,8	601.689,7	32.964,1	5,5	3,8	3,8
TUCUMAN	739.449,0	703.316,8	36.132,1	5,1	4,5	4,5
TIERRA DEL FUEGO	164.960,0	159.658,8	5.301,1	3,3	1,0	1,0
TOTAL	16.497.133,8	15.742.505,5	754.628,3	4,8	100,0	100,0

CUADRO 16

TRANSFERENCIAS PRESUPUESTARIAS NO AUTOMÁTICAS A PROVINCIAS
COMPARATIVO ACUMULADO 1997 - 1998

- En Miles de Pesos -

JURISDICCIONES	ENERO - DICIEMBRE		VARIACION	
	1998	1997	ABSOLUTA	%
BUENOS AIRES	9.633,3	17.529,1	(7.895,8)	(45,0)
CATAMARCA	3.252,5	626,9	2.625,6	418,8
CORDOBA	14.188,4	8.268,0	5.920,4	71,6
CORRIENTES	16.393,5	11.168,5	5.225,0	46,8
CHACO	12.303,8	10.017,1	2.286,8	22,8
CHUBUT	27.412,6	25.154,7	2.257,9	9,0
ENTRE RIOS	19.941,4	10.735,5	9.205,9	85,8
FORMOSA	12.495,4	16.246,4	(3.751,0)	(23,1)
JUJUY	10.799,2	19.602,7	(8.803,5)	(44,9)
LA PAMPA	23.528,2	17.132,0	6.396,1	37,3
LA RIOJA	93.345,2	95.719,2	(2.374,0)	(2,5)
MENDOZA	7.667,4	5.745,6	1.921,8	33,4
MISIONES	12.730,7	10.732,3	1.998,4	18,6
NEUQUEN	44.373,4	36.493,7	7.879,7	21,6
RIO NEGRO	22.528,9	21.464,2	1.064,7	5,0
SALTA	11.383,1	13.070,7	(1.687,6)	(12,9)
SAN JUAN	23.231,0	20.407,3	2.823,7	13,8
SAN LUIS	3.304,6	2.820,0	484,6	17,2
SANTA CRUZ	22.338,8	25.782,5	(3.443,7)	(13,4)
SANTA FE	15.483,3	8.855,0	6.628,3	74,9
SGO. DEL ESTERO	13.979,6	16.084,4	(2.104,8)	(13,1)
TUCUMAN	23.678,6	17.294,5	6.384,1	36,9
T. DEL FUEGO	16.799,8	13.532,6	3.267,2	24,1
TOTAL	460.792,5	424.482,9	36.309,7	8,6

CUADRO 17

TRANSFERENCIAS PRESUPUESTARIAS NO AUTOMÁTICAS A PROVINCIAS
COMPARATIVO ACUMULADO 1997 - 1998

- En Miles de Pesos -

JURISDICCIONES	FONDO DE A.T.N. (2)		EX-FDR (1)		SUBSIDIO CONSUMO GAS		TOTAL	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
BUENOS AIRES	14.134,4	8.530,4	1.168,1	145,3	2.226,5	957,5	17.529,1	9.633,3
CATAMARCA	626,9	3.252,5	0,0	0,0	0,0	0,0	626,9	3.252,5
CORDOBA	8.268,0	14.188,4	0,0	0,0	0,0	0,0	8.268,0	14.188,4
CORRIENTES	8.823,0	15.464,2	2.345,4	929,3	0,0	0,0	11.168,5	16.393,5
CHACO	9.380,2	10.744,2	636,9	1.559,7	0,0	0,0	10.017,1	12.303,8
CHUBUT	3.884,0	9.993,1	0,0	0,0	21.270,7	17.419,5	25.154,7	27.412,6
ENTRE RIOS	10.735,5	19.941,4	0,0	0,0	0,0	0,0	10.735,5	19.941,4
FORMOSA	10.852,3	8.054,5	5.394,1	4.440,9	0,0	0,0	16.246,4	12.495,4
JUJUY	17.230,1	10.514,3	2.372,5	284,9	0,0	0,0	19.602,7	10.799,2
LA PAMPA	9.115,6	18.841,3	2.336,3	290,6	5.680,2	4.396,2	17.132,0	23.528,2
LA RIOJA	94.973,0	93.345,2	746,2	0,0	0,0	0,0	95.719,2	93.345,2
MENDOZA	5.745,6	7.667,4	0,0	0,0	0,0	0,0	5.745,6	7.667,4
MISIONES	10.732,3	12.730,7	0,0	0,0	0,0	0,0	10.732,3	12.730,7
NEUQUEN	21.884,9	30.765,8	0,0	0,0	14.608,8	13.607,6	36.493,7	44.373,4
RIO NEGRO	5.145,0	5.512,7	1.168,1	145,3	15.151,0	16.870,9	21.464,2	22.528,9
SALTA	10.901,7	10.486,2	2.169,0	896,9	0,0	0,0	13.070,7	11.383,1
SAN JUAN	20.407,3	23.231,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20.407,3	23.231,0
SAN LUIS	2.820,0	3.304,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2.820,0	3.304,6
SANTA CRUZ	652,0	2.216,0	0,0	0,0	25.130,5	20.122,8	25.782,5	22.338,8
SANTA FE	8.855,0	15.483,3	0,0	0,0	0,0	0,0	8.855,0	15.483,3
SANTIAGO DEL ESTERO	16.084,4	13.979,6	0,0	0,0	0,0	0,0	16.084,4	13.979,6
TUCUMAN	16.792,0	23.678,6	502,5	0,0	0,0	0,0	17.294,5	23.678,6
TIERRA DEL FUEGO	5.253,3	7.674,3	0,0	0,0	8.279,3	9.125,5	13.532,6	16.799,8
TOTAL	313.296,6	369.599,6	18.839,3	8.692,9	92.347,0	82.500,0	424.482,9	460.792,5

Notas:

(1) Según datos del S.I.D.F.

(2) Según datos provistos por el Ministerio del Interior.

PODER EJECUTIVO NACIONAL
CARGOS OCUPADOS POR JURISDICCIÓN
CLASIFICADOS SEGÚN MODALIDAD DE EMPLEO
OCTUBRE DE 1998

JURISDICCION (1)	CARGOS OCUPADOS		
	TOTAL (6)	PERMANENTE	TRANSITORIO (7)
TOTAL	*252.257*	*243.105*	*9.152*
PRESIDENCIA DE LA NACION	*9.176*	*8.264*	*912*
-Administración Central	5.145	4.653	492
- Organismos Descentralizados	4.031	3.611	420
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	*1.076*	*854*	*222*
-Administración Central	904	694	210
- Organismos Descentralizados	172	160	12
MINISTERIO DEL INTERIOR (2)	*66.530*	*64.095*	*2.435*
-Administración Central	64.641	62.716	1.925
- Organismos Descentralizados	1.732	1.232	500
- Instituciones de Seguridad Social	157	147	10
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO (3)	*2.016*	*1.562*	*454*
-Administración Central	1.893	1.439	454
- Organismos Descentralizados	123	123	0
MINISTERIO DE JUSTICIA (4)	*8.815*	*8.815*	*0*
-Administración Central	8.815	8.815	0
MINISTERIO DE DEFENSA (5)	*99.804*	*98.247*	*1.557*
-Administración Central	99.302	97.779	1.523
- Organismos Descentralizados	247	247	0
- Instituciones de Seguridad Social	255	221	34
MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS	*42.515*	*39.920*	*2.595*
-Administración Central	6.240	4.813	1.427
- Organismos Descentralizados	36.275	35.107	1.168
MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION	*9.450*	*9.204*	*246*
-Administración Central	1.501	1.262	239
- Organismos Descentralizados	7.949	7.942	7
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	*7.216*	*6.796*	*420*
-Administración Central	1.667	1.262	405
- Organismos Descentralizados	119	119	0
- Instituciones de Seguridad Social	5.430	5.415	15
MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL	*5.659*	*5.348*	*311*
-Administración Central	3.408	3.331	77
- Organismos Descentralizados	2.251	2.017	234

NOTAS:

(1) Incluye Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social

(2) Incluye Personal de Seguridad de la Policía Federal, Gendarmería Nacional y *Prefectura Naval Argentina*

(3) Incluye Personal del Servicio Exterior

(4) Incluye Personal de Seguridad del Servicio Penitenciario Federal

(5) Incluye Personal Militar de las FFAA

(6) No incluye 1815 Licencias Sin Goce de Haberes

(7) La ocupación transitoria indicada en el cuadro, corresponde al empleo temporario de agentes, ya sea en cargos de plantas no permanentes, como también en regímenes tales como el del Decreto 92/95 y convocados en Fuerzas Armadas y de Seguridad, cuyos cargos no se distribuyen en el Presupuesto General de la Administración Nacional, vigente. No incluye a los contratados cuyo gasto no es atendido por el inciso 1, Gastos en Personal.

CUADRO 19

PODER EJECUTIVO NACIONAL
CARGOS OCUPADOS POR AGRUPAMIENTOS ESCALAFONARIOS HOMOGÉNEOS
CLASIFICADOS SEGÚN MODALIDAD DE EMPLEO
OCTUBRE DE 1998

AGRUPAMIENTO ESCALAFONARIO	TOTAL (5)	CARGOS OCUPADOS			
		PERMANENTE		TRANSITORIO	
		MASCULINO	FEMENINO	MASCULINO	FEMENINO
PERSONAL DE ORGANISMOS REGULADORES (1)	1.222	753	469	-	-
PERSONAL CONTRATADO (DEC. 92/95)	4089	-	-	2.336	1.753
PERSONAL CONVENCIONADO (2)	31.407	18.473	12.918	13	3
PERSONAL DE ESCALAFONES CIENTIFICOS Y TECNICOS (3)	13.083	7.659	4.314	847	263
PERSONAL DEL SINAPA (DEC. 993/91)	27.447	13.497	12.545	751	654
PERSONAL MILITAR Y DE SEGURIDAD	142.942	131.989	10.953	-	-
PERSONAL CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS	23.094	13.254	9.368	241	231
RESTO DEL PERSONAL (4)	8.973	4.593	2.320	1.674	386
TOTAL	***252.257***	***190.218***	***52.887***	***5.862***	***3.290***

NOTAS:

(1) Incluye personal de: Ente Nacional Regulador de la Electricidad, Ente Nacional Regulador del Gas, Ente Nacional Regulador Nuclear, Comisión de Regulación del Transporte, Superintendencia de Aseguradoras de Riesgo del Trabajo, OCRABA, Comisión Nacional de Comunicaciones, ORSEP Comahue, Comisión Nacional de Valores y Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos.

(2) Alcanza al Personal Convencionado de las Jurisdicciones y Entidades en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, incluído en el Presupuesto Nacional

(3) Incluye personal de los escalafones científicos y técnicos dentro de los Organismos tales como: Comisión Nacional de Energía Atómica, CONICET,INTA e INTI, entre otros.

(4) Incluye: Autoridades Superiores del Poder Ejecutivo, Funcionarios Fuera de Nivel, Personal de Administradores Gubernamentales, Personal del Servicio Exterior y Sindicatura General de la Nación, entre otros.

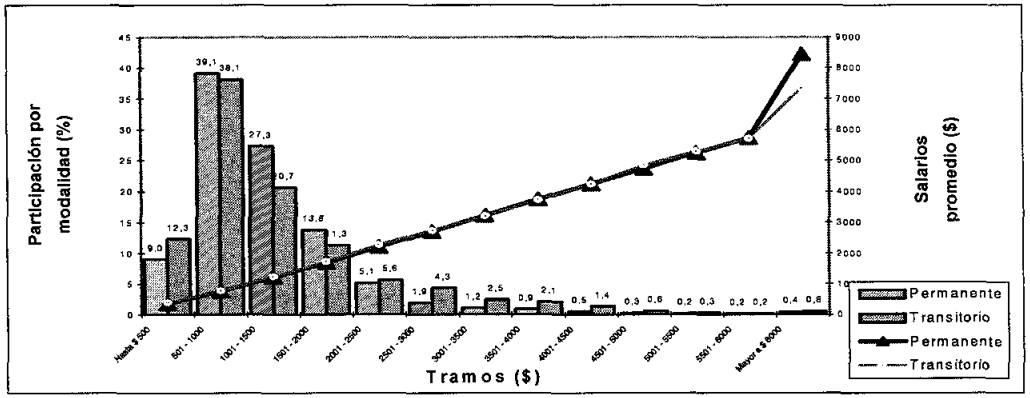
(5) No incluye 1615 Licencias Sin Goce de Haberes.

CUADRO 20

PODER EJECUTIVO NACIONAL - CONSOLIDADO
DISTRIBUCIÓN DE LOS SALARIOS POR TRAMOS DE LOS AGENTES OCUPADOS CLASIFICADOS SEGÚN MODALIDAD DE EMPLEO
OCTUBRE DE 1998

TRAMO	SALARIO PROMEDIO ($)	MODALIDAD DE EMPLEO							
		PERMANENTE				TRANSITORIO			
		CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	PARTICIPACION (%)	ACUMULADO (%)	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO	PARTICIPACION (%)	ACUMULADO (%)
Hasta $ 500	369,98	21.967	368,47	9,0	9,0	1.109	399,90	12,1	12,
501 - 1000	766,61	95.130	766,13	39,1	48,2	3.474	779,72	38,0	50,
1001 - 1500	1.216,56	66.346	1.215,82	27,3	75,5	1.897	1.242,16	20,7	71,
1501 - 2000	1.710,16	33.628	1.709,39	13,8	89,3	1.035	1.735,13	11,3	82,
2001 - 2500	2.216,66	12.506	2.213,92	5,2	94,4	518	2.282,87	5,7	88,
2501 - 3000	2.713,69	4.642	2.710,76	1,9	96,3	401	2.747,59	4,4	92,
3001 - 3500	3.234,68	2.793	3.234,97	1,2	97,5	236	3.231,18	2,6	95,
3501 - 4000	3.744,17	2.098	3.745,29	0,9	98,4	193	3.731,93	2,1	97,
4001 - 4500	4.232,07	1.270	4.231,74	0,5	98,9	128	4.235,39	1,4	98,
4501 - 5000	4.739,15	667	4.731,00	0,3	99,1	56	4.836,25	0,6	99,
5001 - 5500	5.247,32	484	5.245,23	0,2	99,3	32	5.279,04	0,3	99,
5501 - 6000	5.728,53	513	5.729,49	0,2	99,6	17	5.699,66	0,2	99,
Mayor a $ 600	8.392,96	1.061	8.450,88	0,4	100,0	56	7.295,55	0,6	100,
TOTAL	*1.236,13*	*243.105*	*1.231,00*	*100,0*		*9.152*	*1.372,26*	*100,0*	

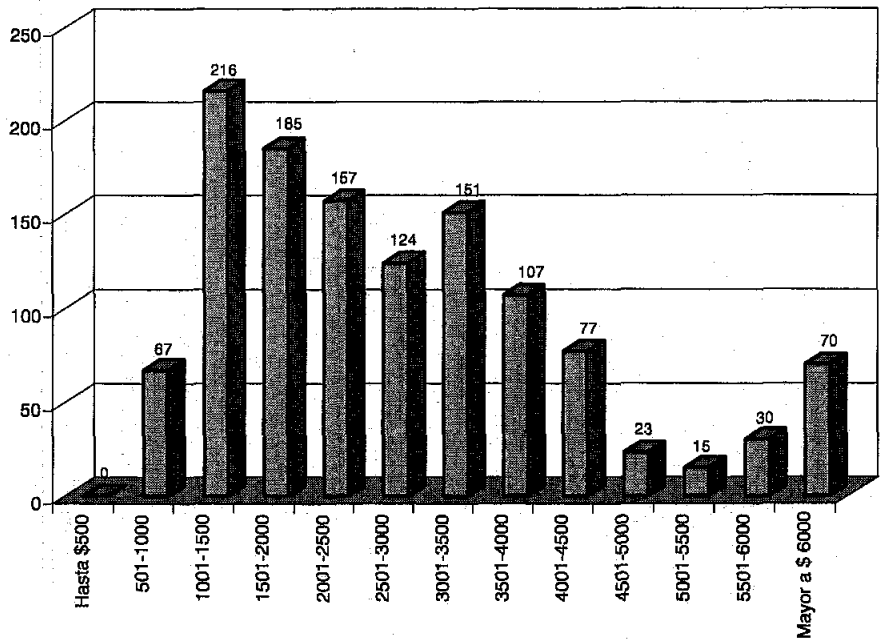
* No incluye 1615 Licencias sin Goce de Haberes



CUADRO 21

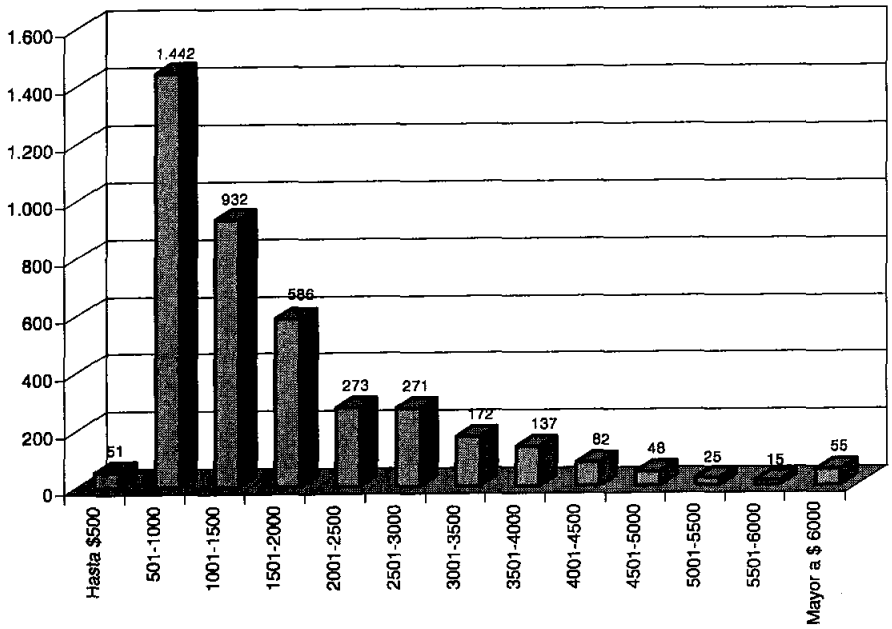
PODER EJECUTIVO NACIONAL - PERSONAL DE ORGANISMOS REGULADORES
REGULACIÓN DE LOS SALARIOS POR TRAMOS DE LOS AGENTES OCUPADOS
OCTUBRE DE 1998

TRAMO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO ($)
Hasta $500	-	-
501-1000	67	845,15
1001-1500	216	1.299,74
1501-2000	185	1.777,70
2001-2500	157	2.381,30
2501-3000	124	2.922,28
3001-3500	151	3.386,06
3501-4000	107	3.901,06
4001-4500	77	4.392,32
4501-5000	23	4.743,70
5001-5500	15	5.413,33
5501-6000	30	5.868,50
Mayor a $ 6000	70	7.378,40
TOTAL	***1.222***	***2.906,90***



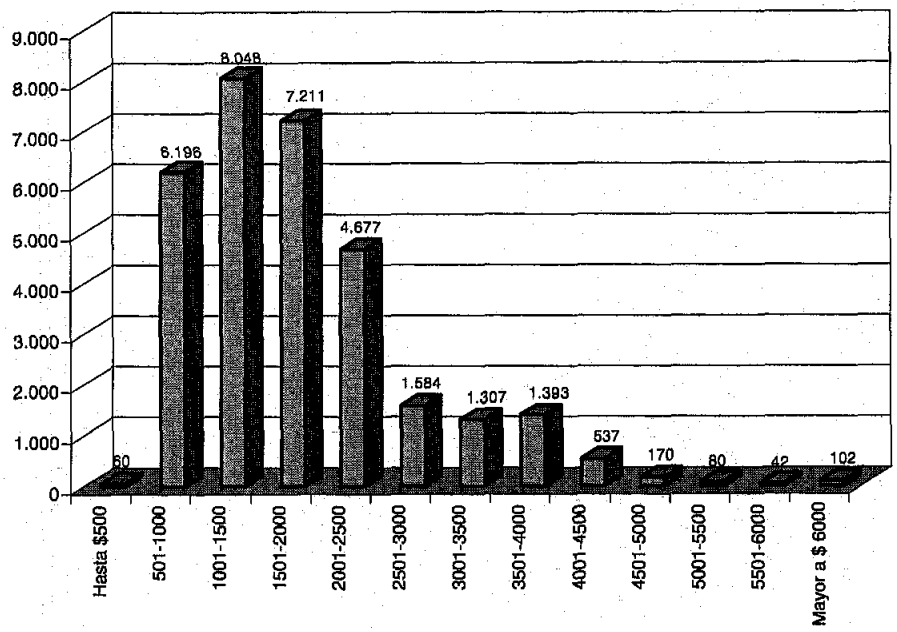
PODER EJECUTIVO NACIONAL - PERSONAL CONTRATADO (DEC. 92/95)
DISTRIBUCIÓN DE LOS SALARIOS POR TRAMOS DE LOS AGENTES OCUPADOS
OCTUBRE DE 1998

TRAMO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO ($)
Hasta $500	51	410,85
501-1000	1.442	792,16
1001-1500	932	1.295,40
1501-2000	586	1.790,86
2001-2500	273	2.325,83
2501-3000	271	2.760,13
3001-3500	172	3.245,58
3501-4000	137	3.727,83
4001-4500	82	4.280,85
4501-5000	48	4.854,20
5001-5500	25	5.293,68
5501-6000	15	5.700,33
Mayor a $ 6000	55	7.309,55
TOTAL	***4.089***	***1.730,45***



PODER EJECUTIVO NACIONAL - PERSONAL CONVENCIONADO
DISTRIBUCIÓN DE LOS SALARIOS POR TRAMOS DE LOS AGENTES OCUPADOS
OCTUBRE DE 1998

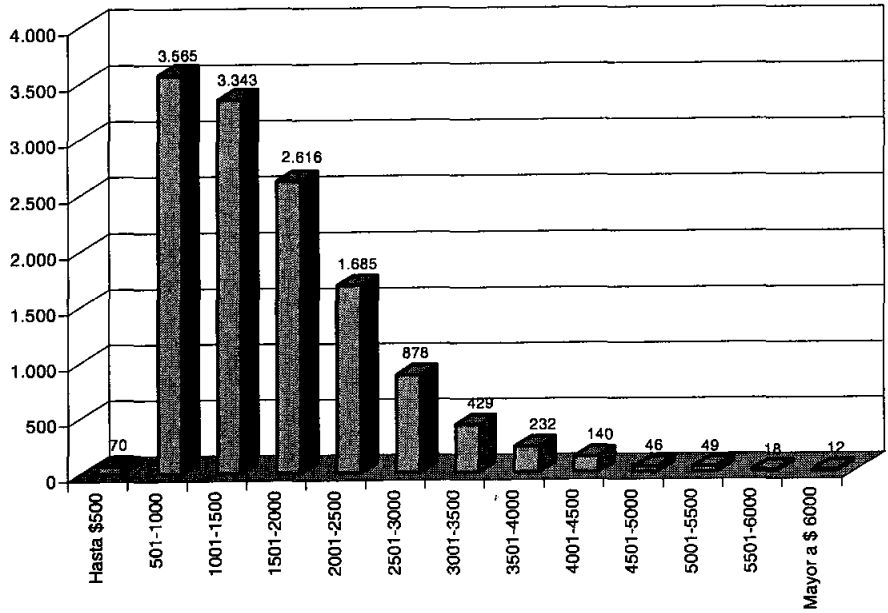
TRAMO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO ($)
Hasta $500	60	412,07
501-1000	6.196	797,87
1001-1500	8.048	1.233,11
1501-2000	7.211	1.745,60
2001-2500	4.677	2.208,84
2501-3000	1.584	2.700,70
3001-3500	1.307	3.237,00
3501-4000	1.393	3.744,24
4001-4500	537	4.200,59
4501-5000	170	4.694,43
5001-5500	80	5.218,22
5501-6000	42	5.753,67
Mayor a $ 6000	102	6.731,25
TOTAL	***31.407***	***1.780,96***



CUADRO 24

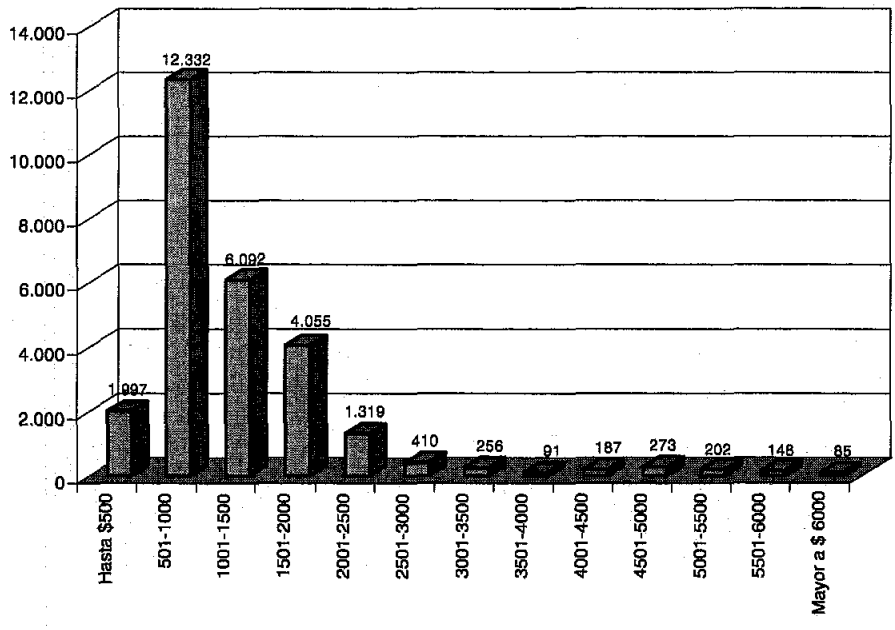
PODER EJECUTIVO NACIONAL - PERSONAL DE ORGANISMOS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
DISTRIBUCIÓN DE LOS SALARIOS POR TRAMOS DE LOS AGENTES OCUPADOS
OCTUBRE DE 1998

TRAMO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO ($)
Hasta $500	70	385,06
501-1000	3.565	804,89
1001-1500	3.343	1.240,15
1501-2000	2.616	1.741,66
2001-2500	1.685	2.226,96
2501-3000	878	2.719,12
3001-3500	429	3.212,48
3501-4000	232	3.703,36
4001-4500	140	4.214,57
4501-5000	46	4.703,70
5001-5500	49	5.214,43
5501-6000	18	5.730,76
Mayor a $ 6000	12	6.419,76
TOTAL	***13.083***	***1.621,77***



PODER EJECUTIVO NACIONAL - PERSONAL DE S.I.N.A.P.A. (DEC 993/91)
DISTRIBUCIÓN DE LOS SALARIOS POR TRAMOS DE LOS AGENTES OCUPADOS
OCTUBRE DE 1998

TRAMO	CARGOS OCUPADOS	SALARIO PROMEDIO ($)
Hasta $500	1.997	414,81
501-1000	12.332	771,41
1001-1500	6.092	1.222,26
1501-2000	4.055	1.671,25
2001-2500	1.319	2.212,40
2501-3000	410	2.723,83
3001-3500	256	3.248,20
3501-4000	91	3.704,08
4001-4500	187	4.195,91
4501-5000	273	4.748,70
5001-5500	202	5.276,31
5501-6000	148	5.742,63
Mayor a $ 6000	85	6.488,69
TOTAL	***27.447***	***1.250,27***



CUADRO 26

DEUDA TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL POR INSTRUMENTO Y POR TIPO DE PLAZO

Datos al 31/12/98

TIPO DE ACREEDOR	Miles de Pesos
OPERACIONES DE MEDIANO Y LARGO PLAZO	**109.062.300**
PRESTAMOS DE:	
ORGANISMOS OFICIALES	**7.455.474**
- Club de París	4.512.041
- Otros bilaterales	2.943.433
ORGANISMOS INTERNACIONALES	**19.122.127**
- BID	6.259.194
- BIRF	7.416.991
- FMI	5.419.985
- FONPLATA	19.051
- FIDA	6.906
BANCA COMERCIAL	**3.645.651**
OTROS ACREEDORES	**627.542**
TITULOS PUBLICOS	**78.211.506**
En moneda nacional	**7.800.278**
En moneda extranjera	**70.411.228**
OPERACIONES DE CORTO PLAZO	**3.294.946**
LETRAS DEL TESORO	**3.294.946**
En moneda nacional	0
En moneda extranjera	3.294.946
TOTAL DEUDA PUBLICA	**112.357.246**

CUADRO 27

TÍTULOS PÚBLICOS EN MONEDA NACIONAL
AL 31/12/98

-En Miles de Pesos-

TITULOS	VALOR NOMINAL ORIGINAL						VALOR NOMINAL ACTUALIZADO EN CIRCULACION
	EMITIDO	COLOCADO	CANCELADO	EN CIRCULACION			
				SECTOR PUBLICO NACIONAL	SECTOR PRIVADO	TOTAL	
TITULOS LOCALES	11.493.964	11.090.187	6.517.325	57.723	4.515.139	4.572.862	6.800.277
BOCON PREV. I (PRE I)	1.883.612	1.883.612	1.394.928	21	488.663	488.684	932.498
BOCON PREV. II (PRE 3)	1.932.177	1.932.177	741.958	851	1.189.368	1.190.219	1.529.410
BOCON PROV. I (PRO 1)	7.019.916	7.019.916	4.141.650	56.852	2.821.415	2.878.266	4.322.203
BOCON PROV. II (PRO 3)	3.260	3.260			3.260	3.260	3.734
BOCEP	500.000	96.222	95.889		334	334	334
PESOS / 2001 / Tasa Variable	155.000	155.000	142.900		12.100	12.100	12.100
TITULOS INTERNACIONALES	1.000.000	1.000.000			1.000.000	1.000.000	1.000.000
PESOS / 2007 / 11,75%	500.000	500.000			500.000	500.000	500.000
PESOS / 2002 / 8,75%	500.000	500.000			500.000	500.000	500.000
TOTALES	12.493.964	12.090.187	6.517.325	57.723	5.515.139	5.572.862	7.800.277

TITULOS PUBLICOS EN MONEDA EXTRANJERA AL 31/12/98

(Tipo de cambio a fines del mes de diciembre de 1998)

- En Miles de Dólares -

TITULOS	VALOR NOMINAL ORIGINAL						VALOR NOMINAL ACTUALIZADO EN CIRCULACION
	EMITIDO	COLOCADO	CANCELADO	EN CIRCULACION			
				SECTOR PUBLICO	SECTOR PRIVADO	TOTAL	
TITULOS LOCALES	27.989.752	27.260.447	15.159.270	954.292	11.855.585	12.809.877	15.849.926
BONEX	7.750.000	7.740.366	6.129.889	610.722	999.755	1.610.477	1.610.477
BONEX 1989	5.250.000	5.240.366	4.491.570	91.257	657.538	748.796	748.796
BONEX 1992	2.500.000	2.500.000	1.638.319	519.464	342.217	861.681	861.681
BOCONES	13.088.384	12.889.580	6.599.381	262.359	6.027.841	6.290.200	9.276.711
BOCON PREV. I (PRE 2)	4.166.959	4.166.959	2.511.173	74.533	1.581.253	1.655.786	2.870.226
BOCON PREV. II (PRE 4)	3.239.077	3.239.077	464.850	33.019	2.741.209	2.774.227	3.806.542
BOCON PROV. I	2.223.735	2.223.735	669.453	153.750	1.400.532	1.554.282	2.210.913
BOCON PROV. II	258.612	258.612			258.612	258.612	325.152
BONHID	3.200.000	3.001.197	2.953.905	1.057	46.234	47.292	63.877
BONTES	3.837.842	3.837.842		42.528	3.795.314	3.837.842	3.837.842
BONTES R.198 / 5/2002 / u$s	2.292.000	2.292.000		5.315	2.286.685	2.292.000	2.292.000
BONTES R.329 / 7/2003 / u$s	1.090.976	1.090.976		37.213	1.053.763	1.090.976	1.090.976
BONTES R.19 / 9/2027 / u$s	454.866	454.866			454.866	454.866	454.866
OTROS	3.313.526	2.792.659	2.430.001	38.683	1.032.675	1.071.358	1.124.895
BOTE III	500.000	493.899	444.509		49.390	49.390	49.390
BOTESO 10	1.600.526	1.479.598	1.171.842	38.683	269.073	307.756	361.293
FERROBONOS	400.000	6.162	650		5.512	5.512	5.512
u$s / 2001 / Tasa Variable	813.000	813.000	813.000		708.700	708.700	708.700
TITULOS INTERNACIONALES	61.929.451	61.929.451	7.557.412	1.582.705	52.789.335	54.372.039	54.372.039
BONOS BRADY	25.430.505	25.430.505	7.480.930	923.782	17.025.793	17.949.575	17.949.575
PAR BONDS / u$s / Tasa Fija	12.488.886	12.488.886	5.108.030	778.764	6.602.092	7.380.856	7.380.856
PAR BONDS / DEM / 5.87%	170.329	170.329			170.329	170.329	170.329
DISCOUNT BONDS / u$s / L + 0.8125%	4.135.921	4.135.921	1.494.047	17.008	2.624.866	2.641.874	2.641.874
DISCOUNT BONDS / DEM / L + 0.8125%	168.820	168.820			168.820	168.820	168.820
FLOATING RATE BONDS / u$s / L + 0.8125%	8.466.548	8.466.548	878.853	128.010	7.459.685	7.587.695	7.587.695
GLOBALES	13.610.086	13.610.086		658.923	12.951.163	13.610.086	13.610.086
GLOBAL BOND / u$s / 1999 / 10,95%	750.000	750.000		92.100	657.900	750.000	750.000
GLOBAL BOND / u$s / 2001 / 9,25%	1.200.000	1.200.000			1.200.000	1.200.000	1.200.000
GLOBAL BOND / u$s / 2003 / 8,375%	2.050.000	2.050.000		110.393	1.939.607	2.050.000	2.050.000
GLOBAL BOND / u$s / 2005 / 11.00%	1.000.000	1.000.000			1.000.000	1.000.000	1.000.000
GLOBAL BOND / u$s / 2006 / 11.00%	1.300.000	1.300.000		1.240	1.298.760	1.300.000	1.300.000
GLOBAL BOND / u$s / 2017 / 11,375%	3.875.000	3.875.000		454.814	3.420.186	3.875.000	3.875.000
GLOBAL BOND / u$s / 2027 / 9,75%	3.435.086	3.435.086		376	3.434.710	3.435.086	3.435.086
EUROLETRAS	22.741.944	22.741.944			22.741.944	22.741.944	22.741.944
u$s / 1999 / LIBOR + 2.70%	500.000	500.000			500.000	500.000	500.000
u$s / 2000 / 8.25%	100.000	100.000			100.000	100.000	100.000
u$s / 2002 / SPAN	500.000	500.000			500.000	500.000	500.000
u$s / 2005 / BONO Cupón Var.	1.000.000	1.000.000			1.000.000	1.000.000	1.000.000
u$s SWAP (YEN) / 2000 / 10.117%	950.513	950.513			950.513	950.513	950.513
YEN / 1999 / 5.00%	390.863	390.863			390.863	390.863	390.863
YEN / 1999 / 7.10%	130.288	130.288			130.288	130.288	130.288
YEN / 2001 / 5.50%	781.725	781.725			781.725	781.725	781.725
YEN / 2002 / 5.00%	434.292	434.292			434.292	434.292	434.292
YEN / 2004 / 4.40%	434.292	434.292			434.292	434.292	434.292
YEN / 2005 / 6.00%	434.292	434.292			434.292	434.292	434.292
YEN / 2006 / 7.40	60.801	60.801			60.801	60.801	60.801
YEN / 2006 / 7.40%	69.487	69.487			69.487	69.487	69.487
YEN / 2006 / 7.40%	69.487	69.487			69.487	69.487	69.487

(CONTINUA)

*Importe de servicios totales devengados al 31/12/98. Sin embargo, en la fecha indicada no se habían pagado los servicios de los títulos que se detallan por los importes que en cada caso se indican:

a) Bonex 87 u$s 11.11 M.

b) Bonex 89 u$s 149.29 M.

c) Bonex 92 u$s 58.85 M.

Total pendiente de pago al 31/12/98 u$s 219.25 M.

CUADRO 28b

TITULOS PUBLICOS EN MONEDA EXTRANJERA AL 31/12/98 (1)

(Tipo de cambio a fines del mes de diciembre de 1998 - En Miles de Dólares -

TITULOS	VALOR NOMINAL ORIGINAL			EN CIRCULACION			VALOR NOMINAL ACTUALIZADO EN CIRCULACION
	EMITIDO	COLOCADO	CANCELADO	SECTOR PUBLICO	SECTOR PRIVADO	TOTAL	
TITULOS INTERNACIONALES (continuación)							
EUROLETRAS (continuación)							
ATS / 2001 / 9.00%	148.974	148.974			148.974	148.974	148.974
ATS / 2004 / 7.00%	85.128	85.128			85.128	85.128	85.128
CHF / 2003 / 7.00%	220.426	220.426			220.426	220.426	220.426
DEM / 1999 / 7.00%	299.401	299.401			299.401	299.401	299.401
DEM / 2000 / 9.25%	657.895	657.895			657.895	657.895	657.895
DEM / 2002 / 10.50%	598.802	598.802			598.802	598.802	598.802
DEM / 2003 / 10.25%	598.802	598.802			598.802	598.802	598.802
DEM / 2003 / 9.00%	224.551	224.551			224.551	224.551	224.551
DEM / 2004 / 7.00%	898.204	898.204			898.204	898.204	898.204
DEM / 2005 / 7.875%	449.102	449.102			449.102	449.102	449.102
DEM / 2005 / 8,50%	598.802	598.802			598.802	598.802	598.802
DEM / 2006 / 11.25%	598.802	598.802			598.802	598.802	598.802
DEM / 2008 / 11.00% - 8.00%	898.204	898.204			898.204	898.204	898.204
DEM / 2008 / 14.00% - 9.00%	299.401	299.401			299.401	299.401	299.401
DEM / 2009 / 8.00%	598.802	598.802			598.802	598.802	598.802
DEM / 2010 / 8.00% - 8.25% - 9.00%	598.802	598.802			598.802	598.802	598.802
DEM / 2011 / 11.75%	598.802	598.802			598.802	598.802	598.802
DEM / 2016 / 12.00%	224.551	224.551			224.551	224.551	224.551
DEM / 2026 / 11.75%	299.401	299.401			299.401	299.401	299.401
ESP / 2002 / 7.50%	140.548	140.548			140.548	140.548	140.548
EURO / 2003 / 8.75%	470.323	470.323			470.323	470.323	470.323
EURO / 2008 / 8.125%	881.855	881.855			881.855	881.855	881.855
EURO / 2010 / 8.50%	587.903	587.903			587.903	587.903	587.903
EURO / 2028 / Cupón de Monto Fijo	881.855	881.855			881.855	881.855	881.855
FRF / 2008 / 10.00% - 8.00%	267.427	267.427			267.427	267.427	267.427
GBP / 2001 / 11.50%	168.240	168.240			168.240	168.240	168.240
GBP / 2007 / 10.00%	336.479	336.479			336.479	336.479	336.479
ITL / 1999 / 11.00%	211.689	211.689			211.689	211.689	211.689
ITL / 2000 / 8.00%	181.448	181.448			181.448	181.448	181.448
ITL / 2001 / 13.25%	302.413	302.413			302.413	302.413	302.413
ITL / 2003 / 11.00%	302.413	302.413			302.413	302.413	302.413
ITL / 2004 / 9.00% - 7.00%	226.809	226.809			226.809	226.809	226.809
ITL / 2004 / 9.25 - 7.00%	453.619	453.619			453.619	453.619	453.619
ITL / 2004 / LIBOR + 1.60%	302.413	302.413			302.413	302.413	302.413
ITL / 2005 / LIBOR + 2.50%	604.825	604.825			604.825	604.825	604.825
ITL / 2007 / 10.00%	362.895	362.895			362.895	362.895	362.895
ITL / 2007 / 10.00% - 7.625%	453.619	453.619			453.619	453.619	453.619
ITL / 2009 / 10.375% - 8.00%	453.619	453.619			453.619	453.619	453.619
NLG / 1999 / 7,625 %	132.887	132.887			132.887	132.887	132.887
NLG / 2008 / 10.00% - 8.00%	265.774	265.774			265.774	265.774	265.774
OTROS	146.916	146.916	76.482		70.434	70.434	70.434
BONOS ESPAÑOLES / u$s / 2008 / L + SPREAD	54.705	54.705			54.705	54.705	54.705
NEW MONEY BONDS / u$s / 1999 / L + 0.875%	88.248	88.248	76.482		11.766	11.766	11.766
A.P.I. / u$s / 2013 / 4.00%	3.963	3.963			3.963	3.963	3.963
TOTAL GENERAL	89.919.203	89.189.898	22.716.681	2.536.997	64.644.920	67.181.917	70.221.965

COLOCACIONES DE LETES EN EL MERCADO DOMÉSTICO EN 1998

Datos al 31 de diciembre de 1998

Fecha de Colocación	Moneda	Monto (en millones)	Plazo (en días)	Vencimiento	Tasa de Dto.	T.N.A.
20-Mar-98	USD	512,4	364	19-Mar-99	6,75%	7,24%
17-Jul-98	USD	295,7	182	15-Ene-99	6,12%	6,32%
14-Ago-98	USD	523,9	182	12-Feb-99	7,60%	7,90%
16-Oct-98	USD	250,0	91	15-Ene-99	10,00%	10,26%
16-Oct-98	USD	502,2	182	16-Abr-99	13,50%	14,49%
13-Nov-98	USD	269,7	91	12-Feb-99	9,38%	9,61%
13-Nov-98	USD	266,3	182	14-May-99	9,65%	10,14%
18-Dic-98	USD	268,8	91	19-Mar-99	8,10%	8,27%
18-Dic-98	USD	267,9	182	18-Jun-99	8,75%	9,15%
TOTAL LETES		3.156,9				
LETRA DEL TESORO CON EL BICE	USD	138,0				
TOTAL LETRAS DEL TESORO		3.294,9				

CUADRO 30

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS FINANCIERAS DE LAS COLOCACIONES A MEDIANO Y LARGO PLAZO EFECTUADAS EN EL MERCADO INTERNACIONAL EN 1998

Título Moneda de emisión, en millones	Monto equivalente en USD (Tipo de cambio del día de emisión)	Fecha de Emisión	Plazo en Años	Spread s/bono del Tesoro del país correspondiente	Comisión	Rendimiento al inversor	Swap a USD	
							Rendimiento al inversor	Spread s / UST
EURO/350/2003/8.750%	384	04-Feb-98	5,0	n/a	0,75%	8,586%	9,60%	420
EURO/50/2003/8.750%	55	04-Feb-98	5,0	n/a	0,75%	8,586%	9,60%	420
DEM/1,500/2008/11.000% (a)	831	26-Feb-98	10,0	413	0,75%	9,23%	10,06%	436
USD/500/2027/9.750%	500	10-Feb-98	29,6	409	1,00%	10,00%	10,00%	409
ITL/750,000/2009/10.375%(b)	419	12-Mar-98	11,6	325(b)	0,88%	8,80%	9,40%	374
NLG/500/2008/11.000%(a)	247	03-Abr-98	10,0	394	0,75%	8,82%	9,76%	409
FRF/1,500/2008/11.000%(a)	249	03-Abr-98	10,0	393	0,75%	8,82%	9,81%	414
USD/750/2017/11.375%	750	12-Mar-98	18,9	387	0,88%	9,87%	9,87%	387
USD/1,000/2005/RA06-25/RA06+75	1.000	13-Abr-98	7,0	219	0,88%	8,00%	8,00%	219
EURO/750/2008/8.125%	808	21-Abr-98	10,0	335	0,63%	8,30%	9,22%	373
USD/200/2001/9.250%	200	23-Abr-98	2,8	219	0,38%	7,78%	7,78%	219
EURO/750/2028/(c)	844	28-May-98	30,0	n/a	1,00%	9,33%	10,01%	406
USD/685/2027/9.750%	685	10-Jun-98	29,3	469	---	10,48%	10,48%	469
DEM/1,000/2010/8.000%(d)	563	06-Jul-98	12,0	342	0,75%	8,37%	9,37%	376
ITL/1,000,000/2009/Libor ITL 3m+250	565	08-Jul-98	7,0	250	0,50%	Libor ITL 3m+260	8,76%	328
DEM/750/2005/7.875%	414	29-Jul-98	7,0	346	0,75%	8,04%	9,23%	381
EURO/500/2010/8.500%	550	30-Jul-98	12,0	360	0,75%	8,51%	9,46%	397
USD/300/2003/11.375%	300	05-Ago-98	5,4	264	0,63%	7,88%	7,88%	264
USD/250/2017/11.375%	250	23-Oct-98	18,3	721	0,88%	11,77%	11,77%	721
DEM/500/2003/(e)(f)	303	19-Nov-98	5,0	765	0,75%	11,33%	12,15%	800
USD/300/2006/11.000%	300	10-Nov-98	7,9	672	0,75%	11,33%	11,33%	672
CHF/100/2003/7.000%	73	04-Dic-98	5,0	510	0,75%	7,66%	10,52%	604
USD/1,000/2005/11.000%(g)	1.000	04-Dic-98	7,0	620	0,88%	11,00%	11,00%	620
USD/375/2017/11.375%	375	01-Nov-98	18,2	665	0,63%	11,68%	11,68%	665
TOTAL	11.664							

(a) El interés es de 11% para los primeros 3 años y 8% para los siguientes 7 años.
(b) El interés es de 10,375% hasta el 30 de octubre del 2000 y del 8% desde el 30 de octubre del 2001. El spread es sobre la tasa de swap en liras.
(c) Los cupones son separables, 326,25 millones de EUROS fijos, con vencimiento en el 2001, 2006, 2011, 2016, 2021 y 2026.
(d) El interés es de 8% para los años 1 a 4, 8,25% para los años 5 a 8 y 9,00% para los años 9 a 12.
(e) El bono tiene una opción de put en el quinto año, pero si la opción no es ejercida el vencimiento final es el 19 de Noviembre del 2008.
(f) El interés es de 14,00% para los años 1 y 2 y 9,00% para los años 3 a 10.
(g) Cada bono tiene un warrant que le permite al inversor comprar una cantidad igual de Global 27 al precio de ejercicio de 93.3 en la fecha de vencimiento correspondiente al 3 de Diciembre de 1999.

CUADRO 31

PROYECCIÓN ANUAL DEL PRINCIPAL DE LA DEUDA PÚBLICA DE 1999 AL 2027 POR TIPO DE ACREEDOR

(En millones de U$S, Tipo de cambio 31/12/98)

TIPO DE ACREEDOR	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010/27	TOTAL
PRESTAMO DE:													
ORGANISMOS OFICIALES	1.449	1.098	762	601	486	537	565	558	568	498	64	269	7.455
ORGANISMOS INTERNACIONALES	1.733	2.288	2.245	2.799	2.420	1.380	1.220	975	942	830	633	1.657	19.122
BANCA COMERCIAL	171	1.424	498	364	341	326	301	59	54	15	15	78	3.646
OTROS ACREEDORES	94	87	81	83	72	64	81	55	11	0	0	0	628
TITULOS PUBLICOS	7.995	8.025	6.975	7.889	7.107	4.543	5.596	2.930	1.893	2.707	1.086	21.465	78.211
SUBTOTAL MEDIANO Y LARGO PLAZO	11.442	12.922	10.561	11.736	10.426	6.850	7.763	4.577	3.468	4.050	1.798	23.469	109.062
LETRAS DEL TESORO	3.295												3.295
TOTAL DEUDA PUBLICA	14.737	12.922	10.561	11.736	10.426	6.850	7.763	4.577	3.468	4.050	1.798	23.469	112.357

CUADRO 32

DEUDA TOTAL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL
(Incluye Letras de Corto Plazo)

COMPOSICION POR MONEDAS (*)
AL 31/12/98

(Tipo de cambio 31/12/98)

Moneda	Millones de U$S	%
1. Dólar Estadounidense	71.848	63,9%
2. Marco Alemán	11.800	10,5%
3. Peso Argentino	8.968	8,0%
4. Yen Japonés	7.103	6,3%
5. Franco Suizo	1.235	1,1%
6. Franco Francés	1.105	1,0%
7. Florín Holandés	958	0,9%
8. Otras monedas (1)	9.340	8,3%
TOTAL	**112.357**	**100,0%**

(1) Incluye: Chelín Austríaco, Franco Belga, Corona Danesa, Lira Italiana, Corona Sueca, Libra Esterlina, Peseta Española, Dólar Canadiense y ECU.

(*) La deuda con las monedas que integran el EURO asciende aproximadamente a u$s 21.120 millones, lo cual representa el 18,8% de la Deuda Total.

CUADRO 32

COMPOSICION POR TIPO DE TASA
AL 31/12/98

(Tipo de cambio 31/12/98)

Tipo de Tasa	Millones de U$S	%
Tasa Fija	**49.162**	**43,8%**
Tasa Variable	**63.195**	**56,2%**
Libor	36.142	32,2%
Caja de Ahorro	6.787	6,0%
Otras	20.266	18,0%
TOTAL	**112.357**	**100,0%**

COMPOSICION POR TIPO DE DEUDOR
AL 31/12/98

(Tipo de cambio 31/12/98)

Tipo de Deudor	Millones de U$S	%
1. DIRECTA	108.534	96,6%
2. INDIRECTA	3.823	3,4%
TOTAL	**112.357**	**100,0%**

1) La Deuda Pública Directa de la administración central es aquella asumida por la misma en calidad de deudor principal.

2) La Deuda Pública Indirecta de la administración central es constituida por cualquier persona persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía.

CUADRO 33

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
ACTIVOS FINANCIEROS (*)
1998

- En Miles Pesos -

CONCEPTO	CAPITAL	INTERESES	1998
I GARANTIAS DEL BRADY	1.808.540	672.420	2.480.960
- BONOS CUPON CERO DE 30 AÑOS DEL TESORO ESTADOUNIDENSE	1.744.922	649.041	2.393.963
- BONOS CUPON CERO DEL KREDI-TANSTALT FUR WIEDERAUFBAU	63.618	23.379	86.997
II TITULOS COLOCADOS	496.965	127.893	624.858
- CON CARGO AL GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES	283.381	127.893	411.274
. BOCON PROVEEDORES EN PESOS	231.703	104.854	336.557
. BOCON PROVEEDORES EN U$S	51.678	23.039	74.717
- CON CARGO A PROVINCIAS	213.584	0	213.584
. BOTE 10	213.584	0	213.584
III PRESTAMOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES	1.662.120	0	1.662.120
- CON CARGO A PROVINCIAS	1.662.120	0	1.662.120
IV FONDOS FIDUCIARIOS	2.084.000	0	2.084.000
- PARA PROVINCIAS	1.250.000	0	1.250.000
- PARA CAPITALIZACION BANCARIA	834.000	0	834.000
TOTAL	6.051.625	800.313	6.851.938

* Comprende solamente Activos Financieros relacionados con operaciones de Crédito Público.

$10

Av. Belgrano 1370 - 5º piso 1093 Cap. Fed. Tel./Fax: 383-9759 /7061 / 382-6901
e-mail: asap@inea.com.ar