

BASES

PARA EL LARGO PLAZO

La Universidad del Siglo XXI

ALIETO ALDO GUADAGNI

Hablemos de los males, no de los malos

NORMA MORANDINI

La Argentina

ALBERTO FERNÁNDEZ

Escriben además: Walter Agosto, Francisco Gismondi, Marta Barros
y Sebastián Marcilese





norte y sur
FUNDACIÓN

Dos siglos de economía argentina



Contiene imprescindible material estadístico nacional como internacional, correspondiente a los últimos 200 años

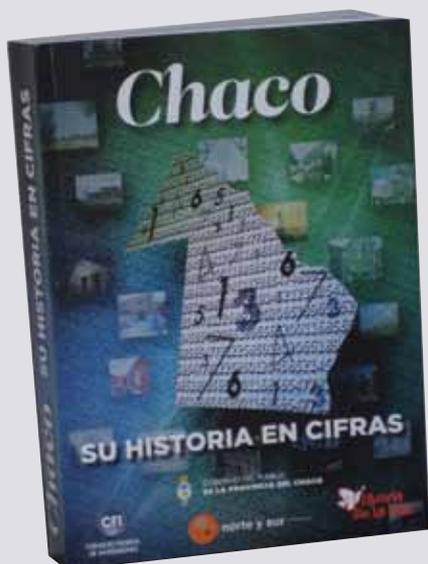
Es el único libro que permite analizar en cifras el cómo y el por qué de la evolución argentina.

El trabajo tiene el objetivo de contribuir al aprendizaje desde el pasado, objetiva y no ideológicamente: permite observar las tendencias de larga duración y dar una adecuada continuidad de país en las cifras.

Destacados especialistas colaboraron aportando su visión: Roberto Cortés Conde, Roque Fernández, Andrés Cisneros, Ludovico Videla, Jorge Colina, Alieto Guadagni, Daniel Montamat, Víctor Elías, Marta Barros, Pablo Guidotti, Carlos Carballo, Carlos Pérez Rovira, Raúl Sanguinetti y Sergio Berensztein.

VENTAS: Edición impresa Librerías Yenny - El Ateneo | Edición digital www.fundacionnorteysur.org.ar

Chaco, su historia en cifras



“Chaco, su historia en cifras” es una obra que en 580 páginas conforma una base de 1.382 series de datos estadísticos históricos, con información homogénea sobre estadísticas sociales, económicas, financieras, fiscales e institucionales de la provincia.

Chaco es la primera provincia que realiza una compilación estadística de este tipo

Es un conjunto de series de datos aceptados por todos. Todas las personas o instituciones pueden disponer de una información homogénea actualizada para tomar decisiones o efectuar una interpretación de la historia chaqueña.

Destacados especialistas en diversas áreas comentan la realidad provincial a partir de estas cifras: Marcos Altamirano, Orlando Ferreres, Manuel Mora y Araujo, Guillermo Jaim Etcheverry, Juan Manzur, Rogelio Frigerio y Héctor Huergo.

VENTAS: Librerías De La Paz



BASES

PARA EL LARGO PLAZO

Revista Trimestral . Año 2 . N°5.

Abril 2013

STAFF

DIRECTOR

Francisco E. Gismondi

CONSEJO DE REDACCIÓN

Orlando Ferreres

Marta Barros

Francisco Gismondi

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE NYS

Orlando Ferreres

Francisco Gismondi

Ludovico Videla

Raúl Sanguinetti

Daniel Montamat

Néstor Arcuri

Sebastián Marcilese

REDACCIÓN

Reconquista 458 8°, CABA

Tel. 4394-3993

www.fundacionnorteysur.org.ar

info@fundacionnorteysur.org.ar

DISEÑO Y PRODUCCION GRÁFICA

Image Solutions SRL

www.imagesol.com.ar

IMPRESO EN:

Impresores del Buen Ayre

Julio Perdiguero 1927 – Caseros – Pcia. Bs As

info@ibuenayre.com.ar

SE PERMITE SU REPRODUCCION TOTAL O PARCIAL

SIEMPRE QUE SE CITE LA FUENTE

Bases para el Largo Plazo

amparada por la Ley 11.723

ISSN 1853-9718

Registro Nacional de Propiedad Intelectual

Exp. N° 5008262

PROPIETARIO: FUNDACION NORTE Y SUR

©2012 Fundación Norte y Sur

Impreso en Argentina

CONTENIDOS

Principios de la Fundación Norte y Sur 2

Carta del Director 3

La Universidad en el Siglo XXI 4
Alieto Guadagni

Hablemos de los males, no de los malos 10
Norma Morandini

La crisis de las oportunidades perdidas 14
Alberto Fernández

**Nueva Ley de Coparticipación o
Nuevo Federalismo Fiscal** 16
Walter Agosto

**Sistemas electorales en Argentina:
los incentivos que generan** 20
Francisco Gismondi

**SERIE Políticas de Estado (4)
Resurgen problemas no resueltos:
la imperiosa necesidad de
una nueva reforma del Estado** 26
Marta Barros

**La Tradición de los Debates en
las Elecciones Presidenciales en
los Estados Unidos** 32
Sebastián Marcilese



4



20



32

PRINCIPIOS

de la Fundación Norte y Sur

- I. Reconocemos en primer lugar el valor de la **democracia** entendida como gestión participativa del Estado, a través de órganos específicos de representación y control, al servicio del bien común.
- II. Una democracia que más allá de sus reglas, tenga un alma constituida por **valores fundamentales** de respeto a los **derechos humanos, pluralismo y tolerancia**, enmarcados dentro de nuestras tradiciones históricas ligadas a Occidente.
- III. Estimamos una noción equilibrada del Estado, que subraye su valor y necesidad pero que no tenga ninguna pretensión totalitaria o socializante, un Estado concebido como servicio de síntesis, de protección y orientación de la sociedad civil pero no de su reemplazo o avasallamiento. Un Estado que estimule la **iniciativa privada** y el mercado, mantenga la estabilidad monetaria, **proteja al trabajador** y a los más débiles de la prepotencia o indiferencia de los fuertes, que estimule la competencia, la apertura y la desregulación económica, que reconozca nuestra tradición, manteniendo el **equilibrio regional y la integridad territorial**.
- IV. Estado de derecho y al mismo tiempo Estado social, que ofrezca todas las **garantías jurídicas** de una convivencia ordenada, que brinde un marco de igualdad de oportunidades, priorizando la elevación humana a través de la educación integral, el acceso a vivienda y la protección del ambiente.
- V. Procuramos, en síntesis, **un orden articulado que se realice en la sociedad civil con el respeto a la autonomía de los grupos económicos, sociales, políticos y culturales comenzando por la familia y con la protección y el estímulo del Estado.**



norte y sur

FUNDACIÓN

La revista Bases para el Largo Plazo busca abordar los temas que se discuten en la actualidad, pero con una óptica de largo plazo a fin de presentar una visión superadora de la discusión coyuntural.

En esta oportunidad, analizamos la educación universitaria, con un reciente estudio, de Alieto Guadagni. En su artículo nos presenta varias ideas, pero sustentadas con abundantes datos, para abrir la discusión sobre la Universidad en el Siglo XXI. Hay mucho para mejorar y la comparación con otros países nos hace ver que ya no estamos en la vanguardia en este tema tampoco.

Para ilustrar la discusión con un ejemplo, aporto uno que me tocó vivir en primera persona. En 2006, en una visita oficial a China, visité la Universidad de Naijing, donde no me sorprendió la minuciosa planificación de todos los detalles, incluidas las carreras que las empresas demandaban. Lo que me sorprendió es que la educación universitaria en China es paga, tiene examen de ingreso, cupos y un plazo para terminar los estudios. Pero ante tamaña sorpresa, alguien de la UBA que viajó conmigo, preguntó por la tasa de deserción en la universidad. Aunque costó varias idas y vueltas de traducción entre el español y el chino para que entiendan que deserción se refería a los que no terminaban sus estudios, la respuesta fue: “no sé, algunos pocos se mueren antes de recibirse, nadie que tiene semejante oportunidad la deja pasar”.

Norma Morandini nos plantea la tristeza de constatar nuestro atraso cultural político, pues opina que por hablar tanto de cifras y números de la economía, postergamos el debate cultural democrático que hubiera impedido que se viva como natural lo que es claramente un régimen político autoritario. Su texto es un ejemplo de las consecuencias de tal postergación ya que, escrito en 2005, lamentablemente mantiene actualizada y vigencia.

Alberto Fernández nos habla de la última crisis mundial, a la que denomina “crisis de las oportunidades perdidas” y se interroga sobre su efecto para nuestro país.

Marta Barros nos ayuda a replantear el siempre vigente tema del rol del Estado. Hoy más que nunca vemos como el péndulo del privatismo al estatismo se sigue dando en nuestro país sin abordar el tema de fondo: ¿para qué queremos el Estado? Si podemos contestarnos esto, que tiene que ver con las funciones indelegables, podemos discutir si los recursos que son escasos se están asignando correctamente. Si seguimos discutiendo los casos particulares, la discusión no tiene fin.

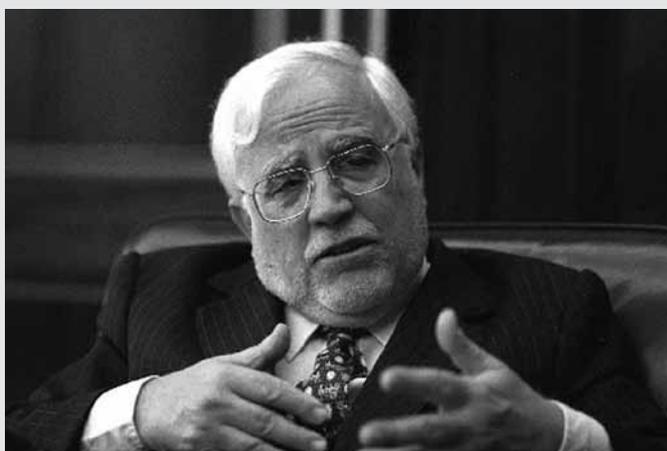
Para discutir los temas electorales tenemos dos aportes. Por un lado Sebastián Marcilese nos cuenta su visión sobre las diferencias entre la tradición de los debates en las elecciones presidenciales en Estados Unidos que no ha logrado arraigarse en nuestro país. Y por otro lado, yo me ocupo de analizar algunos incentivos que se generan en nuestro propio sistema electoral, uno de los cuales genera que el cambio de sistema sea poco probable.

Finalmente Walter Agosto pone luz sobre un tema que no ha perdido vigencia en los dos siglos de historia de nuestro país: el federalismo. En este caso, la discusión es sobre la base económica de ese federalismo, el federalismo fiscal y la Ley de Coparticipación.

Francisco Gismondi

La Universidad en el Siglo XXI

por **Alieto Aldo Guadagni**



Economista de la UBA, Doctorado en la Universidad de California (Berkeley). Fellow en las Universidades de Chicago, Yale y el Massachussets Institute of Technology (MIT). Fue profesor en las Universidades de Bs A, Católica Argentina y de Bologna. Autor de los libros “Energía para el crecimiento” (1985), “China después de Mao. Socialismo y Mercado” (1987), “La nueva frontera petrolera” (1990), “Crecimiento económico y exclusión social: los años 90 en Argentina” (2000), “En busca de la escuela perdida” (2002), y “Otra escuela para el futuro” (2011).

Fue funcionario de Agua y Energía Eléctrica de la Nación, Secretario General del Consejo Federal de Inversiones, Síndico de SEGBA SA, Director Ejecutivo de la Corporación de Empresas Publicas. Tuvo a su cargo las carteras de: Recursos Hídricos, Energía (dos veces), Relaciones Económicas Internacionales e Industria Comercio y Minería. Fue Embajador de Argentina en Brasil. En la Provincia de Buenos Aires fue Ministro de Economía, de Obras y Servicios Públicos y Secretario General de la Gobernación. Ha sido Representante de Argentina y los países del Cono Sur de América en el Directorio del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional. En la actualidad es consejero del Instituto Di Tella y del Movimiento Productivo Argentino, y profesor de postgrado de las Universidades Di Tella y Católica Argentina. Es miembro de la Academia Nacional de Educación de Argentina.

Las naciones que lideran el crecimiento mundial apuntan a incrementar el ingreso a la universidad de crecientes contingentes de estudiantes, pero y esto es importante que los argentinos lo reconozcamos, ninguna de estas naciones pensó nunca en bajar el nivel de exigencias académicas, por el contrario apuntaron a incrementar la matrícula universitaria a partir de un proceso de mejora de la calidad de la enseñanza secundaria, permitiendo así establecer rigurosos criterios para ingresar a la universidad. Cada vez habrá más estudiantes universitarios, lo cual es positivo, pero es crucial asegurar que los mismos ingresen a la Universidad bien preparados, ya que cantidad sin calidad no es auspiciosa. Argentina se caracteriza no solo en América Latina sino también a nivel mundial, por ser uno de los países con menor graduación en proporción al total de estudiantes universitarios.

Tengamos presente que la universidad juega un rol central en determinar las posibilidades de cada nación de construir una sociedad no solamente prospera sino también socialmente inclusiva en este competitivo mundo globalizado. Ninguno de los países que han demostrado capacidad para crecer sostenidamente por varias décadas, y así mejoraron el nivel de vida de su población y abatieron la pobreza, lo ha podido hacer marginando la universidad ni sin prestar atención a la calidad de la enseñanza que imparte.

Las naciones exitosas se han preocupado por garantizar un alto nivel

en la calidad de su enseñanza universitaria, procurando además que fuesen cada vez más los ingresantes provenientes de sectores socialmente postergados. También estos países exitosos se han preocupado por construir una matrícula universitaria que apunta hacia el futuro y no estuviese anclada en el pasado, es decir, han enfatizado las disciplinas científicas y las nuevas orientaciones tecnológicas en respuesta a las exigencias de la producción y el empleo de esta centuria. Cada vez habrá más estudiantes universitarios, lo cual es un hecho positivo, pero es crucial asegurar que esos estudiantes lleguen a los niveles superiores de la enseñanza bien preparados, ya que la cantidad por sí misma, sin calidad, deja de tener sentido.

Se expande en el mundo la educación universitaria

La población estudiantil crece aceleradamente, hacia 1970 eran apenas 28 millones en todo el planeta, mientras que ya superan los 170 millones. En la primera década de este siglo se ha acelerado el crecimiento de la matrícula universitaria, que avanza hacia su duplicación. América Latina no es ajena a este proceso de alto crecimiento, ya que en 2010 había nada menos que 11 veces más universitarios (20 millones de estudiantes) que en 1970. Las mejores oportunidades de de-

sarrollo humano, no sólo las laborales, están abiertas a los graduados universitarios bien preparados. Desde el punto de



vista de un país en su conjunto, el incremento en la graduación universitaria es positivo en términos de expansión del capital humano, condición necesaria para que una nación enfrente la globalización. Sin superar exitosamente este desafío, se postergan las legítimas ambiciones de construir una sociedad que permita elevar las condiciones de vida de su gente en la competitiva sociedad del conocimiento del siglo XXI. En la actualidad, las tasas de graduación más altas en el mundo corresponden a Islandia y Australia, donde al menos 6 de cada 10 personas en edad para graduarse han obtenido un título universitario. Según la UNESCO (2009), las tasas de graduación son las siguientes:

TASAS DE GRADUACIÓN UNIVERSITARIA (%)

Porcentajes superiores a:

Cincuenta	Cuarenta	Treinta	Veinte	Diez
Islandia 66	Holanda 47	Reino Unido 39	Panamá 25	Brasil 19
Australia 61	Noruega 47	Corea 39	Austria 23	México 19
Finlandia 56	Irlanda 45	Portugal 37	Barbados 23	Malasia 17
N. Zelanda 54	Italia 42	Israel 36	Grecia 22	Chile 15
Dinamarca 52	Suecia 42	España 36	Cuba 21	ARGENTINA 14
	Japón 41	Francia 36	Filipinas 21	China 12
		USA 35		Colombia 11
		Suiza 31		Irán 10

Fuente. UNESCO "Compendio Mundial de Educación 2009".

La graduación universitaria en nuestro país es reducida, a pesar de que son numerosos los estudiantes, lo que configura una situación anómala caracterizada por "muchos alumnos y pocos graduados". En América Latina, nuestro nivel de graduación es inferior al de Panamá, Brasil, México, Chile y Cuba, y superior al de Colombia.

En la Argentina es baja la relación entre graduados y alumnos

Argentina se caracteriza no sólo en América Latina sino también a nivel mundial por ser uno de los países con menor graduación en proporción al total de estudiantes universitarios. Por ejemplo, en Brasil hay apenas 6,2 alumnos por cada graduado, mientras que en Chile son 8 los alumnos por graduado. En el año 2010 teníamos en las universidades privadas 12 alumnos por graduado, mientras que en las estatales esta proporción subía a 19 alumnos. El promedio nacional es de 17 alumnos por graduado. Expresado en otros términos, en Argentina es

baja la relación entre graduados y alumnos. La explicación de esta elevada relación alumnos-egresados, se encuentra en el preocupante hecho de que son muy pocos los estudiantes que concluyen sus estudios y se gradúan. En el trienio 2003-2005 ingresaron a todas las universidades 1.100.032 estudiantes, mientras que en el trienio 2008-2010 se graduaron 292.469, o sea, apenas 27 cada 100. Pero aparece aquí una diferencia según el tipo de universidad, ya que en las privadas esta relación era de 40 mientras que en las estatales fue de apenas 23. A título de comparación, expresemos que esta relación de graduación es de 50 cada 100 en Brasil y de 59 en Chile. Las diferencias son más notorias cuando comparamos con otras naciones, por ejemplo Japón (91), Dinamarca (81), Rusia y Reino Unido (79), Canadá (75), Suecia (69), Francia (67) y México (61). Muchos estudiantes no aseguran alta graduación. Argentina tiene 2,5 graduados cada 1.000 habitantes, mientras que Brasil tiene muchos más: 4,3 graduados cada 1.000 habitantes.

Qué ocurrió en Brasil en noviembre del 2012?

Prestemos ahora atención a lo que ocurrió en Brasil a principios de noviembre del 2012, hecho que ayuda a explicar la diferencia entre la graduación argentina, 27 cada 100 ingresantes y Brasil con 50 graduados cada 100 ingresantes. El sábado 3 y el domingo 4 de noviembre del año 2012 fueron en Brasil y Argentina días distintos para los adolescentes que concluyen la escuela secundaria y piensan ingresar a la Universidad. Para ninguno de los nuestros fue un día especial en lo que hace a los estudios, por eso muchos pudieron tener un fin de semana como cualquier otro, incluso con la activa vida nocturna. Pero los adolescentes brasileños enfrentaron un muy distinto fin de semana, ya que en esos dos días se tomaron los exámenes ENEM, cuya aprobación es indispensable para poder ingresar a cualquier universidad. Estas pruebas escritas se tomaron en 1.615 ciudades de Brasil; se presentaron a rendir estos exámenes 4,2 millones de adolescentes que están ya concluyendo la escuela secundaria.

Este ENEM fortalece la graduación universitaria, ya que su aplicación estimula la dedicación al estudio en la propia escuela secundaria para prepararse bien y avanzar en la universidad. El tiempo perdido durante la escuela secundaria cuando se estudia poco, difícilmente se puede recuperar después en la universidad. El ENEM es una exigente valla a superar y para eso hay que estudiar durante todo el ciclo secundario e ingresar así bien preparado al nivel universitario, o sea, el

estudiante es el más beneficiado.

En realidad ningún lector debería sorprenderse por esta práctica, que es común desde hace muchas décadas en todos los países del mundo desarrollado (por ejemplo Francia, Italia, Reino Unido, Alemania, Austria, Holanda, Dinamarca, Estados Unidos, Irlanda, Hungría, Israel, Suiza, Finlandia, Japón y Australia). En América Latina, estas pruebas de ingreso obligatorias se aplican en países muy distintos desde el punto de vista político, como Chile, Colombia, Cuba y, recientemente, Ecuador. Nuestro régimen universitario es original, ya que no incluye este tipo de exámenes generales al concluir el ciclo secundario, esto significa que hemos decidido liberar a los adolescentes del esfuerzo que significa prepararse para afrontar una prueba general de ingreso a la universidad, como este ENEM que rige en Brasil. La pregunta ahora es la siguiente: ¿quiénes tratan mejor a sus adolescentes y más se preocupan por su futuro laboral: los brasileños con estas grandes exigencias que los impulsan a estudiar o nuestra visión facilista que excluye este tipo de exámenes generales y no propicia la cultura del esfuerzo y dedicación para el estudio? A pesar de (¿o gracias a?) este riguroso examen, Brasil gradúa muchos más universitarios en proporción a su población que nosotros.

Un gran desafío educativo del Siglo XXI

El sistema universitario debe ser apto para enfrentar los requerimientos del mundo de la produc-

ción y del trabajo propios de la nueva sociedad del conocimiento, por esta razón un indicador relevante es la graduación en las carreras científicas y tecnológicas. Una agenda educativa acorde con los desafíos del siglo XXI debe propiciar el fortalecimiento de las carreras científicas y tecnológicas. Es importante prestar atención a la adecuada preparación de los siste-

mas universitarios para enfrentar los requerimientos del mundo de la producción y del trabajo propios de la nueva sociedad del conocimiento. En este sentido, un indicador relevante es la graduación en las carreras científicas y tecnológicas como proporción del total de graduados universitarios. Según UNESCO la situación mundial era la siguiente.

GRADUADOS EN CIENCIA Y TECNOLOGIA Como % del total de graduados universitarios

MAS DE TREINTA	ENTRE VEINTE Y TREINTA	MENOS DE VEINTE
Malasia 45	Finlandia 29	Croacia 19
Hong Kong 35	Francia, Rusia 27	Sudáfrica 18
Corea 34		Bélgica, Polonia 17
Emiratos 33	España, Méjico, Colombia, Bielorrusia, 26	USA 16
Austria, Arabia Saudita 32	Alemania, Argelia, Jordania 25	Noruega 15
	Chile, Ucrania, Marruecos, Irlanda, República Checa 24	ARGENTINA 14
	Eslovaquia, Mauricio 23	Brasil, Costa Rica 13
	Líbano, UK, Suiza, Turquía, Grecia, El Salvador 22	Ecuador, Barbados, Uruguay 12
	Japón, Bulgaria, Italia, Lituania, Estonia, Madagascar 21	
	Dinamarca, Panamá, Rumania, Vietnam 20	

Fuente. UNESCO "Compendio Mundial de Educación 2009".

Como se observa la participación de los graduados en ciencias y tecnología en el total de graduados universitarios en nuestro país según esta estimación de Unesco se ubica no

solamente muy por debajo de los países asiáticos, sino también por debajo de países latinoamericanos como México, Colombia, Chile, El Salvador y Panamá. En nuestro

país el mayor esfuerzo de formación de graduados en estas disciplinas está a cargo de las universidades estatales.

Egresados universitarios según ramas de estudio

En nuestra universidad se destaca la presencia mayoritaria de egresados en las carreras de Ciencias Sociales; el 45 por ciento de los graduados en 2010 corresponde a estas disciplinas. Esta presencia es claramente mayoritaria en las universidades privadas con casi 53 graduados cada 100, mientras que en las estatales es algo menor (42). La menor graduación corresponde a las carreras agrupadas como pertenecientes a Ciencias Básicas con apenas 2,5 por ciento del total de la graduación; se destaca aquí otra diferencia según el tipo de univer-

sidad, porque esta magnitud es del 3,2 por ciento en las universidades estatales y menos del 1 por ciento en las privadas. Entre 2003 y 2010 se destaca el avance en la graduación en Ciencias Sociales que trepa un 35 por ciento, mientras que las disciplinas agrupadas como Cien-

cias Básicas y Aplicadas incrementan su graduación en apenas 23,6 por ciento, así se ensancha aún más la brecha existente en la graduación entre ambas áreas profesionales. Es interesante presentar la graduación en siete carreras, cuatro de ellas de carácter científico-tecno-

Graduación cada 1000 abogados graduados en el año 2010

	ESTATAL	PRIVADA	TOTAL
Administradores y Economistas	1211	2012	1428
Abogados	1000	1000	1000
Psicólogos	338	465	372
Ingenieros	384	70	300
Químicos	66	11	51
Matemáticos	38	5	29
Físicos	12	0	9

lógico importantes para el desarrollo productivo del país (Ingeniería, Química, Matemáticas y Física); en la tabla siguiente mostramos la graduación en estas carreras utilizando como base de comparación la graduación en la tradicional carrera de Abogado.

Como se aprecia es muy escasa, particularmente en las universidades privadas, la graduación en carreras científicas y tecnológicas. Es preocupante comparar estas cifras no con las de países asiáticos, sino simplemente con nuestros vecinos. Chile gradúa 2.000 ingenieros cada 1.000 abogados; nosotros, apenas 300. Esta diferencia es crucial a la hora de definir nuevas inversiones destinadas a ampliar la frontera productiva del país, en esta etapa de la globalización productiva. Por eso es revelador comparar los niveles de graduación en algunas áreas estra-

tégicas para el desarrollo futuro de nuestro país; en 2010 se graduaron en las universidades estatales apenas 15 ingenieros hidráulicos, 24 ingenieros en petróleo, 13 ingenieros nucleares, 8 ingenieros ambientales y 35 ingenieros forestales. En momentos que avanza el cambio climático se gradúan apenas 8 meteorólogos (todos en universidades estatales). Con este escaso nivel de graduación en carreras que hacen al futuro energético del país, no será fácil en el futuro fortalecer y diversificar nuestra matriz de producción de energía.

Todo esto plantea interrogantes sobre nuestra aptitud futura para avanzar por el sendero de los nuevos procesos tecnológicos orientados a la producción de bienes y servicios, que ahora son la característica central de los países emergentes que progresan. ●





Orlando J. Ferreres & Asociados s.a.

Investment Banking Services

- ▶ Fusiones & Adquisiciones
- ▶ Reestructuraciones
- ▶ Fideicomisos
- ▶ Valuaciones Independientes

Reconquista 458, 8° piso - (C1003ABJ) Bs As - Tel: (5411) 4394-3993 - Fax: (5411) 4393-3004
E-Mail: info@ojf.com - Web site: www.ojf.com

RAÚL C. SANGUINETTI

ABOGADOS

Reconquista 336, Piso 8°
Buenos Aires, Argentina

Tel./Fax: (+54-11) 4394-0889
estudio@rcsanguinetti.com.ar

Hablemos de los males, no de los malos

Por Norma Morandini



Periodista y política argentina nacida en Córdoba.

En televisión ideó y condujo el programa Paradojas y Código N en Canal 7, en el año 2002 fue nominada al premio Martín Fierro a la "Mejor conducción periodística en televisión", ideó y realizó Operación Aries, un documental sobre los 25 años del golpe militar del 24 de marzo de 1976, en 2001, y fue columnista del canal Todo Noticias.

En periodismo gráfico, entre otras actividades, fue columnista del diario Clarín (1998-2006), corresponsal Sudamericana de la revista española Cambio 16, (1978-1998), corresponsal del Diario O Globo de Brasil, cobertura especial del Juicio a las Juntas Militares de Argentina (1986-1987), columnista de Rumbos, revista dominical de La Voz del Interior (Córdoba) y cuarenta diarios del interior de Argentina (2002-2005), corresponsal de la revista VISAO de Portugal.

Entre sus libros se encuentran: -"¿Algún cordobés?", Editorial del Boulevard, 2005; -"La gran pantalla", Editorial Sudamericana, 2000; -"El harén: árabes, poder y política en Argentina", Editorial Sudamericana, 1998 y -"Catamarca", Editorial Planeta 1991.

Es coautora de: -"Los treinta años del golpe", Editorial Homo Sapiens, 2006 y -"La política en consignas", Editorial Homo Sapiens, 2002.

Milita en el partido Frente Cívico. Se desempeñó como diputada nacional en el período de 2005 a 2009 y fue elegida senadora por su provincia natal en 2009.

Estrené mi banca de diputada en 2005, oponiéndome a la reforma del Consejo de la Magistratura. Hoy como senadora nada puedo agregar a lo que dije entonces en el recinto. A no ser la tristeza de constatar nuestro atraso cultural político. Por hablar tanto de cifras y números de la economía, postergamos el debate cultural democrático que hubiera impedido que se viva como natural lo que es claramente un régimen político autoritario.

El siguiente texto, que nunca fue publicado, es mi primer discurso como legisladora en la Cámara de Diputados, cuando me opuse en 2005 a la Reforma del Consejo de la Magistratura y mantiene su actualidad y su vigencia.

No se me escapa la anormalidad de que una persona que no tiene práctica ni experiencia partidaria esté sentada en esta banca, pero siempre fui una persona política, hice del periodismo mi militancia por las libertades y los derechos humanos. Por eso, no dejaré de decir aquí lo que no habría dejado de decir como periodista. Pero siento ahora una doble responsabilidad: ya no se trata del derecho a decir que otorga la Constitución sino el deber de mejor decir para cumplir con otra función de la política que es la de informar. O sea, que a la responsabilidad que impone el derecho, se agrega el deber de no defraudar a aquellos que me delegaron su confianza para representarlos. Sin embargo, me pregunto ahora cómo encontrar mi mejor voz para

no reproducir lo que critico, la descalificación personal, el agravio, la mentira. Por eso seguiré el consejo de un maestro de la Fundación García Márquez cuando nos dijo a un grupo de periodistas reunidos para hacer un seminario sobre ética periodística: “Vamos a hablar de los males, no de los malos”, dijo el colombiano Javier Restrepo. Una sentencia en la que he pensado mucho desde que constato cómo en lugar de debatir temas, ideas o problemas, la personalización del debate, las descalificaciones personales, las suspicacias, nos impiden avanzar en una auténtica cultura política del respeto y el pluralismo.

De la misma forma que el derecho a decir me impuso la obligación de la investigación, hoy la

obligación de votar me impuso el deber de ilustrarme sobre la reforma proyectada. Escuché a todos los sectores, sin juicios previos, sin descalificar a nadie, sin sospechar intenciones aviesas. Y, como me había sucedido en los momentos más críticos de nuestro país, sentí el mismo vértigo de la periodista que después de escuchar todos los argumentos debe tratar de ser ecuánime. Sin embargo, mas allá de los argumentos y las alertas que hicieron las asociaciones de la sociedad civil sobre el riesgo constitucional de afectar el equilibrio en la representación de los distintos estamentos en el Consejo, hay un aspecto que no se puede soslayar: la unanimidad en la crítica a la reforma, que unió a muchos sectores u asociaciones que suelen trabajar



separadas. Porque además vengo de esa parte de la sociedad, las organizaciones ciudadanas, es que atendí los argumentos y las advertencias sobre el riesgo constitucional que entraña aprobar una reforma que, como ya se ha dicho, alterará el equilibrio que manda la Constitución al darle supremacía al poder político. Es cierto que existe coincidencia en aceptar que ya este Consejo significó un avance en relación a cómo se nombraban los jueces antes de su creación. Alcanza con mencionar que en cuatro años se enjuiciaron a 19 jueces contra los 21 que habían sido enjuiciados en 138 años. Pero si hay coincidencia en la necesidad de reformar al Consejo para hacerlo más eficaz, menos burocrático y menos dispendioso, me pregunto por qué fuimos emplazados con urgencia para

resolver en dos meses lo que llevó cuatro años: entre la Asamblea Constituyente de 1994 que consagró en el artículo 114 una institución novedosa para cumplir con la demanda social de transparencia e independencia del poder judicial, y su sanción en enero de 1998.

Con tal urgencia, ¿cómo podemos cumplir nuestro mandato con responsabilidad si no se nos permite ni el tiempo ni la riqueza de la deliberación? Si el Parlamento es la caja de resonancia de los temas y problemas del país, ¿por qué cancelar el debate?

Es probable que cometa los errores de una debutante, pero tengo la mirada entrenada en observar los comportamientos sociales, y si se trata de hablar de males, uno de los males de nuestro país es el diálogo roto, la fal-

ta de confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado, en sus representantes. Por eso, cómo no atender a los que nos advierten que con esta reforma se romperá el equilibrio de los estamentos que deben estar representados en el Consejo. Por hablar de números, destacamos menos la pérdida del pluralismo de voces, ya que se calla a la segunda minoría y se afecta así al equilibrio o a la armonía que impone también el mandato de la Constitución.

Los argumentos para su reforma son atendibles, hacerlo más ágil, menos burocrático, terminar con la corporación. Pero las corporaciones se combaten no sólo con mayor control político sino con control de la ciudadanía. Y la sociedad argentina lleva años exigiendo transparencia e independencia. La postergada refor-

ma judicial no puede reducirse al número de los consejeros. Cuál es el perfil que debe tener un juez en democracia, cuál es el compromiso de esos jueces con los derechos humanos, si existe pluralismo en las designaciones, son los temas que también deberíamos estar discutiendo.

No es cierto que a la gente no le importa el Consejo de la Magistratura, si el único grito que se recrea en las plazas de nuestro país, es el grito de Justicia. Y son las víctimas, las madres del dolor, las que han ido ganando para todos mayores espacios de libertad.

Las plazas se vaciarán de la protesta cuando la sociedad encuentre un lugar de diálogo con los administradores de las instituciones públicas. Y esta Cámara es el lugar, o debiera ser, para cumplir con otra función inherente a esa actividad: la información. Hay ya quien diga que la política es el arte de informar, y si entendemos al Parlamento como una caja de resonancia de los problemas del país le estaremos dando a este recinto una función formativa, indispensable para el crecimiento de nuestra cultura política.

Si pudiéramos evitar el dramatismo o la crispación del “todo o nada” con el que debatimos lo que nos pasa, podríamos distinguir la saludable tensión que se ha dado en torno a este proyecto de reforma. Entre lo viejo y lo nuevo como corresponde en todo proceso de cambio y tran-

sición. Pero insisto, debiéramos poder sacar el tema del clima de confrontación o de la lógica del partido de fútbol. No puede haber aquí ganadores ni perdedores porque el único que gana o pierde es la ciudadanía.

Subyace a este debate otro que no debemos eludir: la legitimidad de gobernar. Es cierto que los votos dan permiso para gobernar, pero también es cierto que la democracia es el pluralismo político, se gobierna para todos, y la legitimidad de la ley está dada por el impacto de esa ley sobre la sociedad. Sólo por la desconfianza que generó la reforma debiéramos habernos permitido un debate más profundo que busque no sólo la mejor ley, la que introduzca las modificaciones que reclaman los sectores que administran justicia, sino que, sobre todo, la que erradique lo peor que nos pasa a los argentinos: la desconfianza.

Si la política, como dice un joven pensador de mi provincia, es también una cuestión de espectros, veo a esta Cámara como si fuera un inmenso telón de fondo sobre el que se proyectan siluetas, algunas fantasmagóricas. Para no ir tan atrás, exactamente 30 años, cuando en las vísperas del golpe a pretexto de una desratización se cerró físicamente este Congreso, que ya había sido vaciado políticamente. Pero hay otro fantasma más cercano, el de diciembre de 2001, cuando estalló el vínculo de la sociedad y sus gobernantes. Fue

también la pericia de este Congreso la que piloteó una crisis que cuando menos se veía desembocar en una guerra civil. Es fácil reconocer los escombros económicos, sin reconocer la debacle cultural y política que alentó el grito del “que se vayan todos”.

Tal vez, el secretario de Cultura, el sociólogo José Nun, tiene razón cuando dice que Argentina tiene una marca genética de enfrentamientos, y por eso el consenso es una utopía. Pero si esos enfrentamientos no nos hubieran dejado un país lastimado, poblado de dolor, movido a dolor, hasta podríamos permitirnos creer en el fatalismo de que vivimos siempre enfrentados. Pero como la utopía no es otra cosa que confiar que otro país es posible, para recrear el vínculo con la ciudadanía debemos poner los ladrillos de una nueva cultura política. La sociedad argentina es hoy infinitamente más compleja y plural, y este Parlamento debería ser el lugar para que dialoguemos unos con otros. Por eso, no perdamos la oportunidad histórica de reconciliar a la sociedad con sus representantes.

Por ingenua que pueda parecer, por débil que sea mi voz o mi influencia en el recinto, no dejaré de trabajar a favor de los consensos, a favor de la pluralidad democrática, tendiendo puentes para poder volver a confiar en nosotros. Sin confianza no hay comunidad, sin representatividad no hay política. ●

La crisis de las oportunidades perdidas

Por Alberto Fernández



Político argentino. Es vez abogado, egresado de la Universidad de Buenos Aires. Ejerció entre otros cargos la Jefatura de gabinete de Ministros de la Argentina, durante la presidencia de Néstor Kirchner y la de su sucesora Cristina Fernández.

Profesor Regular Adjunto del Departamento de Derecho Penal y Procesal Penal de la misma casa de estudios.

Superintendente de Seguros de la Nación en 1989.

En 1992 es destacado como uno de los Diez Jóvenes Sobresalientes de la Argentina junto a Gustavo Béliz, Martín Redrado y Julio Bocca.

Las oportunidades no son permanentes. Se cruzan y se esfuman con la misma velocidad. Suelen ser ráfagas que aparecen ante nosotros poniéndonos en la disyuntiva de tomarlas o dejarlas correr. En la vida cotidiana enfrentamos oportunidades que en cuanto se escapan nos dejan lamentando no haberlas abrazado.

Así como a nosotros nos pasa habitualmente, también las sociedades ven pasar oportunidades que, en cuanto se alejan, nos dejan esa amarga sensación de no haber sabido aprovecharlas.

El presente de nuestro país tiene que ver con eso. Hemos crecido con algunos altibajos pero sostenidamente en los últimos diez años. En ese lapso aprovechamos

algunas oportunidades que permitieron que unos salgan de la pobreza, que otros recuperen el trabajo y que muchos de nosotros hayamos mejorado las condiciones de vida. Fueron años de inversión creciente, de recuperación de la industria y de un enorme desarrollo del campo.

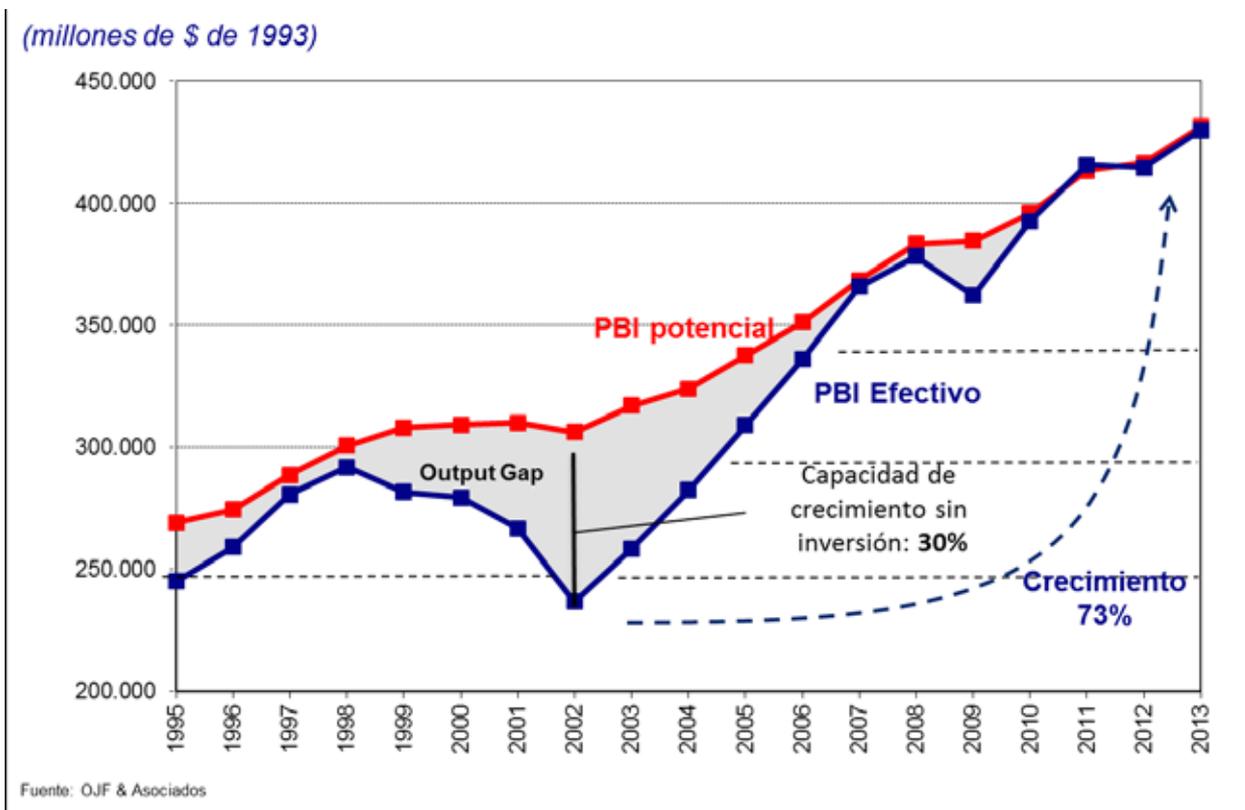
También, en ese tiempo experimentamos algunas mejoras institucionales que acompañaron una economía superavitaria que permitiría acumular ahorros. En ese contexto, supimos poner fin a la impunidad de que gozaban los cultores de los años de plomo, constituir una Corte Suprema de Justicia independiente y hasta recomponer esa autoridad presidencial que tan lastimada quedó tras la crisis de 2001.

Con todo, nuestros últimos años parecen dejar en evidencia una realidad diferente. Una economía inestable determinó una creciente pérdida de confianza en los inversores. Entonces los dólares dejaron de entrar y los que estaban aquí radicados empezaron a emigrar en busca de destinos mas seguros.

Es cierto que ello ocurrió en un mundo inmerso en una crisis que se inició con la caída de Lehman Brothers y que se extendió a todo el sistema financiero central. Es cierto también que la dimensión de esa crisis fue de tal magnitud, que muchos de esos mercados se volvieron recesivos y afectaron nuestras exportaciones.

Ahora, ¿esa realidad representó un problema o una oportunidad?

ARGENTINA: PBI POTENCIAL



Nueva Ley de Coparticipación o Nuevo Federalismo Fiscal

Por Walter Agosto



Es Contador Público Nacional y Master en Políticas Públicas. Ha sido docente, investigador y Secretario Académico de la FCE de la Universidad Nacional del Litoral e investigador invitado de la Universidad de Alcalá de Henares (España) y de INEGI (México).

En la función pública se ha desempeñado como Ministro de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Santa Fe y Diputado Nacional (P.J.)

Actualmente, es docente de Economía del Sector Público en el Curso de Postgrado Administración y Contabilidad Pública, FCE, Universidad Nacional Rosario, consultor del Consejo Federal de Inversiones, investigador asociado de CIPPEC y asesor de empresas e instituciones

Argentina es un país organizado bajo el régimen federal.

Esto lleva implícito, entre otras cosas, la complejidad de coordinar el funcionamiento de los distintos niveles de gobierno – nacional, provincial y municipal- lo que implica el tratamiento de cuestiones fiscales vinculadas a funciones, recursos, transferencias y uso del crédito en cada una de las partes involucradas.

Es decir, la organización federal impone la necesidad de asignar a los Estados potestades en materia de recaudación y responsabilidades en materia de gastos, dando paso a la existencia de desequilibrios verticales y horizontales.¹

Para resolver esta cuestión, se establece un sistema de transferencias desde la Nación hacia las provincias que se plasma principalmente, en el caso de nuestro país, en la Ley de Coparticipación Federal 23548, vigente –aunque con múltiples modificaciones- desde 1988. En otras palabras, la distribución de los recursos se lleva a cabo fundamentalmente, aunque no exclusivamente, por medio de la coparticipación de impuestos.

Argentina ha evidenciado a lo largo de su historia numerosas dificultades para armonizar las tensiones que se generan en torno al concepto de federalismo fiscal.

Así, la ley de coparticipación ha sido modificada en reiteradas oportunidades, todas ellas en contextos caracterizados por urgencias de la coyuntura política y económica, sin mediar

un adecuado debate enfocado en una perspectiva de largo plazo.

Los sucesivos pactos fiscales, acuerdos y adendas, derivaron en afectaciones específicas de impuestos, pisos y techos para las transferencias automáticas y creación de regímenes paralelos de distribución de recursos por fuera del régimen general, configurando un sistema poco transparente y de difícil administración y control.²

Este intrincado marco legal – habitualmente se refiere al sistema de coparticipación como el laberinto fiscal- ha desembocado en un cambio significativo en el reparto efectivo entre las jurisdicciones.³

El esquema actual no es otra cosa que la resultante de nuestra historia económica reciente, signada por el déficit fiscal, las crisis de endeudamiento, el déficit previsional y la inflación.

Todo ello ha ido modelando un régimen de fuerte centralización en el Gobierno Nacional, bajo el argumento que en las crisis se requieren facultades extraordinarias en el poder central para garantizar la estabilidad macroeconómica. Además, existen pronunciados desequilibrios verticales con falta de correspondencia fiscal y bajo grado de institucionalidad.

Por otra parte, la experiencia nos indica que este esquema basado en coeficientes fijos es sumamente rí-

LA DISCUSIÓN SOBRE EL FEDERALISMO FISCAL SE CENTRA BÁSICAMENTE EN MODIFICAR EL ACTUAL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN.

gido y no ha podido adaptarse a los cambios de contextos, generando incentivos inadecuados 4. El modelo de federalismo centralizado en nuestro país ha introducido un escenario institucional con muchas tensiones y escasa accountability.

En este contexto se multiplican las controversias y surgen numerosas propuestas para modificar la legislación vigente, más específicamente la distribución primaria. En esta línea se enrojan las propuestas de eliminación o reducción de la pre-coparticipación del 15 % destinada a la Seguridad Social, la coparticipación plena del impuesto al cheque y la actualización de las sumas fijas, entre otras.⁵

Si bien el régimen de coparticipación es sólo un instrumento del andamiaje institucional del federalismo, en el caso argentino la rela-

ción Nación – Provincias ha transitado casi siempre por la vía de la distribución de recursos, siendo casi inexistente la coordinación en materia de gasto y endeudamiento.

Por ende, la discusión sobre el federalismo fiscal se centra básicamente en modificar el actual régimen de coparticipación. En esta perspectiva existen diferentes aportes que apuntan a mejorar la legislación, encontrándose las siguientes coincidencias:

- unicidad y automaticidad en la distribución de la masa coparticipable.
- coparticipación de todos los impuestos, excepto los provenientes del comercio exterior y la seguridad social.
- explicitación de los criterios de reparto y aplicación en el margen de los nuevos prorrateadores (gradualidad).
- mayor transparencia fiscal.

Sin embargo, un debate a fondo

para sentar las bases de un nuevo federalismo fiscal para el largo plazo, debería ser amplio, fomentando la participación sobre la base de consensos políticos y superando la mera modificación de coeficientes de distribución de recursos entre Nación y Provincias y entre las provincias entre sí.

De lo que se trata es de definir una nueva institucionalidad para nuestro federalismo fiscal que garantice la producción eficiente y equitativa de bienes públicos. Bajo este enfoque, en el diseño de una política pública de coordinación fiscal sustentable para las próximas décadas, no deberían estar ausentes del debate los siguientes aspectos:

- redistribución de potestades tributarias en un marco de mayor correspondencia fiscal.
- coordinación del endeudamiento público entre Nación y Provincias.
- creación de instrumentos anti cíclicos.
- implementación de un régimen obligatorio de transparencia fis-

cal para la nación y el conjunto de las provincias.

- análisis de la distribución geográfica del gasto del presupuesto nacional.
- explicitación del financiamiento de la reforma en la transición.

En definitiva, nos encontramos ante dos alternativas. La modificación de la ley de coparticipación vigente, sobre la base de “racionalizar” los prorrateadores pensando en el simple reparto del fondo común⁶ o bien, una reforma integral que sienta las bases de un federalismo moderno, en un entorno de mayor institucionalidad, descentralización fiscal y mayores potestades tributarias a las provincias, contribuyendo a la estabilidad macroeconómica, la provisión efectiva de bienes públicos en cada nivel de gobierno y la equidad entre las jurisdicciones.

El marco jurídico de este nuevo federalismo está garantizado. No hace falta perder tiempo ni esfuer-



norte y sur

FUNDACIÓN

Ahora podrá adquirir las tablas de nuestra publicación

DOS SIGLOS DE ECONOMIA ARGENTINA 1810-2011

actualizadas hasta el último dato disponible en

http://www.fundacionnorteysur.org.ar/dos_siglos_on-line/

zos en reformas constitucionales. Nos lo da el artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional, que aguar- da desde hace 16 años que lo haga- mos operativo⁷.

Constitución Nacional. Capítulo Cuarto Atribuciones del Congreso:

“Artículo 75: Corresponde al Congre- so... inciso 2)...

Una ley convenio, sobre la base de acuer- dos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las pro- vincias y la ciudad de Buenos Aires y en-

tre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando crite- rios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sanciona- da con la mayoría absoluta de la totali- dad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmen- te ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competen- cias, servicios o funciones sin la respec- tiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspon-

diere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.”

El desafío que nos plantea la consti- tución nacional demanda una tarea ardua, difícil pero no imposible de cum- plimentar y requiere como condición necesaria la construcción de un amplio consenso político, que solo podrá lograr- se si abordamos el debate, sin prisa pero sin pausa, en una perspectiva de media- no y largo plazo. ●

1. Los desequilibrios fiscales verticales se dan cuando un nivel de gobierno tiene responsabilidades de gasto que difieren significativamente de la capacidad de recaudar ingresos propios. Los desequilibrios horizontales reflejan la diferente capacidad de los gobiernos sub nacionales para financiar su gasto público con ingresos propios.
2. Las modificaciones más importantes a la Ley de Coparticipación Federal han sido las siguientes: Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales. Ley 24130/92. Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Decreto 1807/93. Compromiso Federal. Ley 25235/99. Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal. Ley 25400/00. Acuerdo Nación – Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Ley 25570/02.
3. Los coeficientes legales de distribución primaria en la ley original eran 43,34 % para la Nación y 56,66 % para las Provincias (incluye 1 % Fondos ATN). Debido a las sucesivas modificaciones a la ley, los coeficientes efectivos son 52 % Nación y 48 % Provincias.
4. Debido a que la mayoría de los impuestos dependen del nivel de actividad, en la fase ascendente del ciclo crecen los recursos mientras también crecen los gastos muchas veces en una proporción mayor. En tiempo de rece- siones la masa a distribuir se reduce y termina por hacer insostenible el sistema. Aparecen entonces las tentaciones de crear nuevos impuestos, no coparticipables en la proporción legal, que permitan una rápida recaudación y que en la mayoría de los casos son ineficientes. Ejemplo de ello lo constituyen los derechos de exportación e impuesto al cheque.
5. Algunas de estas sumas que han quedado congeladas desde el momento de su implantación son el Fondo del Conurbano Bonaerense y el Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales.
6. La mayoría de los proyectos presentados en el parlamento apuntan fundamentalmente a la modificación de los coeficientes de distribución primaria y secundaria.
7. La Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional reformada en 1994 otorgaba un plazo de 2 años para poner en marcha el nuevo régimen de coparticipación.

Sistemas Electorales en Argentina: los incentivos que generan

Por **Francisco Gismondi**



Licenciado en Economía (UCA), Postgrado en Economía (Di Tella). Es asesor independiente en temas económicos, financieros y bancarios, Profesor en la UCA (Titular de "Bancos y Mercado de Capitales", entre otras materias) y Vicepresidente de la Fundación Norte y Sur. Fue Gerente Principal de Análisis Económico y Financiero del BCRA y profesor en diversas universidades del país.

¿Por qué siempre nos quejamos del sistema electoral, y por qué cuesta tanto cambiarlo? Hay que entender que los que están en el poder, llegaron con esas reglas de juego y temen que un cambio de reglas los deje afuera. Más allá de lo que quiera la sociedad, el partido que tenga la mayoría en general va a defender el status quo.

No hay sistema electoral perfecto y cada actor de la vida política tiene su sistema preferido, que no necesariamente es el mejor para hoy y ahora, sino el que más le conviene. Cada uno, con un montón de argumentos ciertos, va a realzar ese sistema preferido y criticar a todos los demás.

Lo cierto es que cualquiera, habiendo elegido un sistema en particular y con la lista de pros y contras de las diferentes alternativas en la mano, puede discutir por horas para justificar su posición. Dicho esto, resulta muy difícil tomar una posición determinada sin que el resto no se incline a pensar a quien se quiere favorecer. Sin embargo, trataré de analizar los sistemas electorales vigentes en Argentina con la mayor objetividad posible, desde el punto de vista de los incentivos que generan.

En Argentina desde 1994, la elección para Presidente (y Vice en forma conjunta) es con doble vuelta electoral (balotaje), pero con algunas particularidades. El sistema anterior de electores le daba más poder a las provincias pequeñas porque tenían proporcionalmente más electores en el colegio electoral que en el padrón. Con el voto

directo, ganó más poder el Gran Buenos Aires.

Las particularidades de la segunda vuelta en Argentina tienen que ver con que para que haya un ganador en primera vuelta no tiene que obtener el 50% como en casi todos lados, sino que alcanza con el 45% o el 40% y más de 10 puntos de diferencia con el segundo. Esos porcentajes cambian sustancialmente los incentivos en el caso de las alianzas. Si fuera muy difícil ganar en primera vuelta, la oposición a esa primera minoría no tiene incentivos a agruparse en una única propuesta, porque bastaría con que se agrupen para la segunda vuelta. Pero si ganar en primera vuelta se hace más fácil como en nuestro caso, es esperable que las alianzas deban hacerse antes de la primera vuelta. Veremos que esto se modifica en la actualidad con el nuevo sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO).

La elección para Senadores Nacionales es por voto directo y otorga Senadores por provincia. El partido que saca más votos obtiene dos Senadores y el segundo partido más votado el Senador restante. Como en este caso no importa la proporcionalidad, incluso en las provincias que haya una fuerza claramente dominante, hay un premio alentador para quien se quede con la segunda posición. Lo que ocurre es que si un partido ve que va a ganar por un margen muy importante, tiene incentivos a presentarse con dos listas diferentes (una por dentro y otras por fuera del parti-

do) para obtener los 3 Senadores. Esto, más allá de la teoría, ha pasado en varias ocasiones.

Las elecciones de Diputados Nacionales utiliza el sistema conocido como listas sábana, aunque su correcta denominación es listas cerradas y bloqueadas (lo que quiere decir que se vota por la lista completa, sin poder cambiar el orden ni tachar a ningún candidato). La cantidad de escaños que le corresponde a cada partido político se determina por el sistema proporcional llamado Sistema D'Hondt.

Este sistema le otorga más poder a los partidos que a los candidatos y tiene la ventaja de la proporcionalidad y que el costo de la campaña es menor, porque no hace falta promocionar a todos los integrantes de la lista, sino a los primeros. El problema es que, sobre todo para el caso de las provincias más grandes (sobre todo para Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y CABA) que tienen una lista muy larga de nombres por cada partido, solo los primeros de la lista tienen que ser conocidos y gozar de una buena reputación.

Para esas provincias grandes, el sistema de listas sábana le da más poder al jefe del partido (o al que "tiene la lapicera"), que a los ciudadanos que votan. El poder va de arriba para abajo y no al revés. Sólo hay que cuidar las formas en los primeros candidatos de cada lista para lograr que la gente los vote, pero luego se puede poner a cualquier candidato que responda al jefe, sin importar su popularidad ni sus virtudes. Eso genera, al

momento de votar las leyes, se vote en bloques que tienden a no modificarse para cada tema, porque hay que conformar al jefe para seguir estando en la próxima lista, más que evitar la condena social. Esto es posiblemente uno de los más fuertes motivos que evitan la modificación del sistema electoral.

La elección nacional todavía no incorpora la tecnología en ninguna de las variantes del voto electrónico. El voto electrónico, además de la velocidad para el voto y el escrutinio, limita algunos tipos conocidos de fraude, pero genera sospechas sobre la manipulación informática de los resultados.

Además, cada partido presenta cada uno de los cargos en una misma boleta, que puede ser cortada. La dificultad que presenta la posibilidad de cortar boleta, genera un fuerte arrastre que los candidatos tienen en cuenta. En las elecciones presidenciales, por ejemplo, los candidatos a legisladores que no tienen un candidato presidencial fuerte, en

general tienen mucho menos posibilidades de ser electos que cuando se elige solo legisladores.

La forma en que se vota, con un papel que puede ser cortado o no pero que se agrupa por partidos y no por cargos, sin nada electrónico, con un escrutinio muy manual, general la necesidad de tener muchos fiscales, idealmente uno por mesa electoral, lo que implica un gran costo y privilegia a las grandes estructuras partidarias. Es también esa barrera de entrada al sistema político que hace que no se busquen formas más modernas de votación.

Para todos estos cargos nacionales, a partir de la última elección de 2011, se agregó un sistema de primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), seguido de una elección general obligatoria. Ese sistema en Argentina tiene la particularidad de que las alianzas se hacen previamente a las PASO y luego no se pueden realizar nuevas alianzas para la elección general. Además, hay un mínimo del 1,5%

de los votos emitidos, por debajo del cual los candidatos no pueden participar de la elección general.

El que no se puedan realizar alianzas luego de las primarias choca con el incentivo que surgía del balotaje a la argentina, que fomentaba las alianzas. Justamente, el partido gobernante al momento de diseñar las PASO pensó que si permitía alianzas luego de las primarias, tendría menos chances de ganar en primera vuelta y por eso no lo hizo. Las nuevas PASO generan además, algunos incentivos interesantes, aunque no fueron muy tenidos en cuenta en el primer intento.

Si un partido puede presentar cuantos candidatos quiera en las PASO, si tuviera opciones interesantes para los electores es mejor que presente alternativas a que vaya sólo con una lista: esto es así, porque en el caso de que la propia interna defina algo interesante, atraerá a independientes a votar en su interna (a favor, o incluso en contra de alguno de los candidatos)



y no en otras. El aporte de votos de cada candidato va al partido, lo que lo ayudará a superar los mínimos, pero a la vez, podría dejar fortalecido a quién resulte elegido para ese partido. Si bien no está tan claro que los votos de los candidatos perdedores vayan al ganador de su mismo partido, habrá una primera opinión general que fortalecerá al candidato ganador de una interna reñida.

Además, convendrá que las internas partidarias se den dentro de las PASO y no por fuera. Esto es para que los perdedores no puedan presentar su propia lista y así dividir los votos. Además, para que los independientes y sobre todo los afiliados de otros partidos no puedan hacer un uso malicioso de su voto, tratando de que gane el menos competitivo de los candidatos del partido.

Pero con este sistema, los candidatos deben tener muchos recursos económicos (propios o de sponsors), para afrontar una doble campaña en tan corto tiempo (o triple en el caso de la elección para Presidente que tiene segunda vuelta), lo que genera una selección hacia los ricos, los famosos, los corruptos, los que están en el poder o los que por algún motivo son vistos a priori por el electorado con altas posibilidades de ganar.

Todo esto no sucedió en la primera experiencia, posiblemente porque no se entendieron correctamente las reglas de juego o se dudó demasiado de que finalmente se hagan las PASO, lo que sólo a último momento se confirmó. Prácticamente no hubo alternativas dentro de las

PASO y hubo internas fallidas antes (fallaron por los motivos obvios).

Otros sistemas electorales fueron utilizados, o se utilizan en Argentina a nivel local. Incluso recientemente hay varias provincias que incorporaron alguna variante del voto electrónico o de boleta única que está cambiando los incentivos políticos. Además, hay variaciones a los sistemas actuales que pueden mejorar algunos aspectos del status quo. Es imposible analizar todos ellos, pero hay algunos casos que merecen una mención particular.

Análisis de alternativas

Las PASO son un sistema interesante que merece nuevas oportunidades para que se puedan aprovechar mejor sus ventajas. Tal vez una mejora al sistema podría ser la posibilidad de hacer alianzas posteriores a las primarias, ya sea fusionando listas de legisladores o sumando candidatos a Presidente. La posibilidad de hacer alianzas posteriores a las PASO nunca le conviene al partido mayoritario, porque no puede asegurarse la fragmentación de la oposición.

Una opción para cambiar algunos incentivos perversos que generan las listas sábana, sobre todo en las provincias grandes es la elección por circunscripciones, sea uninominal o binominal. Si bien no respetan la proporcionalidad al no tener en cuenta a las minorías (sobre todo el uninominal) y encarecen el costo de las campañas, ese sistema genera incentivos para que los candidatos se agrupen en grandes partidos (en general llevan a un

bipartidismo), pero con un poder mucho más de abajo para arriba, de forma tal que no en todas las decisiones se respeta a la autoridad partidaria, sobre todo cuando colisiona con la base territorial, porque el poder viene más de los votantes hacia los partidos y no al revés. Esto es así, porque son los partidos los que tienen que salir a buscar a los buenos candidatos y no al revés. No hay forma de esconder en grandes listas a ciertos obsecuentes sin gran popularidad.

Hay otras opciones muy interesantes. El sistema finlandés, combina el sistema D'Hondt para la proporcionalidad de los partidos, pero la nominalidad para la elección de los candidatos al interior de cada lista. Uno elige primero el partido político y luego uno de los nombres de los candidatos de ese partido. Los cargos se asignan entre los partidos de acuerdo al Sistema D'Hondt, y dentro de cada partido según la mayor cantidad de votos individuales.

Algunas mejoras al sistema existente pueden ser la introducción de la boleta única, donde en lugar de agrupar las boletas por partidos con todos los cargos en una misma boleta, se agrupan los candidatos de diferentes partidos para cada cargo en una misma boleta. Eso prácticamente elimina el arrastre, con lo que exige que los primeros candidatos para cada cargo sean conocidos y hagan campaña, lo que también encarece las campañas. O las diferentes variantes del voto electrónico, que dan más transparencia y velocidad. Casi no hay ejemplos en el mundo que no hayan introducido alguna variante de estas dos mejoras.

Lo que puede ser electrónico del voto es la acreditación de identidad, la emisión del voto y/o el escrutinio. Si sólo la identificación es electrónica y en línea, puede evitar el fraude por duplicación de votos (una persona que vota en su mesa y en donde es fiscal, por ejemplo). Si el voto es electrónico, pero no es en línea y por ejemplo se imprime la boleta y se la deposita en la urna, se puede evitar que por falta de fiscales se modifique la voluntad del votante en el escrutinio o la falta de boletas, pero no acelera el recuento. Si también el voto es en línea, se facilita mucho el recuento y se evitan muchos tipos de fraude, pero siempre sobrevuela la sospecha del fraude informático. Incluso aunque no haya fraude informático, si existe la sospecha de que se puede identificar electrónicamente voto con votante, puede existir el temor a

ser castigado por el partido gobernante en el caso de los empleados públicos o de los que reciben subsidios, con lo que podrían modificar sus preferencias por temor.

En el caso de la boleta única, la principal ventaja es que bajan los costos de fiscalización durante la votación porque no puede haber boletas faltantes, pero el problema es que si no se da junto con el voto electrónico hay posibilidades de fraude en el escrutinio ante la falta de fiscales.

Si bien para las próximas elecciones el sistema electoral no puede cambiar, también podríamos analizar los incentivos que tienen los gobernadores para que sus elecciones locales coincidan o no con la elección nacional. También en cada partido y en cada distrito se pueden fijar porcentajes mínimos o sistemas

proporcionales para la asignación de candidaturas que surjan de las PASO. Y todo esto está por verse.

Los cambios en el sistema electoral son lentos y tienen un recorrido que no se condice con las necesidades de la población. No es fácil quebrar esa lógica política sin una demanda social que sea encarnada como propuesta por un candidato opositor, que luego de ganar se vea obligado a cumplir sus promesas. Pero los ejemplos de algunas provincias, cuyas recientes mejoras están dando sus frutos, generan alguna esperanza de cambio en el sistema electoral nacional. Esa modernización necesaria, según los incentivos que se generen, puede cambiar radicalmente los actores de la vida política o hacer que nada importante se modifique, y por eso hay que estar atentos. ●

1. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es genéricamente incluida dentro de las provincias en este artículo.

2. Sistema proporcional que asigna a los candidatos de una lista, según el siguiente criterio: tras escrutarse todos los votos, se calcula una serie de divisores para cada lista. La fórmula de los divisores es V/N , donde V representa el número total de votos recibidos por la lista, y N representa cada uno de los números enteros de 1 hasta el número de cargos electos de la circunscripción objeto de escrutinio. Una vez realizadas las divisiones de los votos de cada candidatura por cada uno de los divisores desde 1 hasta N , la asignación de cargos electos se hace ordenando los cocientes de las divisiones de mayor a menor y asignando a cada uno un escaño hasta que éstos se agoten.

3. Existe un mínimo de 3% del padrón de cada distrito para que un partido acceda a un diputado. Ese mínimo es significativo sólo en la Provincia de Buenos Aires, dado que como se eligen 35 diputados cada dos años, podría darse el caso de que un partido accediera a un diputado con el 2% de los votos válidos según el sistema D`Hondt si no existiera ese límite. Ese mínimo es un incentivo para que partidos pequeños se tengan que agrupar.

4. Cuando la interna es entre candidatos que representan los mismos valores y se da sin agresiones verbales ni golpes bajos, los votantes de los perdedores de la interna podrían volcarse a votar a los ganadores. Caso contrario, existe el riesgo de que los votantes de los perdedores se vuelquen a votar a otras listas en la elección general.

5. De los 10 partidos que presentaron candidatos a Presidente y Vice, ninguno presentó alternativas. En el caso de las listas de Diputados y Senadores Nacionales, hubo pocos casos con listas alternativas dentro de cada partido. Además, hubo intentos de realizar internas abiertas anteriores a las PASO en dos de los partidos importantes de la oposición (fallidas en ambos casos).

6. Puede ser que en una alianza un pre-candidato quede como candidato a Presidente y otro a Vicepresidente. Para abrir esta posibilidad sería conveniente que no se presenten candidatos a Vicepresidente en las PASO, de forma tal que el candidato ganador pueda elegir entre diversas opciones: un Vicepresidente de su entorno, un candidato derrotado por él en las PASO o un candidato ganador de otro partido.

7. La Ley de Partidos Políticos que da lugar a las PASO no determina el sistema de distribución de cargos dentro de cada distrito y cada partido político en las primarias. Pero se generan incentivos muy diferentes en el caso de que se asignen todos los casos para la lista ganadora o 2/3 para la ganadora y 1/3 para la segunda, o proporcional con sistema D`Hondt sin mínimos o con mínimos elevados, etc.

Desde 1920 construyendo el país



Resurgen los problemas no resueltos: la imperiosa necesidad de una nueva reforma del Estado

Por **Marta Barros**



Licenciada en Economía de la UBA. Se desempeñó en el Banco Central de la Republica Argentina, en el Ministerio de Economía y en el Centro de Estudios Económicos de OJF. Fue Subsecretaria de Recaudación y Ejecución Presupuestaria de Jefatura de Gabinete de Ministros en 2000. Desde 2008 es Directora de Investigaciones de la Fundación Norte y Sur.

En la era de la información un gobierno burocrático simplemente no funciona. Tarde o temprano la gente abandona a los líderes que no comprenden esto y que no hacen nada al respecto, porque la gente quiere mejores resultados.

*David Osborne,
"Banishing
Burocracy", Enero
1996*

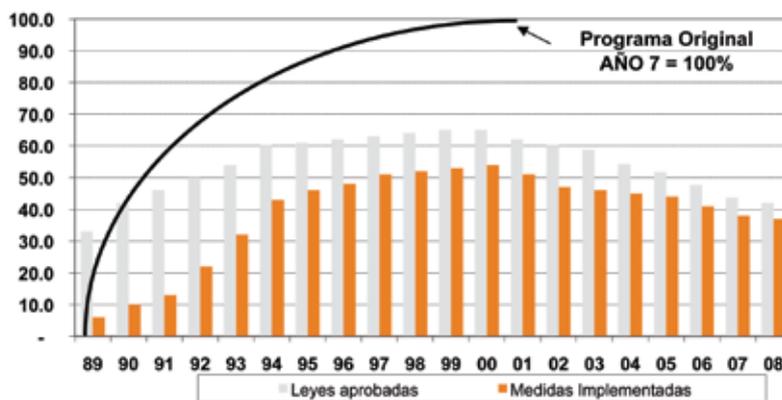
Hoy, además de una economía mundial fuertemente interrelacionada, los gobiernos enfrentan ciudadanos insatisfechos y crisis fiscal y económica, a nivel mundial. Se debe redefinir la misión del Estado, pasando de ser un proveedor de servicios a un administrador eficaz de los recursos de la comunidad, usándolos en forma novedosa y transparente para elevar su eficacia y eficiencia. Para ello resulta imprescindible un cambio de cultura y de los valores de la organización.

El párrafo anterior los escribimos hace más de 15 años en alguno de los tantos informes de la Fundación sobre el funcionamiento del Estado (es la época de la cita de Osborne). Hoy está tristemente vigente.

El proceso de reformas iniciado en

los '90 no fue concluido, en 2000 llegó a ejecutarse sólo el 54% de las medidas necesarias para finalizarlo con éxito. A partir de ese año las medidas se fueron retro trayendo, lentamente al principio y con más rapidez desde 2006, hasta alcanzar un optimista 30% en la actualidad. Que el proceso haya quedado por la mitad en su momento fue peor que no haberlo iniciado, ya que al no estar consolidado hizo más fácil su reversión, su vuelta atrás, y se "quemaron" herramientas muy útiles, por ej., hoy es pecaminoso hablar de privatizaciones, empresas extranjeras, inversiones extranjeras, globalización, ni qué hablar de un sistema jubilatorio no estatal o de capitalización, y por supuesto referirse a la reforma del estado (o cualquier eufemismo que se utilice para ella).

PROGRAMA MEDIDAS DE REFORMAS ESTRUCTURALES
GRADO DE REALIZACION - %



FUENTE: NyS en base a OJF

Citando a Oscar Oszlak en los siguientes párrafos, la reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo. ... De este modo, resulta difícil pasar

a las reformas de segunda generación, es decir a esta nueva generación de reformas ante la necesidad de aprobar las asignaturas que quedaron pendientes al cabo de décadas de reforma administrativa inacabada.

Los instrumentos típicos de esta etapa incluyen la reforma de legislación y prácticas laborales; la reforma del servicio civil; la reestructuración del gobierno, especialmente ministerios de índole social; la renovación del sistema judicial; la actualización de capacidades regulatorias; la conversión y reestructuración sectorial; las privatizaciones “complejas”; el desarrollo de la capacidad de promoción de exportaciones; y la reestructuración de relaciones entre los estados y el gobierno federal.....

Parte de la dificultad deriva del hecho que la reforma del Estado, en cierto sentido, puede ser vista como un aspecto de un proceso más amplio de transformación social. También resulta difícil separar la reforma del Estado de ciertas reformas económicas de ajuste estructural y superación del déficit fiscal.¹

El gobierno del sentido común

Durante la administración Clinton fue promovida una reforma de la administración pública de Estados Unidos en base al “Informe Gore” presentado por el vicepresidente Al Gore en 1993. Sus principios reflejaban los textos de Osborne, entre otros similares.

Contiene propuestas sencillas, que pueden resumirse en la necesidad de recuperar el sentido común en la acción de gobierno. De ahí el término Common sense Government, acuñado por Gore². Refiriéndose a sus principios y objetivos dice:

No queremos deshacernos del gobierno; queremos que trabaje mejor y a menor costo. Queremos que

sea razonable. Y tenemos muy claro qué significa un gobierno con sentido común:

·Significa un gobierno que se concentra en los resultados, que mueve cielo y tierra para hacer más fácil a los ciudadanos, empresarios y gobiernos locales cumplir con los objetivos comunes de la nación, en lugar de enterrarlos con reglas y castigarlos cuando no pueden descifrar cómo cumplirlas.

·Significa un gobierno que reconoce que somos sus clientes, que trabaja con nosotros para entender nuestras necesidades y que nos pone en primer lugar de su consideración y no en el último.

·Y significa recuperar el valor de nuestro dinero, un gobierno que trabaja mejor, más rápido y a menor costo que en el pasado, y que opera tan bien o mejor que la mejor empresa privada.

El efecto acumulado de cuatro tipos de reformas (reducir, efficientizar, reestructurar, delegar) implicó la reducción del tamaño del gobierno en 7,6% en dos años. La iniciativa Reinventing Government encabezada por Al Gore ahorró u\$s 137 miles de millones (billions), eliminó 16.000 hojas de regulaciones y 640.000 hojas de reglas internas innecesarias, a la vez que reconvirtió 350.000 puestos de trabajo de empleo público federal, reduciéndolo a su menor tamaño desde la Administración de John Kennedy.

Lo más importante de la iniciativa de reinventar el gobierno es hacerlo trabajar mejor “adelgazándolo”, reduciendo capas de supervisores que agregan muy poco valor a la empresa del estado y eliminando o

consolidando programas obsoletos o duplicados.

Argentina: resultados de alimentar al Estado con la Canasta Básica Alimentaria

La administración del Estado argentino sufre lo mismo que afecta a las personas que se alimentan con la canasta básica alimentaria del Indec para medir la pobreza: están gorditos pero con mala salud como consecuencia del desbalance nutricional, pero esto no se nota por las capas de grasa (hidratos transformados en lípidos y azúcar), a menos que se hagan estudios y análisis serios y profundos. El gasto público ha subido descontroladamente y ello no ha resultado en beneficios permanente ni logros estables para las próximas generaciones, es decir, no ha mejorado la salud de la Nación.

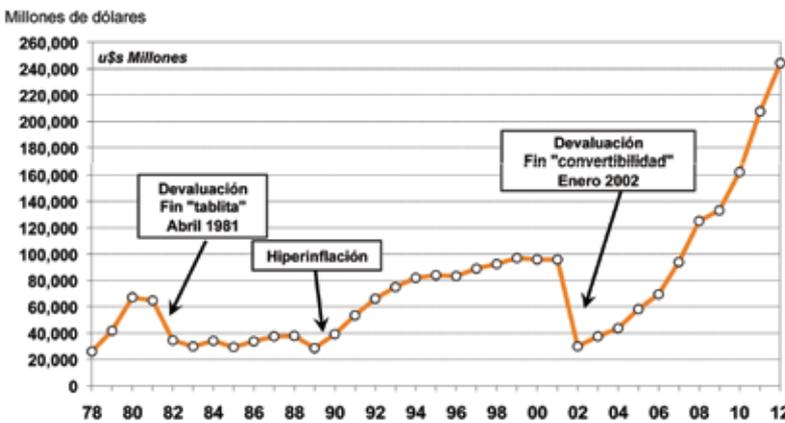
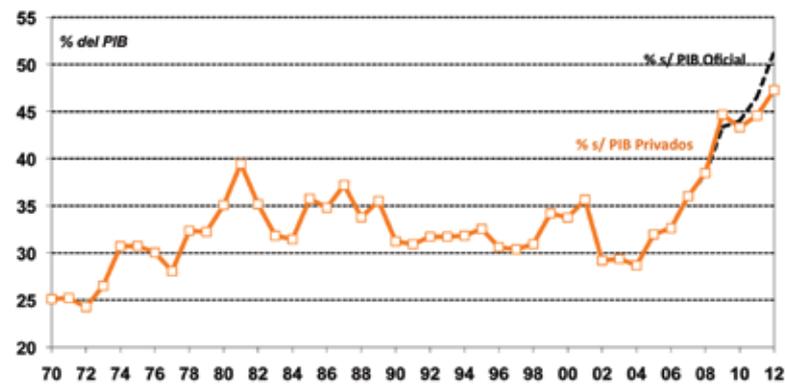
Más bien se ha generado una trampa de gastos insostenibles e innecesarios de los que socialmente será complicado salir: subsidios, regulaciones (cruzadas, contradictorias y siempre insuficientes que permiten la creación de quioscos), gasto político (publicidad, futbol y automovilismo para todos) y gasto social utilizado políticamente y por lo tanto mal focalizado (cooperativas).

Más gasto no es sinónimo de más eficacia (cumplir los objetivos, ej presupuesto de educación) ni, por supuesto, de eficiencia (hacerlo con los menores costos posibles).

El Estado ha ejercido muchas actividades delegables. En los años 90 se desprendió de varias de ellas mediante diversos mecanismos, pero no mejoró el perfil de las actividades que retuvo y no controló

Gasto del Sector Público Consolidado

Incluye Nación, Provincias, Municipalidades, Fondos Fiduciarios y pago cupón del PBI
En % del PIB



FUENTE: NyS en base a OJF y Mecon

eficazmente las tercerizadas. Actualmente hay una tendencia del Estado a recuperar las actividades de las cuales se había desprendido y a acentuar su intervención en actividades propias del sector privado.

Nuevamente, entonces, se debe redefinir la misión del Estado, pasando de ser un proveedor de servicios a un administrador eficaz de los recursos de la comunidad, usándolos en forma novedosa y transparente para elevar su eficiencia y efectividad, transformándolo en un Estado sólido y que funcione.

Para ello resulta imprescindible un cambio de cultura y de los valores de la organización. Las reformas de estructuras organizativas no bastan, reformar el Estado no es mo-

dificar casilleros dentro de un organigrama. Habrá que reestructurar las organizaciones públicas y el sistema que las engloba cambiando sus propósitos, sus incentivos, sus responsabilidades, su distribución de poder y su cultura, para lograr mejoras en su eficiencia y eficacia, así como en su capacidad de adaptación e innovación.

Funciones indelegables del Estado

El Estado Nacional debe asumir únicamente las siguientes funciones indelegables:

- Asegurar la plena vigencia de la Constitución y las Leyes
- Asegurar la Administración de Justicia
- Organizar la Defensa Nacional

sobre bases actuales y realistas

- Garantizar la Seguridad Interior
- Establecer la Política de Salud Pública y asegurar la atención a la población sin recursos
- Establecer la Política de Educación y el mantenimiento de establecimientos educativos gratuitos de alta calidad para quienes no dispongan de recursos económicos para pagar su educación
- Responsabilizarse de las Relaciones Exteriores
- Organizar la Administración Nacional para atender a sus funciones indelegables

Reforma del Estado y su reconstrucción

Debe quedar claro que este nuevo planteo no consiste simplemente en cortar o reducir el gasto del Estado, sino en hallar para cada organismo el tamaño que maximiza su performance. No se busca sólo eficiencia (menores costos) sino efectividad (mejores resultados).

Resultará necesario inducir a cada dependencia gubernamental a competir con el sector privado (lo cual estimula la responsabilidad), descentralizar decisiones, eliminar controles burocráticos, crear dependencias con flexibilidad y sistemas de incentivos por "performance". La opción no es sólo entre público y privado sino también entre monopolio (ya sea privado o público) y competitividad. Esta competencia debe ser sanamente controlada, a los efectos de no caer en el extremo de generar mercados absolutamente desregulados que generen desigualdades.

Pero no es suficiente aplicar herramientas del mundo de los negocios, si bien éstas resultan muy

útiles. Entre el mundo de los negocios y el gobierno existen grandes diferencias porque actúan sobre realidades muy distintas. Mientras en el primer caso se busca optimizar la organización, en el segundo caso resulta esencial optimizar el sistema.

Es esencial elaborar y comunicar una explicación clara, coherente e integrada de las estrategias a seguir en el proceso de reforma a fin de que los involucrados en ejecutarlo y el público en general no tengan dificultades en comprender las señales que reciben.

Para ello resulta imprescindible la definición de un sistema claro de toma de decisiones que sirva de marco de referencia para la ejecución de los planes propuestos.

Alguno de los mecanismos a implementar y elementos a modificar son:

- Cambio cultural: este cambio surgirá de una nueva normativa laboral, pero también de los incentivos y mecanismos de premios y castigos así como de inducción y convencimiento.
- Reducción de la estructura del estado. Eliminación de duplicaciones horizontales y superposiciones verticales y de estructuras paralelas.
- Gestión por resultados - accountability: responsabilidad de los funcionarios públicos por los resultados de su gestión.
- Eficiencia del servidor público (nacional y provincial). Nueva ley de empleo público.
- Capacitación externa de recursos humanos, convenios con Instituciones reconocidas.

· Cobertura de cargos jerárquicos mediante concursos internacionales, buscando graduados de las mejores universidades.

· Igual remuneración en el sector público que en el sector privado, para igual trabajo.

· Unificación de regímenes, análisis de costos y productividad, estabilidad, promociones, equiparaciones, homogeneidad por función, etc.

· Racionalización de gastos: modificación de la operatoria de rendición de cuentas y de los mecanismos de viáticos; actualización de la gestión de expedientes para que sea ágil y universal; estandarización de insumos y servicios administrativos, etc.

· Adecuación, funcionalidad y reducción del espacio físico e inmuebles

· Tercerización de servicios en base a una adecuada evaluación costo-beneficio

· Auditorías “independientes”

· Pami y Anses: requieren un gran esfuerzo independiente de análisis y reforma

· Pensiones graciabiles y no contributivas

· Fusión de programas sociales

· Transparencia y disponibilidad de la información

· Racionalización de préstamos de organismos internacionales: relación gasto administrativo-operativo; reorientación de componentes completos o de excedentes (en base a los niveles de ejecución) hacia acciones

sociales, promoción de estrategias productivas y desarrollo regional (investigación aplicada, recomposición de vías de comunicación, infraestructura básica, energías alternativas, esquemas de comercialización cooperativa, etc.)

· Sistema de compras y contrataciones: acciones orientadas a mejorar la transparencia y competitividad, mayor estandarización orientada a homogeneizar y reducir los costos básicos de la administración.

· Normalización del INDEC como entidad autárquica administrada por funcionarios idóneos e independientes del poder político.

· Cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal en todas las jurisdicciones. Control del gasto público: nunca podrá superar al gasto público consolidado sustentable. Límites al endeudamiento público.

· Control de Fondos Fiduciarios (mecanismos de control adecuados para lograr que realmente se cumplan muchas de las disposiciones ya vigentes)

· Patrimonio Neto del Estado (Nacional, Provinciales y Municipales): establecer un programa para llegar a cero en 10 años, incluido como meta a incluir en el Presupuesto. El Patrimonio Neto del estado nacional hoy es negativo.

· Diseño trianual del Presupuesto, con superávit primario suficiente para pagar intereses y mejorar gradualmente el Patrimonio Neto del Estado Nacio-

nal. Deberá permitir la compra de los dólares necesarios para el pago de la deuda externa e interna.

·Diseño de indicadores realistas de productividad para el sector público, que efectivamente se calculen y difundan trimestralmente

·Reforma del gasto provincial y municipal. Evaluación de los procesos involucrados en la gestión de recursos y en la administración de gastos, procurando la redefinición y unificación de criterios, a fin de agilizar los procedimientos y garantizar la consistencia de la

gestión administrativa. Política de recursos humanos.

·Priorizar el criterio de federalismo y correspondencia fiscal. Para que un nivel de gobierno gaste, previamente debe recaudar.

·Aprobación de un régimen de coparticipación federal de impuestos simple y estable.

·Creación del Fondo de Inversión Provincial.

desarrollar para lograr un sector público que funcione adecuadamente para ser el marco imprescindible del proceso más amplio de transformación social, reformas económicas de ajuste estructural y superación del déficit fiscal que, después de décadas, aún no se han alcanzado.

Todo esto debe hacerse. La tarea pendiente es mucha. Pero el primer paso imprescindible para iniciarla es tener una idea acaba de su dimensión. ●

Conclusión

Estos son sólo algunos de los aspectos (cada lector seguramente agregará sus propios criterios) a

¿Sabías que
tenés un banco
que te da la tasa
más conveniente
del mercado?



Ya conocés tu ciudad.
Ahora conocé tu banco.

0800-22-20400
callcenter@bancociudad.com.ar

Seguinos en:  
www.bancociudad.com.ar

 **Banco Ciudad**
Te quiere ver crecer

La Tradición de los Debates en las Elecciones Presidenciales en los Estados Unidos

Por Sebastián Marcilese



Abogado, matriculado en la ciudad de Buenos Aires y en el estado de Nueva York.

Es ya costumbre que cada cuatro años y a sólo semanas de realizarse las elecciones presidenciales, los ciudadanos estadounidenses tengan la oportunidad de ver a sus candidatos enfrentarse cara a cara ante las cámaras de televisión. En la Argentina esta tradición no ha podido arraigarse, y es común que el candidato que lleva la delantera en las encuestas de intención de voto se niegue a poner en riesgo su ventaja accediendo a este tipo de duelo. Ciertamente los costos políticos y personales de los debates presidenciales pueden no ser menores, como veremos a continuación al recorrer la historia y las consecuencias que han tenido los debates en la política norteamericana - incluyendo los recientes entre Barack Obama y Mitt Romney -. Analizaremos si efectivamente pueden ser determinantes de una elección y nos preguntaremos si esta tradición podría aportar positivamente a la transparencia y cultura republicana en la Argentina.

El primer debate se remonta a una época anterior a la televisión e incluso a la radio. En 1858, el futuro presidente Abraham Lincoln y Stephen Douglas tuvieron una serie de debates, de varias horas cada uno, cuando ambos eran candidatos a una posición en el Senado. El primer debate masivo sin embargo tuvo lugar recién en 1960, cuando el experimentado Richard Nixon y el joven senador por Massachusetts, John F. Kennedy, se disputaban la presidencia. En el primer encuentro televisado, Nixon, quien se negó a maquillarse, se mostró can-

sado y sudoroso, contrastando con un sereno, atractivo y mas cuidado Kennedy. La gente que escuchó el debate por radio pensó en su mayoría que Nixon lo había ganado. Sin embargo, para los millones (alrededor de 70) que vieron el debate por televisión, el joven Kennedy resultó el favorecido. Más tarde Kennedy ganaría las elecciones generales por un estrecho margen. Si bien aun hoy subsiste la controversia acerca del peso que el debate tuvo en el resultado, sin duda la imagen más trabajada de Kennedy pudo haber volcado la suerte a su favor.

Este primer debate abrió el camino a una tendencia que solo se acentuaría con el tiempo, donde la imagen y la manera en la que el candidato se desenvuelve ante las cámaras fue cobrando una importancia cada vez mayor, frente al contenido mismo de su mensaje.

Ronald Reagan supo sacar provecho de sus dotes actorales. Así, el presidente que entre otras cosas pasó a la historia como “el gran comunicador”, evitó la reelección a un segundo término de Jimmy Carter en 1980. Si bien este último había llevado a su país a una profunda crisis económica e internacional (ocurría en ese entonces el largo cautiverio de los funcionarios de la embajada de Estados Unidos en Irán), han sido sumamente inusuales los casos en los que el presidente en ejercicio fue privado de un segundo término. La imagen de ambos candidatos debatiendo puede haber contribuido a ello. Asimismo, los debates permitieron al pú-

blico observar una imagen mucho más personal y “humanizada” de Ronald Reagan, a quien muchos habían caracterizado como un halcón bélico que llevaría al país a una tercera guerra mundial. Finalmente, Reagan planteó a la población un interrogante, que se repetiría como un “test” en futuras campañas de los retadores, preguntándole a la gente si consideraban que estaban realmente mejor que cuatro años atrás. La respuesta fue sin duda negativa, lo que le valió a Reagan su triunfo electoral.

Finalizado su primer mandato, Reagan se enfrentó ante las cámaras con el candidato demócrata Walter Mondale. Demostrando la importancia de tener más de un debate (en la actualidad los aspirantes a presidente se enfrentan tres veces, y los candidatos a vicepresidente una vez), Reagan comprobó que en general los presidentes en ejercicio no se lucen en el primer encuentro. Después de varios años de no tener que argumentar sus ideas frente a otros, y vivir en lo que muchos llaman la “burbuja” en la que se envuelve a los presidentes con su séquito de funcionarios, es normal que se vuelvan complacientes y se muestren ausentes y desconectados de la gente. Reagan no fue la excepción, y su primer debate fue negativo para su campaña. Muchos se preguntaron si el problema no sería su edad avanzada (tenía 73 años en aquel momento). Sin embargo, en el siguiente debate, ha-



ciendo gala de su conocido ingenio y humor, enfrentó la cuestión de su edad con otra frase que quedaría en los anales de la historia de los debates, asegurando a su interlocutor que no quería aprovecharse de la juventud y falta de experiencia de su contrincante. Walter Mondale diría más tarde que se dio cuenta, en ese mismo instante, que había perdido las elecciones. Efectivamente, Reagan ganó en 49 de los 50 estados de la Unión.

Su continuador Republicano, George H. W. Bush (padre) no tuvo la misma suerte. Si bien ganó sus primeras elecciones, en la búsqueda de su reelección se enfrentó con dos desafiantes, lo que es sumamente inusual en los Estados Unidos. Además del candidato Demócrata, William Jefferson Clinton, también se postuló como independiente el magnate tejano Ross Perrot. Gracias a la dispersión de votos que

ello produjo el entonces desconocido Clinton terminó por imponerse. Lo que viene al caso de este análisis es el comportamiento “desconectado” que (nuevamente, como sucede habitualmente con los presidentes en el poder) demostró Bush. En particular, la pantalla mostró a un presidente mirando impacientemente su reloj de pulsera en varias ocasiones, como deseando que el evento terminara de una vez. Probablemente no fue eso lo que lo llevó a perder (sino la pérdida de votos de derecha a manos de Perrot), pero muchos tomaron nota nuevamente de la importancia que los gestos, expresiones y actitudes pueden tener en un debate televisado.

Aparentemente Al Gore (vicepresidente de Clinton y candidato a sucederlo) no había aprendido la lección cuando le tocó enfrentarse con George W. Bush (hijo), a finales de siglo. Gracias a la costumbre de dividir la pantalla y mostrar al candidato que no está haciendo uso de la palabra, los televidentes pudieron ver (y escuchar) las muecas de impaciencia y los bufidos de Gore, mientras el más afable Bush hablaba. En otro de los debates en el que los mismos candidatos estaban de pie, Gore se aproximó desafiante a un Bush que optó por ignorarlo y seguir exponiendo. Punto para Bush. En lo que fue otra elección sumamente reñida (como se recordara, tuvo que intervenir la Corte Suprema para definir las elecciones, dando por ganador a Bush) es imposible evaluar la transferencia del resultado de los debates a la cuenta de votos, pero puede haber sido un factor decisivo.

Es así como con el correr del tiempo los debates se fueron profesionalizando, poniéndose cada vez más peso en la imagen y actitudes, y en la necesidad de evitar “errores no forzados”. Los debates se volvieron también más insípidos y técnicos, buscando los candidatos ganarle al contrincante por puntos, ya que un “knock-out” resulta cada vez más improbable. En la actualidad, los candidatos se preparan por días para los debates, con la ayuda de equipos técnicos que incluyen a una persona – en general un político experimentado del propio partido – que representa al contrincante en simulacros secretos. Todas las preguntas potenciales, temas candentes y situaciones difíciles con las que el opositor intentará ponerlo en aprietos son ensayadas, y las respuestas son cuidadosamente preparadas y repetidas. Los candidatos tienen en su manga frases cortas que resumen los mensajes que quieren transmitir y las repiten durante el evento (a veces hasta el cansancio). Estas también les sirven para eludir preguntas del moderador que nos les conviene o no saben responder directamente.

Los recientes debates entre Obama y Romney fueron exponentes de esta tendencia en materia de debates. El primero de los encuentros fue más favorable para Romney, una vez más debido a que el presidente en ejercicio se mostró ausente, complaciente y desganado. Sin embargo, los dos debates siguientes fueron parejos, por lo que Obama pudo sacar provecho de su superior habilidad como orador, su personalidad más carismática e imagen cuidada. Ello en definitiva terminó

por favorecer al presidente en ejercicio, si bien ninguno de los candidatos cometió errores graves, y ambos se refugiaron en sus respuestas estudiadas y frases de campaña. Es así como, en lo que resultaron encuentros sumamente aburridos y técnicos, fueron pocas las propuestas concretas y las ideas que tanto Obama como Romney transmitieron al electorado en general.

Ante esta realidad, a la pregunta acerca de si los debates tienen real incidencia en el resultado electoral, cabe agregarle cuál es el aporte en general de los mismos.

El primer interrogante es difícil de responder y los expertos no son contundentes, aunque en varios de los casos repasados existe motivo para creer que los debates jugaron un rol importante. Sin embargo, en general, se los toma como una prueba más que los candidatos deben pasar, y en la cual son más los riesgos de cometer un error que aleje a los electores, que las oportunidades de convencer nuevos votantes.

Nuestra opinión sobre la segunda cuestión es que los debates son positivos para el proceso electoral y en general para la salud de una república.

A modo de ejemplo de ello, y tomando de nuevo como referencia los que acabamos de presenciar, el primer debate entre Obama y Romney fue una gran oportunidad para que mucha gente que sólo había conocido al candidato Republicano a través el filtro de la prensa, lo viera y escuchara directamente. Frente a tanta publicidad negativa a la que



la campaña de Obama lo había sometido, la gente descubrió en Romney un candidato más humano y razonable, a diferencia de como lo habían rotulado, y por eso su intención de voto superó por unas semanas a la de Obama. Si bien Romney adoptó en los siguientes encuentros (en especial el último) una posición “conservadora” y evitó correr riesgos, lo cual, sumado al carisma y las promesas de Obama, terminaron por inclinar la balanza a favor del Presidente, los debates presentaron una gran oportunidad – en gran medida desaprovechada – para el candidato retador.

Más allá de su superficialidad, los debates obligan a los candidatos a reconocer otras posiciones y a confrontar ideas, y son también una prueba de la perseverancia, preparación, disciplina y rapidez mental

que, si bien no garantizan un buen presidente y mucho menos un estadista, son algunos requisitos mínimos que lo ayudarán a cumplir sus funciones.

La salud de una república requiere del conocimiento y la accesibilidad de sus funcionarios, de la comprensión más cabalmente posible de sus ideas y propuestas por parte de la población, así como la publicidad y transparencia de los actos de gobierno. En tal sentido, los debates ayudan a que los candidatos (y presidentes que buscan su reelección) den cuenta de sus actos, tanto públicos como privados, presenten su caso frente a la ciudadanía y, con humildad republicana, les pidan su voto y su confianza.

En la Argentina, los políticos en general y los presidentes en particu-

lar, se han caracterizado en los últimos tiempos por un alejamiento de la realidad y cierta soberbia en el ejercicio del poder. En general han menospreciado (o despreciado) a la oposición y son renuentes a dar conocimiento público y cabal de sus actos, en una falta de transparencia que dificulta el control institucional y por parte de la ciudadanía. El someterse a debatir ideas y propuestas civilmente, bajo reglas claras y la moderación de un tercero imparcial, contribuiría a mejorar el diálogo político y a favorecer el necesario control de gestión, asegurando un mínimo de “calidad” y conocimiento de los candidatos. En tal sentido, adoptar la costumbre de debatir pública y abiertamente sería un pequeño paso en la dirección correcta. ●



Centro de Estudios Económicos

Orlando J Ferreres & Asociados

ASESORAMIENTO MACROECONÓMICO MENSUAL

Argentina

Latinoamérica

Mundo

- Proyecciones a 5 años
- Informes de coyuntura
- Reuniones con clientes
- Acceso web a base de datos
- Informes sectoriales
- Información diaria de mercados

Web: www.ojf.com - E-mail: cee@ojf.com
 Tel: (54-11) 4394-3993

ORDEN DE SUSCRIPCIÓN

BASES
PARA EL LARGO PLAZO



Nombre y apellido:

Domicilio:

Localidad: Provincia: C.P.:

Teléfono: Correo electrónico:

Empresa: Posición:

PERIODO DE SUSCRIPCIÓN:

- 6 meses \$ 70 2 números
- 1 año \$ 140 4 números
- 2 años \$ 300 8 números

FORMA DE PAGO:

- Efectivo (en nuestras oficinas)
- Cheque a la orden de Fundación Norte y Sur
- Depósito o Transferencia bancaria
(solicitar datos bancarios)

ENVIAR ORDEN DE SUSCRIPCIÓN A:

Reconquista 458, 8° piso, (1358) C.A.B.A. – Argentina
 (+5411) 4394-3993 - info@fundacionnorteysur.org.ar

Fecha:/...../.....

BASES

PARA EL LARGO PLAZO

Contenidos de nuestras ediciones



ARTICULOS EDICION N° 1

- Lecciones de una industria centenaria.** Daniel Montamat
- Razones de la decadencia argentina.** Orlando Ferreres
- El espíritu del constitucionalismo.** Sebastian Marcilese
- Los dilemas del trabajo y la pobreza.** Ludovico Videla
- La agroindustria.** Ezequiel De Freijo
- Un comienzo de década diferente.** Milagros Gismondi



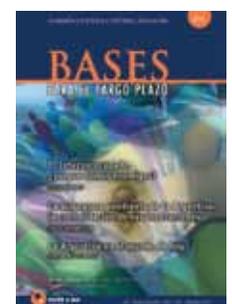
ARTICULOS EDICION N° 2

- El peligro de la fuga hacia adelante** Rodolfo H. Terragno
- ¿Para qué queremos un Banco Central independiente?** Francisco Gismondi
- Un sistema impositivo estable para Argentina** Orlando Ferreres
- El avance de la Tarjeta Inteligente y su utilidad a nivel gubernamental** Hugo Diorio
- La Acción Colectiva y sus efectos en Argentina** Orlando Ferreres
- El caso del Conservadurismo Popular en los Estados Unidos** Sebastian Marcilese
- El libro y las nuevas tecnologías** Gabriela Adamo



ARTICULOS EDICION N° 3

- ENTREVISTA Federico Sturzenegger: Who is the owner?**
- Principios para un Nuevo País** Néstor Arcuri - Orlando Ferreres
- El nuevo progresismo moderno** Daniel Montamat
- SERIE "POLITICAS DE ESTADO" (I) La importancia de establecer Políticas de Estado** Marta Barros
- Soft Commodities: ¿Cuánto hilo queda en el carretel?** Francisco Gismondi
- La empresa social de desarrollo** Francesco Tosi
- El daño de la inflación sobre el crecimiento potencial** Fausto Spotorno
- Virtudes y defectos del proceso electoral en los Estados Unidos** Sebastian Marcilese.



ARTICULOS EDICION N° 4

- El interno ocupado ¿Porque somos enemigos?** Julio Bárbaro
- La Argentina en el mundo de hoy** Andrés Cisneros
- La asignatura pendiente de la Argentina: la consolidación de sus instituciones** Sergio Berensztein
- SERIE Políticas de Estado (2): "Un modelo universitario que debe renovarse"** Ludovico Videla
- La Escuela del "Public Choice" o la teoría de las "Fallas del Estado"** Juan Francisco Ramos Mejía
- SERIE Políticas de Estado (3): "Argentina hoy: ¿federal o unitaria?"** Marta Barros
- La reforma del Código Civil: Sobre la existencia e identidad del niño (o todo lo contrario)** Raúl Sanguinetti



norte y sur
FUNDACIÓN

Ahora podrá adquirir las tablas de nuestra publicación DOS SIGLOS DE ECONOMIA ARGENTINA 1810-2011 actualizadas hasta el último dato disponible en http://www.fundacionnorteysur.org.ar/dos_siglos_on-line/



norte y sur
FUNDACIÓN