



## Entrevista a Guillermo Schweinheim

### *Interview with Guillermo Schweinheim*

Director Ejecutivo de la Maestría en Auditoría Gubernamental de la Universidad Nacional de General San Martín. Ex Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública entre 2006 y 2015. Ha sido Coordinador del Gabinete de Modernización y Reforma del Estado (2002-2003), Auditor General de la Dirección de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires (2000-2002), Vocal del Directorio del INAP (1999) y Jefe de Gabinete de la Secretaría de la Función Pública (1998). Fue Representante de la República Argentina en la I y II Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (1998-99) y Representante Alterno de la República Argentina en el Consejo Directivo del CLAD (1998-99) y (2002-2003). Integró el Consejo de Expertos en Gestión Pública de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina (2008-2015).

**“Cuando yo digo “recentralización”, se implican dos aspectos: en el primer aspecto, el Estado Nacional, especialmente vía impuesto a las exportaciones vinculado al *boom* de los *commodities*, empieza a adquirir una capacidad financiera que no tenía en la década del '90 (...). El segundo aspecto: la recentralización tiene que ver con asumir algunas políticas públicas que tenían que ver con atender a los sectores más postergados.”**

**Por Maximiliano Rey\***

**Fecha de Recepción:** 05 de agosto de 2016.  
**Fecha de Aceptación:** 22 de agosto de 2016.

---

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Adjunto Regular en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Profesor Titular Regular en UNPAZ. Fue consultor en organismos públicos, becario doctoral del CONICET y publicó artículos en libros y revistas científicas nacionales e internacionales. Correo electrónico: maxirey@hotmail.com

**Maximiliano Rey:** -Para comenzar, ¿cuáles te parecen que son los principales países que están atravesando una transformación y una modernización estatal, es decir, cuáles son los quiebres y las continuidades que presentan entre 2015 y este año?

**Guillermo Schweinheim:** -Comenzaría por decir que yo no haría un corte planteando como "el 2015 es un quiebre". Primero porque históricamente las cosas no suceden de ese modo, por los menos desde el punto de vista de las investigaciones históricas. En todo caso las fechas son momentos donde uno puede establecer como grandes hechos públicos, pero al final del camino, lo que importa ver son continuidades y rupturas en los últimos 25 años. Porque en verdad, a mí me parece, que hay efectivamente una gran ruptura allá por el año 2001-2002, particularmente en Sudamérica, pero esas rupturas no fueron tan profundas como los actores que las protagonizaban planteaban que efectivamente eran. Estoy hablando de la dimensión puramente administrativa del Estado, aunque incluyo lo administrativo no solamente en la administración central, sino en lo que tiene que ver con los grandes organismos descentralizados: las agencias, las empresas públicas, etc. Desde el inicio del año 2000 uno puede observar un conjunto de países latinoamericanos, entre los cuales incluiría a México, el Caribe, Centroamérica, Colombia, Perú, Chile (parcialmente), Uruguay (Uruguay es un caso muy atípico), donde el sentido de la construcción del aparato administrativo estuvo muy ligado a las reformas orientadas por el mercado de los años '90 y a la implantación de lo que primero se llamó: "la Nueva Gerencia Pública" y posteriormente cambió de nombre para ganar más legitimidad, de la mano particularmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "la Gestión por Resultados", "la gestión para los resultados del desarrollo", etc., donde lo que uno puede ver es una tendencia más o menos replicada a consolidar sistemas de planeamien-

to, formulación de indicadores de seguimiento de las políticas públicas, establecimiento de algún tipo de modelo de monitoreo de evaluación, a veces con tableros de comando gerencial, a veces que incluían más indicadores de cumplimiento de políticas públicas. En toda esta región, salvo Chile, reformas más o menos replicadas, particularmente a partir del éxito del caso argentino de reformas de administración financieras y la constitución de los sistemas integrados de administración financiera. La Argentina no es el origen de los sistemas de administración financiera, el origen es Ecuador en los '70, Bolivia a fines de los '80, pero donde efectivamente se mostró que el sistema podía funcionar integradamente por un sistema informático sobre la base de principios del "devengado" fue la Argentina. Y por esto, la Argentina se convirtió en la gran innovadora de ese momento de la mano de Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón. Luego, los bancos se lo apropiaron y lo difunden por toda América Latina, aunque debo decir que los colegas argentinos fueron los grandes implantadores de esto en la mayor parte de América Latina, de México hasta Colombia, Perú, República Dominicana, Nicaragua, Cuba, aún países que venían de experiencias de carácter revolucionario. Un fuerte acento en la utilización de marcos lógicos para la formulación de programas, una tendencia a la implantación de algún tipo de sistemas de garantía de calidad en el sector público, hubo un fuerte acento en que efectivamente los utilice el Estado nacional pero también los subnacionales. No obstante, hay que resaltar que la mayor parte de América Latina es unitaria, por lo tanto, para ellos sí tiene sentido que el Estado Nacional, salvo en México, Brasil y la Argentina, tenía que prestar servicios al ciudadano y la gestión pública tenía que hacer esto, por cierto, en un contexto donde las concesiones o privatizaciones de las mismas empresas públicas de la época desarrollista y la apertura especialmente en materia de obra pública, a la asociación público-privada

en el desarrollo de la infraestructura pública, se mantuvo como una pauta que uno puede decir: “bueno, esto formaba parte del caso argentino o incluso del boliviano, del brasileño en los años ‘90, y del chileno, y continuó”. Ahí no hay o pareciera no haber una ruptura. Y hay una gran continuidad en todos esos países de América Latina con este modelo de gran participación de empresas privadas en la prestación de servicios públicos o asociación con el Estado, y el Estado como administrador de un presupuesto ordenado por resultados, etc. Pero debo decir también que si uno recorre toda América Latina, y ahora digo América Latina, y no solamente esta zona que se la suele llamar “del Pacífico”, que como acabo de señalar es también Centroamérica y el Caribe, también hay un fuerte incremento del gasto social, esto es algo que habitualmente no se dice, si uno recorre los presupuestos públicos latinoamericanos el grueso de los presupuestos públicos es gasto social. Bueno, muchos podrán decir: “porque finalmente, como el mercado no resuelve los problemas de pobreza...”. Pero no es solamente esto, por los sistemas de pensiones públicas, porque salvo el caso chileno que es el notoriamente privado, se lleva siempre una porción muy importante de los presupuestos públicos. Hubo un aumento enorme del gasto social, del gasto educativo, toda América Latina ha tenido un enorme crecimiento del gasto educativo en los años ‘90 y ha continuado hasta el presente, algunos países más atrasados que otros, con lo cual uno puede decir: “bueno, efectivamente hubo políticas...”. Pero esto también tiene que ver con el neo-institucionalismo: que el Estado se dedique a educación, salud, seguridad, etc. Pero cuando digo que también ahí uno puede ver una ruptura, ya no tanto en Centroamérica y el Caribe, a ellos también les tocó parcialmente, pero sí muy notoriamente en Colombia, Perú y Chile, que forman parte de este grupo. El *boom* de los *commodities* de la década del 2000, incrementó notoriamente la mejora fiscal de estos Esta-

dos, por lo tanto, uno puede observar muchas de las políticas neouniversales que se han inaugurado en América Latina: las transferencias dinerarias a sectores sin ingresos (obviamente con las condiciones de mandar a los chicos a los hospitales, a las escuelas, etc); el reparto masivo de computadoras, dependiendo del caso en primaria, secundario; la ampliación de cobertura de los sistemas jubilaciones; la expansión de la infraestructura social. La verdad, aún los países que uno podría decir que siguieron en la onda orientada al mercado (Colombia y Perú son para mí los casos más notorios. Chile siempre mantuvo una continuidad) éstas cuestiones también fueron muy grandes. Por lo tanto, uno podría decir que apartir del 2000 hay una ruptura, porque aparecen países como Brasil, la Argentina, o eventualmente quizás Uruguay, parcialmente, o Bolivia, Ecuador o Nicaragua, para nombrar los más notorios, pero la verdad que las políticas neouniversales se dieron en toda Sudamérica particularmente, y esto tiene que ver con una mejora muy notoria de las finanzas públicas como consecuencia del aumento de la actividad económica, impuesto a las exportaciones, básicamente en minería, petróleo y soja, aunque no solamente éstos. Vale decir que sea que ahí uno dice parece haber una continuidad del lado del Pacífico, de Centroamérica y del Caribe. Sin embargo la política social se expandió de una manera absolutamente notoria como pasó también en la Argentina o en Brasil. Entonces, ¿qué tanta continuidad y qué tanta ruptura hay en ese caso? Al revés. Uno podría decir que en Sudamérica todo este conjunto de países que acabo de nombrar, la Argentina a partir del 2003, 2005, Brasil a partir del gobierno de Inácio “Lula” Da Silva, el caso de los gobiernos de Evo Morales en Bolivia o de Correa en Ecuador, de Chávez en Venezuela, decimos, ahí hubo un cambio. Porque efectivamente hay una recentralización, esto es un caso muy notorio. Todo aquello que había sido pasado a la sociedad civil, al mercado, a

los gobiernos subnacionales, etc., en parte quedó, como puede ser el caso brasileño, pero en el caso argentino claramente hay una recentralización; en el caso boliviano, a pesar de que las autonomías, paradójicamente iniciadas por Sánchez de Lozada, de los municipios indígenas en los años '90, continuaron y se profundizaron, el aparato público central de La Paz se fortaleció enormemente con el gobierno de Morales. Lo mismo pasa en el caso ecuatoriano: era una administración pública totalmente desguazada y claramente lo que ha hecho Correa es fortalecer la administración pública centralizada en Quito. Lo mismo se puede decir del propio caso venezolano, que yo lo dejaría como un tema aparte. Es decir, ahí parecería haber una ruptura importante, incluso con procesos muy importantes de renacionalización de empresas que habían sido privatizadas en los '90, y de marcha atrás con respecto a los marcos regulatorios de esos procesos de privatización, con distintos modelos: renacionalización pura, o en el caso argentino renacionalización de sociedades anónimas, Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), por ejemplo, o Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), donde el paquete accionario pasó totalmente al Estado. Sin embargo, AySA sigue prestando servicios de acuerdo al contrato de concesión hecho en los años '90. Es decir, el caso argentino tiene un híbrido enorme en cuanto a este tema. Entonces, uno puede decir: ¿Esto por qué pasó? Pasó por razones ideológicas, sí. Pasó por razones ideológicas, pero también por el *boom* de las *commodities*: el precio del petróleo en el caso venezolano, el tema de la soja en el caso argentino y brasileño, Uruguay, Paraguay, no sólo por el tema de la soja sino por el tema de la forestación y la pasta de papel, etc., o de la minería claramente en Ecuador y la soja en Bolivia. Entonces, sí hay una ruptura, sin embargo, los sistemas de administración financiera continuaron, en el caso de la Argentina funcionan tal cual, mejorados incluso con respecto a los años '90; la utilización

de indicadores para el seguimiento de la gestión pública continuó funcionando, Brasil es un caso muy notorio de la utilización de esto, no está el fanatismo por la Gestión por Resultados, pero incluso hay indicadores de seguimiento. La utilización de marcos lógicos y la planificación estratégica para la formulación de las políticas públicas, la continuidad de los sistemas de garantías de calidad, cartas de compromiso con el ciudadano. En consecuencia, uno ve que muchos de los instrumentos de los años '90 continuaron quizás sin el impulso dado por los gobernantes pero como patrón del ejercicio de la acción gubernamental y administrativa. En otras palabras, que hubo mucha crítica a las reformas administrativas de los '90, sin embargo, mucho del patrón organizacional y de enfoque continuó. Por ejemplo, en materia de gobierno electrónico, todos los países aumentaron sus capacidades. Es más, muchas de las políticas sociales neouniversales que se hicieron, de repartos de subsidios a las personas sin ingreso, ciudadanos indigentes o pobres, solamente pudieron ser hechas con el grado de exactitud con que se hicieron por la enorme disponibilidad de datos sobre los ciudadanos, las reformas a los sistemas de identificación de personas o los sistemas migratorios. Esas capacidades, en el caso argentino claramente, fueron la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), se lograron sobre las bases de las capacidades institucionales desarrolladas en los años '90 e incrementadas durante la década del 2000, ahora con una orientación menos focalizada y más neouniversal que le permite justamente la posibilidad de administrar grandes bases de datos. Por lo tanto, pareciera haber una enorme ruptura, sin embargo, yo debería decir, que también hay continuidades. En el caso empresarial, ha habido renacionalizaciones, como YPF. Pero, ¿no es una sociedad anónima en el caso argentino? Sí, lo es. No lo tengo claro en el caso boliviano. *Petrobras* es

una sociedad anónima que cotiza en bolsa, en la bolsa de Nueva York. Por lo tanto, pareciera haber habido grandes rupturas en este bloque, sin embargo, también hay profundas continuidades. O por ejemplo, el caso ecuatoriano. Correa armó un equipo tecnocrático fantástico orientado por marcos lógicos, modelos de gestión, también por resultados, para llevar efectivamente a cabo la reforma de administración financiera, y sistemas de inversión públicas. Probablemente, es el gobierno que más dotó de capacidad tecnocrática, en el buen sentido de la palabra, al gobierno ecuatoriano que estaba virtualmente desguazado.

**M. R.: -Basándome en tu argumentación, se podría decir simplifcadamente que ha habido algunos cambios de políticas en función de que hay ciertas condiciones que tienen que ver con la fiscalidad abundante por los commodities. Puede agregarse con mayor o menor énfasis el cambio ideológico, y se podría decir entonces, que hay un cambio de política. Ahora, en la cuestión de cómo se gestiona, pareciera haber menos cambios, pareciera una continuidad de ciertas herramientas. La pregunta entonces es más filosófica. Uno podría preguntarse: ¿hay ciertas herramientas que son neutras que funcionan tanto para un modelo político como para otro? O por el contrario, hay casos de herramientas para un sólo modelo (pienso en la creación de cuasi mercados, más neoliberal). Puntualmente me extraña el caso de Cuba, ¿contás con más datos al respecto?**

**G. S.:** -No. El dato más importante en relación a Cuba es, yo diría, la implantación de un modelo de administración financiera parecido al que se aplica en América Latina a partir del modelo argentino, y no tengo muchos más datos que este. Pero me parece sí significativo porque esto finalmente conlleva otros instrumentos asociados. Por supuesto que los diseñadores de grandes sistemas administrativos o sistemas tecnológico-administrativos aspiran a que los instrumentos que generen puedan ser de utilidad para cualquier orientación de políticas públicas. Y esto en parte puede ser cierto, pero en parte no. Por ejemplo, lo que vos de-

cís, la utilización de cuasi mercados. Bueno, esto no. Esto claramente es un modelo que uno no ha visto del lado del Atlántico, pero es falaz porque Ecuador está en el Pacífico, pero la utilización de cuasi mercados claramente uno observa que en el caso brasilero, argentino, uruguayo y demás, dejó de ser tenido. Uruguay es un caso aparte porque ellos no han modernizado mucho su administración pública en ningún aspecto: ni del lado de la gestión por resultados, es todavía una antigua administración burocrática de la etapa de los '50 y de los '60 sin grandes cambios notorios. Siempre hay que tener en cuenta la naturaleza del país. Bueno, yo no diría que son inocuos. Porque la manera de gestionar implica la manera de asignar recursos, pero también la manera de ejercer el liderazgo y la toma de decisiones. Este límite entre lo administrativo y la decisión política siempre es una frontera gris que se desborda. Demos un ejemplo: en el caso argentino hubo un enorme despliegue de obras públicas desde el año 2004 en adelante. Hay un enorme debate en este momento en la Argentina: qué estuvo bien, qué no, si hay sobre-precios, si no hay sobre-precios. Pero lo cierto es que ese despliegue de la obra pública dejó de tener en cuenta un instrumento que existía, en los años '90, y no se pudo aplicar por falta de capacidad fiscal, en los 2000 se podría haber aplicado, pero que no hubo ninguna vocación de hacerlo, que es el sistema de inversión pública. Es decir, que vos tengas proyectos de inversión perfectamente formulados donde evalúes las relaciones costo-beneficio, costo-eficacia, la tasa de retorno de la inversión en términos de desarrollo, y luego selecciones los proyectos que están costeados en función de prioridades. Esa es la lógica de los sistemas de inversión pública. En el caso argentino como la ley de inversión pública de alguna manera obliga a los gobernantes a hacerlo, en general lo que uno veía es que era un *ex post facto*, es decir, el sistema de inversión pública era cargado posteriormente a la

decisión política sin ningún tipo de evaluación sobre el retorno social o económico que esa inversión pública debía tener. O muchas veces se daba, y se lo *bypasseaba* totalmente sobre la base de modelos de transferencias a provincias que, como presupuestariamente son otra partida presupuestaria, evitaba que pasara por el sistema de inversión pública: provincias, estructura universitaria, etc. Esto está asociado a un modelo de ejercicio de la política, de alto nivel de concentración del poder en el nivel del liderazgo presidencial, de alto decisionismo, de cálculo en función del juego de las fuerzas políticas o de los apoyos electorales o en la orientación de la opinión pública, etc. Entonces, efectivamente, hay algunos instrumentos administrativos y de gestión que frente a políticas nacional-populares o neopopulistas, o como las queramos llamar, son como un freno al decisionismo porque te obligan al supuesto análisis racional previo. No todo instrumento puede servir. Ahora, para mí, los casos más notorios son los sistemas de administración financiera: no sólo no se han tocado, el movimiento indigenista que llevó particularmente a la construcción del MAS en Bolivia y a la alianza que lo lleva a Evo Morales al gobierno, calificaba la Ley de Administración Financiera boliviana como una de las leyes malditas de la época de Sánchez Losada. Pues la Ley de Administración Financiera boliviana está allí "vivita y coleando", y el sistema funciona tal cual lo dejaron los gobiernos previos a Morales, y a Morales nunca se le ocurrió efectivamente tocar la Ley de administración financiera, porque hoy rige la necesidad de contar con información financiera en tiempo real. Ahora, que se exploten todos los instrumentos, eso es otra cuestión. Por ejemplo, su vinculación con la inversión pública. Es distinto. También depende mucho de los estilos presidenciales, porque como Correa finalmente es un economista formado en los Estados Unidos también él tenía una orientación particular sobre el uso de estos

instrumentos de gestión. Tiene que ver mucho con los estilos presidenciales. Uno podría decir lo mismo en el caso de la transición que va de Fernando Henrique Cardoso a "Lula", porque finalmente Fernando Henrique lo que es todo su equipo, grandes intelectuales, como puede ser Bresser Pereira como su Ministro de Administración Pública, etc. Y por cierto dispuestos a la utilización de instrumentos de gestión. "Lula" no es que los destruyó, en todo caso los dejó como estaban, no hubo avances. También hay un punto que me parece significativo, que tiene que ver con las reformas del servicio civil. Es decir, si tiene que haber o no un sistema de servicio civil relativamente independiente de la política. Y uno podría decir, los gobiernos del Atlántico, claramente no hicieron pasos importantes para que esto sucediera. En el caso de Brasil eso se frenó, que tiene una larga tradición desde los '30, desde Getúlio Vargas y que tuvo modificaciones en la época de Bresser Pereira y Cardoso. Y con el PT se deterioró. Uno lo tiene que entender: cuadros que habían estado afuera del gobierno, esta idea de que hubiera posiciones en los altos cargos de la administración, ocupados por la carrera administrativa, suponía un freno a cuadros políticos, intelectuales y técnicos que habían estado años, o nunca, o hacía muchos años, fuera del gobierno. Y ahí hubo como un freno. Sin embargo, hay núcleos todavía muy significativos de la administración brasileña, porque es una tradición muy vieja donde rendís examen para entrar a un cargo y te mantenés en el mismo, y si querés pasar de un organismo a otro tenés que rendir examen para entrar. Pero es cierto que hubo un avance de las designaciones más de confianza en el caso brasileño, que tiene una larga tradición a diferencia del resto de América Latina. Ahora uno diría, si esto es así, uno podría esperar que no haya habido muchos avances en la construcción de un servicio civil independiente en la Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela. Sin embargo, tampoco los ha habido de ma-

nera significativa ni en Perú, ni en Colombia, ni en Centroamérica. En el caso de Perú está este Programa de Formación Directiva, un poco al estilo de los "AG" argentinos, de los Administradores Gubernamentales de los '80, pero que ni siquiera forman parte después de un cuerpo, donde después los directores del Programa tienen muchas dificultades para ubicar a los egresados en algún puesto de la administración, muchos se terminan yendo a la empresa privada a trabajar como gerentes. En el caso chileno uno veía con esperanza este modelo de la alta dirección pública chilena, seleccionada por concursos durante la época de la Concertación, con la alianza de derecha sentada en el consejo de la función pública. Uno suponía que ahí iba a haber continuidad y después llegó Piñera y echó a todos los que estaban asignados de la época de Bachelet, y volvió Bachelet y echó a todos los que estaban de la época de Piñera. Es decir, ni siquiera en aquellos lugares donde supuestamente se habían dado pasos hacia la existencia de un servicio civil de carrera, hubo verdaderos avances. En realidad, el único lugar sigue siendo Brasil porque tiene una tradición de ochenta años.

**M. R.: -Pareciera que la cuestión "Administración Pública" o "construcción de capacidades de Administración Pública" no constituye un ítem alto en la agenda en ninguna experiencia de América Latina en los últimos 15 años. ¿Tenés alguna explicación política al respecto?**

**G. S.:** -Sí, para mí está muy claro... En primer lugar, porque estamos viviendo el período más largo de continuidad democrática en América Latina. Desde los '80, el proceso de modernización latinoamericano por fortuna ha continuado. Ha habido golpes: Honduras, Paraguay, pero ha continuado. O los intentos de golpes contra Chávez o contra Correa. Pero a pesar de eso, esos intentos fracasaron. ¿Por qué digo esto? Porque cuanto más avanzamos en la importancia del funcionamiento de la democracia, de la opinión pública, de todos los partidos, de todos los medios de co-

municación, etc., la verdad es que a la gente mucho no le interesan las reformas administrativas, no forman parte de ningún discurso electoral importante. Por supuesto cada tanto aparecen escándalos, problemas de corrupción o de nombramiento masivo de personal partidario. Hay como olas donde estos temas aparecen en la agenda pública, pero en general, el establecimiento de modelos de organización y gestión no es algo de agenda. En los años '90 hubo momentos donde esto podía aparecer como algo de agenda, pero la verdad es que lo más importante era si había privatizaciones o no, si se cambiaba el modelo jubilatorio o no; pero no las reformas del modelo de gestión. Claramente nunca fueron un tema de agenda, y cuanto más avanza la democracia, menos aun. Tema de agenda es hacer nombramientos en el último semestre de gobierno. Los que vienen, prometen que no lo van a hacer más y, sin embargo, lo hacen con otras lógicas, con otras justificaciones, etc. Pero la verdad es que nada de eso ha cambiado. Independientemente de que no haya sido un tema de agenda pública, tampoco ha sido un tema de agenda de los gobiernos de manera significativa. Eso no significa que las reformas no hayan continuado. Todas estas reformas vinculadas a las reformas de los sistemas de planificación, administración financiera, programación, inversión pública, utilización de indicadores de gestión para seguimiento, etc. Sin decir que es el punto central de los gobiernos, porque el punto central de los gobiernos es la ampliación de los servicios educativos, de salud, económico, infraestructura, etc., ha continuado en países como Perú, como Colombia, muy lentamente en México. Pero hay casos notorios donde los procesos de cambio, o por lo menos legales, han sido bastante importantes. República Dominicana, por ejemplo, que ha sido el gran refugio de los consultores argentinos durante la última década. Incluso como formando parte de las metas presidenciales y de la estrategia nacional de desarrollo. Y en algún momento

aparece, pero no avanza. Por ejemplo en Uruguay. En un momento dado en el gobierno de Mujica, se dijo: "Vamos a ir a la gestión por resultados, a la reforma del servicio civil". Finalmente no pasó nada. No me lo imagino a Tabaré focalizándose en eso. Lo cual muestra que este tema de las continuidades y rupturas hay que mirarlo con muchas pinzas, porque la verdad es que el patrón de tecnología de gestión implantado en los años '90 diría que sigue siendo el patrón básico. Incluso la idea del gobierno electrónico, aún en el caso argentino, en el gobierno de Mauricio Macri, el expediente electrónico, etc. sienta sus bases a fines de los '90 y al principio del 2000, y es el que ha permitido administrar bases de datos para políticas sociales neouniversales. Entonces, hay que tomarlo con pinzas. Yo diría que la gran novedad es la reedición del Estado empresarial. Eso sí es una gran novedad. O la construcción de agencias de distintos tipos. Por ejemplo, tomemos un caso que pareciera estar en las antípodas. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires creó la "Agencia de tecnología de información". ¿Para qué? Para desarrollar sistemas aplicativos para los distintos ministerios del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Mucha de la experiencia desarrollada en la Ciudad de Buenos Aires ahora la intentan trasladar a la nación. Que no era la función de la ONTI (Oficina Nacional de Tecnologías de la Información) que simplemente formulaba estándares o intervenía en los controles de compra de tecnología. Ahora no. La idea es que el Estado tiene que tener capacidad propia para el desarrollo de sistemas aplicativos con equipos de programadores en función de las necesidades de las distintas áreas del gobierno de desarrollo en el sistema. No necesariamente comprándolo en el mercado, lo cual es muy paradójico porque supuestamente el gobierno del PRO es un gobierno liberal. Por supuesto que también hay compras en el mercado. Por ejemplo, el voto electrónico fue una llave en mano en la Ciudad, pero ahora parece que se

va diseñar con programadores propios. Pero de todas maneras, hay que tener mucho cuidado. Sí me parece que el tema de la reedición del Estado empresario, aún en gobiernos que aparecen como liberales, o la construcción de grandes agencias públicas de intervención, aún en gobiernos que aparecen como liberales, es la gran novedad con respecto a los '90 donde hubo un Estado muy mínimo claramente. Y esto sí es una novedad. Y debo confesar que los que nos dedicamos a este tema, y ésta es una demanda a mí mismo y a todos los colegas, no sabemos nada de empresas públicas. Siempre nos la pasamos hablando del Estado, la relación social del Estado con la sociedad, de la administración central, si ésta se expande o no se expande. Y ha habido un proceso enorme de expansión en toda América Latina de empresas públicas, agencias, etc., sobre las cuales, salvo casos muy notorios, por ejemplo el caso argentino AFIP-ANSES, que han sido muy estudiados, nadie se dedica a estudiar lo que pasa en esta temática. Es decir, "Bien, cambió la relación: Aerolíneas Argentinas es del Estado". Ahora, todo lo que discutimos acerca de si Aerolíneas Argentina está bien o mal gestionada no sabemos nada, es toda pura opinión.

**M. R.: -Retomo el tema de la agencialización. Incluso en gobiernos nacionales-populares o gobiernos que tienen un liderazgo más marcado han generado agencias. Las agencias, en su diseño original, no compacta al gobierno, sino que genera una estructura por fuera del aparato de los ministerios. Uno pensaría la lógica de un gobierno con liderazgo fuerte es generar gabinetes más compactos. La agencia lo que hace es fragmentar. ¿A priori sería contradictoria esta creación de agencias en gobiernos de este tipo?**

**G. S.:** -Bueno, esa es otra continuidad. Vayamos por partes. Hay una continuidad del formato: construimos agencias, grandes agencias independientes, o no tan grandes, pero agencias que tengan capacidad de intervención. Tomemos un caso notorio en la Argentina: la Agencia de Seguridad Vial, por

ejemplo, que no es muy grande y que aparece frente al problema de los accidentes en las rutas. Esto es muy noventista, claramente. Y esto se ha replicado, lo cual pareciera demostrar que cuando vos tenés que prestar servicios muy específicos: prestaciones de la seguridad social, recaudaciones impositivas, control de las seguridades de ruta, control de las migraciones, emisión de documentos de identidad, agencias especializadas en las prestación de servicios y muy orientadas a eso, parecieran mucho más capaces de hacerlo que si lo hacés desde la administración central. Lo cual no significa que estos gobiernos, a su vez, no hayan aumentado el volumen de la administración central, especialmente con programas *ad hoc*. En el caso argentino muy notoriamente de vinculación a nivel federal con Ministerios contrapartes o secretarías contrapartes a nivel provincial y municipal. Pero hay variantes de la agencialización. ¿Qué quiero decir con esto? Primero, una cuestión teórica: La agencialización puede ser la construcción de agencias descentralizadas con mucha autonomía, pero también la agencialización puede suponer la construcción de una empresa pública. De hecho, ha habido casos notorios de los '90 que han continuado durante todo el 2000. Por ejemplo, antes estaba la Comisión Nacional de Energía Atómica, se la parte en dos, queda la Comisión de Energía Atómica y se crea la Nucleoeléctrica S.A. para la administración de las centrales nucleares. Entonces, agencializar no es sólo crear agencias del estilo de grandes organismos descentralizados, autárquicos, con mucha economía, sino también una creación de corporaciones empresariales públicas. La renacionalización de empresas cae de alguna manera dentro de esto. Ahora, la teoría de la Nueva Gerencia Pública o de la Gestión por Resultados suponía una *responsabilización* de la agencia, es decir, que la agencia tuviera un plan estratégico y que rindiera cuentas, no sólo ante los organismos de control horizontal: auditorías, tribunal de cuentas, o lo que

fuera, sino también de alguna manera, ante el principal, que en este caso sería el Ministerio. Bueno, eso mucho no se ha dado, con lo cual la teoría de la agencialización propia de fines de los '90 se dejó de lado. Lo que ha quedado es esta idea de construir agencias independientes con capacidad de prestar servicios o de intervenir en algún asunto público. Por otra parte, en muchos casos, la creación de estas agencias o nuevas corporaciones han servido también como un mecanismo de evitar los controles de los organismos de control: tribunales de cuentas, auditorías, etc. Por ejemplo, la renacionalización de YPF contiene un artículo de la Ley que dice que no estará sometido a control de la Auditoría General de la Nación (AGN). Hay una discusión sobre la constitucionalidad de ese artículo de la renacionalización de YPF, pero lo cierto es que así está. La provincia de Córdoba es un típico caso donde todas las agencias creadas durante la época de De la Sota, aunque muchas de ellas han desaparecido, fueron expresamente dejadas afuera del control del Tribunal de Cuentas. Al revés, la Ciudad de Buenos Aires desde la gestión de Mauricio Macri creó muchas agencias, pero ninguna de ellas dejó de estar controlada por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Otro caso: Fondos fiduciarios, en el caso argentino no estuvieron bien controlados, pero la AGN lo hizo, se multiplicaron los fondos fiduciarios, un invento de los años '90, y se expandieron de manera absolutamente notoria en los 2000, un instrumento financiero privado utilizado para la administración de fondos públicos. Un supuesto gobierno nacional y popular lo que hace es sacar dinero del presupuesto nacional, mandarlo a una cuenta del Banco de la Nación y se administra mediante un teléfono, por medio de una nota diciendo: "pague esto, pague aquello". Acá el control de la Auditoría General de la Nación se ha ejercido, pero los controles internos que genera el sistema de administración financiera en sí mismo se *bypasaron*, porque el sistema

de administración financiera obliga a decir que si pagás es porque tenés una compra previa, o porque tenés una licitación o porque tenés antecedentes. Esto ha sido verificado claramente en la Provincia del Chaco durante la gestión de Jorge Capitanich. Es un ejemplo de cómo se lleva toda la administración al marco lógico con el modelo de Naciones Unidas, del PNUD, con la idea de que se enlace a la reforma de la administración financiera, pero en paralelo a esto, creo que hay como 120 fondos fiduciarios en el gobierno de la provincia de Chaco y lo único que se controla es que el dinero se gira al fondo fiduciario y de ahí se acabó el control. Por lo tanto, efectivamente ha habido una continuidad en la construcción de instrumentos administrativos muy propios de los '90 durante toda la década pasada y con diferentes maneras de entender la agencialización, que en su teoría inicial, pretendía controles verticales y horizontales muy fuertes y que en la práctica se han dejado de lado.

**M. R.:** -Quisiera hacerle la última pregunta para finalizar esta entrevista. Vos señalás que uno de los aspectos más notorios es la recentralización. Que ahí sí hay un quiebre, comparado con los '90 en que se descentralizó. Con respecto a esto, la literatura de capacidades estatales hacía mención a que una de las falencias de la descentralización era que se pasaban servicios a administraciones públicas provinciales que no tenían capacidades para hacerse cargo de esas funciones. Volviendo a la recentralización, con ésta la Nación se hace cargo de nuevo de algunas cosas, pero no se centraliza formalmente porque la educación, la salud siguen en manos de las provincias. En esta situación en que están los ministerios nacionales y los organismos provinciales en conjunto: ¿Cómo ves las administraciones públicas provinciales en este proceso? ¿Este trabajo en conjunto ha mejorado en algún punto las capacidades provinciales? Pensando sobre todo en México, Brasil y la Argentina, que son estados federales, los demás, vos me dirás. Y centralmente si hay alguna novedad en términos de coordinación, que ahora tal vez es más necesaria justamente por esta nueva lógica.

**G. S.:** -Cuando yo digo "recentralización", se implican dos aspectos: en el primer aspecto, el Estado Nacional, especialmente vía impuesto a las exportaciones vinculado al *boom* de los *commodities*, empieza a adquirir una capacidad financiera que no tenía en la década del '90. En los países unitarios esto es normal, aunque ha habido presiones para que parte de ese aumento del presupuesto de la recaudación también fuera transferida a los niveles subnacionales, por cualquiera de los mecanismos que tenga de reparto. Y en el caso argentino notoriamente porque muchos de esos impuestos, retenciones o impuestos nuevos se dejaron claramente por fuera de la coparticipación federal. En el caso brasileño, no tengo tan claro su sistema impositivo entonces no quiero hablar de algo que desconozco. Entonces, por un lado, la recentralización tiene que ver con un aumento de la capacidad fiscal del Estado central. El segundo aspecto: la recentralización tiene que ver con asumir algunas políticas públicas que tenían que ver con atender a los sectores más postergados que, insisto, estos se ve en el Atlántico y en el Pacífico: Transferencias dinerarias condicionadas, reparto de computadoras, se ve en todos lados, con mayor o menos profundidad. La Argentina probablemente es el caso más amplio, o Brasil con *Bolsa familia*. En el caso de las computadoras, la Argentina claramente lleva la delantera. Entonces hay políticas sociales que, hasta por razones típicamente de la expansión de la ciudadanía en términos marshallianos, lo hace el Estado Nacional, no lo hace otro. Ahora, qué pasa con la continuidad de las políticas públicas más focalizadas que requieren contrapartes locales para su puesta en práctica, que es algo inaugurado durante la última mitad de los '80 y durante todos los '90. ¿Esto ha generado capacidades a nivel subnacional? Sinceramente, no lo creo. Salvo algunos estados brasileños, porque las prefecturas son distintas, son bastante débiles, los Estados brasileños son muy fuertes en su mayoría, hay algunos que

son modelo, modelo de gestión, como el caso de Minas Gerais, desde los años '60 probablemente, donde ahí los modelos de la época Bresser Pereira han continuado.

**M. R.: -Muchas gracias, Guillermo, por tu tiempo. Has sido muy amable.**