

REFLEXIONES DE UN FUNCIONARIO GUBERNAMENTAL SOBRE NUESTRA PROFESION *

JORGE REMES LENICOV **

A. Introducción

Es esta una buena oportunidad para reflexionar acerca de los problemas que enfrentan los Ministros de Economía y los Estados provinciales y las demandas que, a partir de esos problemas, se plantean a nuestra profesión.

Como economista me dediqué a la docencia universitaria, a la investigación y a tareas de consultoría. Siempre estuve ligado a un partido político y en diciembre de 1987 inicié una ya larga etapa como funcionario público.

Esta trayectoria me permitió abordar el objeto económico desde distintas ópticas: producción y transmisión de conocimientos, y su aplicación concreta en términos de elaboración de herramientas y medidas de política económica.

Quisiera, en consecuencia y a partir de estas experiencias, reflexionar sobre nuestra profesión desde un enfoque personal. Entiendo puede servir para ayudar a mejorar la toma de decisiones y crear conciencia sobre otras dimensiones de los problemas económicos, sus restricciones y conflictos de objetivos, como también sobre las necesidades en materia de investigaciones económicas.

* Este artículo fue escrito sobre la base de la exposición realizada por el autor en el acto inaugural de la XXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.

** Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires desde el 12/7/89 y Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.N.L.P.

B. Las restricciones de un Ministro de Economía (Provincial)

Por definición, ningún Ministro o gobernante tiene la suma del poder. Siempre existen restricciones que deben ser ponderadas, ya sea para levantarlas o bien para evitar una rápida caída o cometer errores. En estos cargos siempre hay que optar, y hay que hacerlo bajo la idea de que es preferible dar dos pasos adelante y uno atrás antes que ninguno para adelante ni para atrás. El equilibrio es crucial para evitar que frente a la primera restricción o presión se ceda a la tentación de abandonar el cargo, haciendo fracasar la gestión.

Para analizar las restricciones, primero es importante evaluar cómo se conforma el proceso de toma de decisiones.

Por nuestra actividad dejamos de estudiar teoría en forma sistemática para dedicarnos a leer informes empíricos sobre los problemas y/o situaciones que cotidianamente se presentan. Nuestro esfuerzo se destina a identificar y resolver problemas, definir prioridades, conciliar posiciones, salvar restricciones, preparar la estrategia y los escenarios para aplicar distintas políticas, seguir los programas que se están implementando, atender reclamos diversos, anticipar conflictos y conversar con los dirigentes y el periodismo, a efectos de establecer una comunicación con la sociedad.

Un Ministro de Economía provincial enfrenta problemas que se generan por infinitas demandas de todo tipo ante recursos escasos. Se piden aumentos de salarios, más inversiones, mayores gastos y, a la vez, reducción de impuestos. Hay presiones del gobierno nacional, municipios, legisladores, funcionarios de otras áreas del propio gobierno, cámaras empresariales y gremios.

Algunos de los planteos vienen acompañados por argumentos validados por nuestra racionalidad mientras que otros nacen bajo una lógica distinta. Sin embargo, las presiones no siempre se salvan apelando a la racionalidad económica. Téngase en cuenta que los dirigentes políticos, legitimados por el voto, expresan demandas de la sociedad, las plantean con su propia racionalidad y deben ser consideradas por el Ministro, que es un funcionario no electo, el que depende del triunfo electoral de los políticos elegidos. En ese sentido tiene que existir una interacción muy dinámica.

Las decisiones que se tienen que tomar son muchas al mismo tiempo, actuándose generalmente contra reloj y en un ambiente cargado de presiones. No es sencillo "darse el tiempo" para la investigación y luego tomar las

medidas; muchas veces hay que actuar "ya", sobre la marcha.

Además, no siempre se hace lo que se quiere, más bien diría que, dentro de los principios o del esquema general de la política económica, se hace lo que se puede. Las decisiones finales siempre las termina asumiendo el Ministro y se corresponden con los juicios de valor que se tengan sobre la ponderación de las restricciones. En los párrafos siguientes se comentan las más importantes.

1. Algunas consideraciones sobre el poder

En esta función, al rol de economista profesional le debemos sumar imprescindiblemente el rol de político. Si la economía es la "ciencia de la elección" (Mundell R., 1972), como políticos siempre debemos elegir entre alternativas diferentes.

La ventaja de ser economista es que nuestra formación y metodología de análisis nos capacita para hacer las preguntas relevantes (muchas veces las más incómodas) y poder formular y acotar las diversas alternativas que se presentan.

Desde esta óptica, es necesario invertir mucho tiempo en persuadir a quienes tienen responsabilidad en las distintas áreas del Poder Ejecutivo y Legislativo, como también para atemperar a los "lobbys" y a los grupos de presión.

Como políticos debemos elegir la mejor alternativa posible en función de las relaciones de fuerza o según sea la distribución de poder, aunque algunas veces técnicamente no sea la más apropiada. Siempre hay que tener en cuenta las "restricciones del poder". Por ello las alternativas y definiciones nunca son sobre "blanco o negro"; prevalecen los matices. En palabras de Monnet: "La política no es el arte de lo posible; es el arte de hacer posible mañana lo que todavía parece imposible hoy".¹

¹ Citado por De Pablo, J. C. (1994).

2. Las restricciones en la implementación

Luego de analizar los problemas y tomar la decisión en situaciones no "puras" ni "óptimas", se pasa a la etapa del gerenciamiento, esto es, lograr que lo pensado y decidido realmente se cumpla. No es fácil esta etapa, muchas veces planes o propuestas excelentes naufragaron por fallas en la implementación, que luego terminan por "quemar" la buena idea.

La cuestión operativa es fundamental; frecuentemente hay que razonar a la inversa. Se seleccionan las propuestas a partir de su posibilidad de implementación y las que no se pueden operativizar deben ser descartadas, a pesar de haber tenido la decisión y el poder para llevarlas adelante.

Para esto es determinante contar con equipos idóneos que, además de conocer la técnica, sintonicen con los lineamientos generales del gobierno.

3. El problema de la información

La carencia de estudios de base y la discontinuidad o inexistencia de muchas series estadísticas, agregan una dificultad adicional al proceso de toma de decisiones.

Además, el proceso inflacionario de las décadas del '70 y del '80 determinó comportamientos que no se corresponden con la estabilidad. En ese sentido, inflación y estabilidad son antagónicas cuando se quiere evaluar la reacción de las personas y sectores, tanto en materia de gastos como de recaudación.

Construir una base estadística lleva tiempo pero es fundamental; sirve no sólo para tomar decisiones sino también para que los investigadores puedan realizar evaluaciones más exactas.

Muchas fueron las veces que se tuvieron que tomar decisiones por intuición, y en muchas oportunidades los errores cometidos se debieron a la falta de base analítica y estadística. En estos casos, la intuición y la experiencia son muy importantes.

Una de las tareas que nos propusimos desde el Ministerio fue salvar esta restricción. Comenzamos a armar grupos de análisis e investigación, para lo cual firmamos convenios con la FCE-UNLP, impulsamos la creación de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales en la FCE-UNLP,

y realizamos convenios con el PNUD para analizar el gasto social y distintos aspectos de la reforma impositiva. Además comenzamos a publicar una revista con información bimestral (Noticias de Economía) y los trabajos de investigación elaborados (Cuadernos de Economía).

4. Pluralidad de pensamiento y análisis interdisciplinario

La esencia del sistema democrático supone la convivencia con otras ideas y con distintas visiones sobre el origen y resolución de los problemas.

En esta función se debe trabajar y tomar decisiones en una realidad que forzosamente conduce al análisis interdisciplinario. Ello está ligado a que interactuamos con personas cuyos reclamos y características son muy diversas y que conforman, ni más ni menos, la realidad social y cultural que nos toca vivir y que comprometen nuestra tarea.

La problemática es diversa y tiene una faz económica y otra no económica. Ambas conviven y su resolución es conjunta. Generalmente son presentadas como un mismo problema, cuando la raíz es mucho más compleja. Por ejemplo, política educativa versus administración de la educación: si bien son dos temas distintos, la resolución "fácil" es decir que el presupuesto no alcanza y que nada se puede hacer hasta que no aumente. Otro ejemplo: si las demandas o carencias de los más necesitados crecen, se pretende aumentar el presupuesto para atenderlas, pero no se plantea la reasignación de los fondos de otras áreas o bien hacer más eficiente el servicio.

En general siempre nos plantean las "carencias" y la gravedad de la "situación social", acuciándonos a tomar rápidamente medidas, pero dichos planteos nunca están acompañados por modificaciones en las estructuras internas o en las reasignaciones. Dejan que el Ministerio de Economía "consiga los fondos", como si mágicamente éste pudiera crear recursos.

Hay que evitar seguir con la concepción del esquema "agregativo" o "aditivo" de funciones dentro del Estado sin antes detenerse a discutir cuestiones centrales, tales como la calidad del servicio, quiénes lo deben recibir, etc.. También hay que evitar quedar "enmarañados" en la discusión de cuestiones menores que sólo tienen por efecto la "distracción".

C. Las restricciones en los Estados Provinciales

Además de las obvias, como son las presupuestarias, hay cuatro restricciones centrales a salvar que se relacionan con la Reforma del Estado y que requieren: compromiso de los dirigentes y funcionarios y participación de la comunidad, incorporación de recursos humanos capacitados, cambios en la organización y estudios de base.

1. Limitada conciencia sobre las restricciones presupuestarias y sobre la necesidad de una mayor eficiencia

Generalmente se observa que son muchos los que no tienen en cuenta las limitaciones lógicas de los recursos, detectándose un rechazo cuasi natural a medir los programas según costos y beneficios. Se requiere un fuerte cambio cultural en la actitud de los funcionarios estatales y los dirigentes sociales, profesionales y políticos, formados en épocas de alta inflación, rupturas institucionales, etc..

No obstante, en los últimos años, a raíz de las modificaciones estructurales de la economía argentina, la estabilidad de precios y la conciencia de la necesidad del equilibrio fiscal, se nota un cambio positivo en la actitud de muchos de los actores. Pero falta aún que se internalice y el tema sea considerado "normal", esto es, que el cambio pase a ser cultural, de largo plazo, propio del funcionamiento de una sociedad en la que exista una escala de valores aceptada por todos y cada sector conozca su rol.

Las discusiones de ahora son distintas a las de hace 4 o 5 años y en ese sentido hemos mejorado para bien; ahora son otros los temas de debate, ganándose en mayor racionalidad.

2. Escasez de recursos humanos capacitados en economía, administración y gerenciamiento social

A las finanzas provinciales se le aplica especialmente aquello de "no se puede hacer mucho sin dinero, pero no se puede hacer nada sin recursos humanos".

Es éste un cuello de botella muy grave. En muchas oportunidades hay

decisión política y contexto favorable para implementar una determinada medida; sin embargo no hay con quién llevarla a cabo.

Gradualmente se observan señales alentadoras: la dirigencia y los funcionarios empiezan a sentir la necesidad de rodearse de colaboradores técnicamente preparados. La continuidad del proceso democrático determina períodos más largos de gobierno, con la posibilidad de ser renovables, que abren una visión de mayor responsabilidad hacia el futuro. La tendencia a postergar la resolución de los problemas para más adelante ya no tiene tanta aplicación; quienes nos sucedan podemos ser nosotros mismos u hombres del mismo partido. Esto predispone a ser más prudentes y pensar más allá de la próxima elección.

Esa continuidad, así como la distinción entre el Estado y el gobierno, crea un ámbito que predispone mejor a muchos técnicos a participar más activamente en la gestión del Estado.

3. Obsolescencia de la organización

En la administración pública prevalecen principios, circuitos y sistemas que tienen 30 años de antigüedad o más. Esto determina que sea lenta la ejecución, compleja la trama administrativa, y que difícilmente se pueda conocer con precisión al responsable de las acciones. Este esquema se debe modificar para hacer más eficiente la administración y el control de gestión; sin embargo, en este aspecto, también se necesitan recursos humanos.

No hay que dejar de señalar que en algunas oportunidades el funcionario no toma en cuenta la importancia de estas cuestiones, toda vez que no es sencillo abordarlas y solucionarlas. Lleva tiempo y no tiene rédito político en el corto plazo o bien no es mostrable.

4. Déficit de estudios de base

El Estado es una institución poco estudiada. Existen muy pocos estudios de base, tanto de carácter estadístico como diagnósticos (y no vulgares descripciones).

Las Provincias y Municipios gastan aproximadamente 30.000 millones

de pesos, lo que equivale al 12 % del PBI, y ocupan 1 millón de personas.

No hay suficiente correspondencia entre este monto y la problemática que encierra, con la cantidad de investigaciones y dedicación de los docentes.

El Estado provincial concentra su gasto en las áreas sociales (educación, salud, acción social) que, sumadas a justicia y seguridad, representan el 80 % del gasto público.

Hay muchos trabajos macroeconómicos sobre los "grandes temas", pero pocos analizan el interior del gasto en los estados provinciales y Municipios y los efectos de su política, sea por el lado de los ingresos como de los egresos.

Para una mejor asignación del gasto y mayor calidad en los servicios que presta a la comunidad (salud, educación, justicia, seguridad), el Estado demanda profesionales e investigaciones económicas.

Así, dentro de las cuestiones provinciales y municipales, hay algunos temas centrales tales como:

- la discusión sobre los servicios que debe prestar el Estado, y quiénes deben recibirlos gratuitamente.
- la medición de los costos y la efectividad de cada programa y cómo alcanzar una mayor eficiencia en el gasto.
- el análisis y diseño de los procesos de descentralización hacia provincias y municipios.
- el federalismo fiscal.
- la regulación de los servicios públicos, privatizados o no.
- las cuestiones específicas de las finanzas municipales.
- los regímenes laborales y sistemas de incentivos.
- las cuestiones ligadas a la economía espacial y las referidas a los aspectos institucionales.
- los efectos y definiciones sobre la obra pública (vialidad, hidráulica, vivienda popular, saneamiento).
- las posibilidades de apoyo a la gestión de las Pymes.
- el análisis sistémico de la producción.
- los sistemas presupuestarios.
- la política tributaria y la organización de la recaudación (base de datos, valuaciones inmobiliarias, aspectos legales).

- los vínculos entre modos alternativos de participación política, eficiencia del gasto y estructura de los ingresos (a nivel provincial y municipal).
- el impacto espacial del Mercosur y la coordinación entre los distintos niveles jurisdiccionales.

D. Demanda provincial a los economistas

Algunas de las restricciones antes planteadas se resuelven o atemperan a nivel político porque se corresponden con la función específica del cargo de ministro (el proceso de toma de decisiones), las características del contexto (consideraciones sobre el poder) o bien con la necesidad de reunir material con posiciones distintas y de diverso origen profesional (pluralidad y trabajos interdisciplinarios).

En cambio, las otras son pasibles de recibir el apoyo analítico de la Economía: implementación y organización; información y estudios de base; formación de recursos humanos y ayuda en la toma de conciencia sobre las restricciones y la necesidad de una mayor eficiencia.

El rol de los profesionales en economía debe ser protagónico, porque contribuyen a hacer conocer y cuantificar los problemas; detectar y evaluar las restricciones y los conflictos de objetivos; presentar los instrumentos disponibles y crear aquellos necesarios; brindar elementos para mejorar la decisión cuando se debe optar entre distintas posibilidades y analizar los efectos de las políticas. Pero también deben participar en los debates y aparecer en la prensa para presentar los problemas con "nuestra" racionalidad.

Es de vital importancia la presión que se puede ejercer "desde afuera". Porque hay que tener en cuenta que un problema, por ejemplo en una determinada área social, trasciende cuando sale en los medios de comunicación, y las medidas son más creíbles o tienen más fuerza cuando las apoyan y discuten desde afuera que cuando se plantea y acuerda en el interior del gobierno.

1. Análisis e investigación empírica

Es fundamental tener "a mano" estudios sobre las cuestiones que nos parecen importantes y que nos ocupan todo el día. Ayudan a formular las pre-

guntas relevantes, a presentar los problemas y a descubrir los instrumentos adecuados. Esto permitirá mejorar la selección de los instrumentos de política y al propio proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, hay relativamente pocos trabajos empíricos. Los motivos pueden ser varios, tales como las cuestiones políticas o ideológicas, la falta de fondos dedicados a la investigación en ciencias sociales, el haber desarmado los centros de análisis dentro del Estado, la escasa demanda, etc...

Actualmente se advierte un resurgimiento en la investigación, sea con el apoyo de organismos internacionales o del propio Estado, en las Universidades y en centros de investigación privados.

También hay algunos congresos sobre temas específicos, manteniéndose el realizado sobre Finanzas Públicas en Córdoba, que merece un reconocimiento especial después de 27 años de permanencia.

Pero la atención sobre el tema aún es escasa, si nos atenemos a la importancia de las cuestiones provinciales y municipales, no sólo desde el punto de vista histórico sino por su relevancia futura. Estamos convencidos de que ambas cuestiones -y la de su interdependencia con la jurisdicción nacional- estarán en el centro del debate económico de los próximos años.

2. Formación de economistas en las áreas sociales, espaciales y en cuestiones microeconómicas

Los alumnos ven las cuestiones que manejan las Provincias y los Municipios como aspectos de segunda clase o marginales. Las entrevistas que he realizado para incorporar profesionales recién graduados, me dieron la sensación de que su preparación o el espíritu que se les impregna apunta a formar presidentes del BCRA, Ministros de Economía Nacional o directores del FMI. Cuando les propongo estudiar el impuesto a los automotores o el inmobiliario o bien el gasto en salud y educación, me miran como diciendo "y eso qué tiene que ver con la economía" o bien "yo estoy para cosas más importantes".

Hay que repasar la currícula universitaria, sea en el pregrado, los postgrados o en seminarios especiales, para darse cuenta de que hay muy pocas materias dedicadas a las finanzas públicas provinciales y municipales. Repasemos cuántas materias o cursos especiales se refieren a cuestiones relacionadas con el gasto social (educación, salud, saneamiento), los impuestos y

tasas locales (inmobiliario, servicios de barrido y limpieza, etc.), los contratos, o bien las relacionadas con el apoyo en la gestión de las Pymes o la localización de la población y de las inversiones. Menos aún, las que tratan el estrecho vínculo entre economía e instituciones políticas y sociales que ofrecerían el marco adecuado al tratamiento de las cuestiones interjurisdiccionales e intersectoriales.

Todo indicaría que en la Universidad prevalece el mantenimiento, sin flexibilidad, de carreras y currículas que no se condicen con los requerimientos técnicos y laborales que hoy se exigen. La Universidad no puede limitarse a transmitir los conocimientos que está en condiciones de generar; debe transmitir los conocimientos que la demanda requiere.

El análisis de la propuesta educativa debe ser sistémico: considerar las vinculaciones existentes entre educación, capacitación, ciencia y tecnología, por una parte, y sistema productivo por la otra. Además deberá ser inductiva, incorporando los cambios que se observan en la realidad. Se debe insertar en la sociedad y no juzgarla "desde afuera".

3. El fuerte cambio cultural requerido

Se necesita también apoyo en la toma de conciencia de las dificultades y restricciones existentes.

Para ello es fundamental la participación en los debates académicos pero también en los periodísticos. Hay que evitar que se alienten salidas que no existen y que lo único que hacen es eludir los problemas en vez de enfrentarlos. Ayudar a convencer a la comunidad y a la dirigencia de que en economía no hay milagros y que, luego de un largo y fuerte proceso de descapitalización como fue la década de los 80, la resolución de las restricciones lleva tiempo y esfuerzo.

El aporte debe aceptar la diversidad y pluralidad de opiniones, toda vez que el pluralismo de ideas es un pre-requisito esencial para la exploración de caminos alternativos, el único modo de maximizar la creatividad.

4. Implementación de las políticas públicas

La implementación y organización de las políticas públicas es un área

donde claramente debemos pedir la contribución de otras especialidades como administración, sistemas y otras, pero es importante que nosotros participemos para que en la instrumentación no se distorsionen los objetivos y metas propuestos.

5. Teóricos y prácticos

Por último, debe existir un mayor contacto entre los teóricos y quienes hacen política económica, y aceptar los planteos alternativos e interdisciplinarios. El actuar en política no debe implicar el desprecio de la técnica y, a la inversa, el técnico no debe despreciar al político. No es más importante o vistoso el uno que el otro.

"Los prácticos necesitan mezclarse con los teóricos (...). Inversamente, los académicos necesitan una cierta experiencia en la formulación de políticas. Un paso por el gobierno o el sector privado puede hacer maravillas y cambiar la visión del teórico sobre la mejor manera de usar su tiempo, mejorar la selección de problemas a estudiar y entender los límites dentro de los cuales se toman decisiones" (Cairncross, 1985).

E. Hacia el futuro

Analizando un largo proceso de 25 años, creo que hemos mejorado. Hay más trabajos empíricos, más compromiso con el Estado y la política. Existe una mayor participación en el periodismo especializado, hay más comprensión para quien no piensa como el otro.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el espacio que tenemos por delante es muy grande y no lo estamos aprovechando a pleno. El futuro es intensivo en mano de obra calificada en nuestra profesión y también en administración y gerenciamiento social.

Necesitamos introducir modificaciones en la docencia y en la investigación e incentivar a los jóvenes profesionales a hacerse cargo de estos viejos problemas que recién ahora están siendo reconocidos en su faz económica.

Es necesario recordar que las naciones que han avanzado lo hicieron en buena medida por influjo de dirigentes e intelectuales que supieron recono-

cer los problemas, interpretar los deseos de la sociedad y dar una respuesta acorde que despliega sus beneficios en el largo plazo, a favor de otras generaciones.

Hay que reconocer nuestra mayor responsabilidad hacia la sociedad a partir de que hemos tenido la oportunidad de estudiar. Creo que estamos en falta; debemos tener un rol más activo, en términos de actitudes individuales y sociales, más creativo y con mayor protagonismo.

Estamos transitando un momento decisivo de nuestra historia: el afianzamiento de la democracia y el cambio de las reglas económicas. Debemos aprovechar este momento para aportar todo lo que nosotros podamos.

REFERENCIAS

CAIRNCROSS, A. (1985). "Economics in theory and Practice", American Economic Review, 75, 1, Marzo de 1985.

DE PABLO, J.C. (1994). "Economía ¿una ciencia, muchas o ninguna?", Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

MUNDELL, R. (1972). "El hombre y la Economía", Buenos Aires, Amorrortu Editores.

REFLEXIONES DE UN FUNCIONARIO GUBERNAMENTAL SOBRE NUESTRA PROFESION

RESUMEN

Un Ministro de Economía provincial enfrenta, en el proceso de toma de decisiones, restricciones dadas por factores políticos, dificultades de implementación, carencia de información adecuada y necesidad de convivir con visiones distintas de la realidad. Por su parte, en los Estados Provinciales hay limitada conciencia sobre las restricciones presupuestarias y la necesidad de mayor eficiencia, escasez de recursos humanos capacitados en economía, administración y gerenciamiento social, organizaciones obsoletas y déficit de estudios de base. Se requiere que los economistas realicen análisis e investigaciones empíricas sobre finanzas provinciales, contribuyan a la formación de recursos humanos en las áreas sociales, espaciales y microeconómicas, ayuden a la toma de conciencia acerca de las restricciones existentes y participen en la implementación de las políticas.

REFLECTIONS OF A GOVERNMENT OFFICIAL ON OUR PROFESSION

SUMMARY

In the decision-making process, a Provincial Minister of Economy faces restrictions arising from political factors, implementation problems, lack of appropriate information, and the need to take account different views of reality. Moreover, Provincial States are not fully aware of the budget constraints, the need for higher efficiency, scarcity of human resources qualified in economy, administration and social management, obsolete organizations, and a deficit on base studies. Economists are required to make analysis and empirical investigations on provincial finances, to contribute to the development of human resources in the social, spatial, and microeconomic fields, to help raise awareness of the existing restrictions and to participate in the implementation of policies.