

muchas razones— de la existencia de un modelo sociocultural determinado, estas políticas impactaron contra imperio de lo que se pretendía lograr en muchos casos con un mayor grado de subdesarrollo e incluso de dependencia. A partir de la década del 80 se intentó, mediante propuestas de foros socialdemócratas —de origen europeo—, recrear la denominada *teoría de las necesidades básicas insatisfechas*, fomentando prestaciones de salud y educación a cargo del Estado, extendidas a la totalidad de los sectores sociales.

Tal vez el pragmatismo —revestido en muchos casos de eclecticismo— sea la metodología para solucionar los problemas para afrontar el atraso en los países latinoamericanos. No se trata sólo de voluntarismo para lograr ciertos fines o políticas, sino también en garantizar los medios técnicos y materiales suficientes para su concreción. Entre ellos, una adecuada administración financiera gubernamental como instrumento necesario para racionalizar esa compleja trama de decisiones públicas, tendientes a resolver los problemas de la sociedad. Responsabilidad en la gestión concebida a partir de afirmar el rol político del Estado. Expresa Iturriz “... resulta imposible pretender determinar un tamaño óptimo del sector gobierno a través de reglas imperantes en la economía de mercado. No debe buscarse entonces una respuesta económica a lo que en esa esencia es una cuestión política: volumen y composición de los servicios gubernamentales. Que ellos sean correctos depende de valoraciones personales o del consenso general sobre la estabilidad relativa de ellos, estando muy influidos por la ideología dominante, la misión que el orden político asigna al Estado y por lo que los ciudadanos esperan de él...”. Aunque, como veremos, no significa ello “politizar” los instrumentos de administración financiera.

10. ESTADO ARGENTINO: HISTORIA DE SU ORGANIZACIÓN CONTEMPORÁNEA

Una visión histórica de la evolución del Estado argentino permite explicar cómo el entorno político-económico impacta en la disciplina de las finanzas públicas, y por ende en las herramientas de administración financiera. Como un calco puede extenderse el análisis a gran parte de la historia institucional latinoamericana.

I. Período de la división internacional del trabajo (desde 1853 ,hasta 1928-31)

El financiamiento estadual dependía de los recursos de la explotación agrícola-ganadera, prácticamente el único producto exportable del país. En otros países la mono producción era de origen minero. El período se caracterizó por una democracia limitada unida a un acelerado crecimiento económico aunque desigual distribución del ingreso.

El rol del Estado estaba limitado al cumplimiento de determinadas funciones: defensa, seguridad y administración general, financiada con imposiciones al comercio

exterior, impuestos internos y algunas gabelas menores. Requería de una administración simplificada y control formal de los actos de gobierno. La administración financiera se limitaba a buenos registros centralizados en una sola unidad contable a cargo de una Contaduría General, y en cumplimentar con el objetivo de liquidez del Tesoro.

A instancia de la Escuela Latina se diseñaron para la época importantes instrumentos de gestión, fundamentalmente de “contabilidad pública”, a contrario del resto de la mayoría de los países latinoamericanos influidos por la denominada Misión Kemmerer de origen norteamericana. Así, nuestro país fue pionero –siguiendo la doctrina elaborada por tratadistas italianos y franceses– en la implementación de herramental administrativo-contable adoptado en las modernas corrientes del pensamiento entonces vigentes.

Las mayores diferencias conceptuales lo fueron en materia de control. Mientras que en nuestra experiencia se crearon los Tribunales de Cuentas, en buena parte de los países latinoamericanos (Ecuador, Perú, Bolivia) surgieron los sistemas tipo “contralorías generales”.

II. Período del intervencionismo estatal (1930-1989)

También denominado del “capitalismo estatal”, dio nacimiento al régimen de economía mixta, en virtud de una mayor participación del Estado en la economía. Democracia interrumpida, profunda recesión y distribución regresiva del ingreso con una administración financiera tradicional fueron sus características distintivas.

✓ **Subperíodo del intervencionismo reducido (1930-1945)**

La generalizada crisis económica, consecuencia de la primera guerra mundial, impactó críticamente sobre la estabilidad financiera del Estado, demandando un gradual avance con relación a la participación estatal. La fuerte caída en las exportaciones generó la necesidad de un intervencionismo del Estado con la creación de las primeras juntas reguladoras de la producción, y el desarrollo de la actividad productiva del Estado (hidrocarburos, aeronáutica, etcétera). Necesidad de financiamiento de los gastos estatales con la creación de nuevos impuestos, dando nacimiento al impuesto a los réditos

✓ **Subperíodo del intervencionismo ampliado (1945-1975)**

A partir de mediados de la década del 40, se generan activas políticas de alto grado de intervencionismo estatal con el propósito de promover una acelerada industrialización, una mayor participación en la cuestión social, consecuencia de un pronunciado proceso de urbanización, y de nacionalización –vía estatización– de numerosos servicios públicos anteriormente concesionados. Financiamiento vía emisión monetaria y deuda interna una vez afectadas las reservas monetarias

de los altos excedentes exportables generados como consecuencia de la 2da guerra mundial. Se desarrolló así el Ente Productivo Estatal impulsándose la planificación con la formulación de los denominados planes quinquenales.

✓ **Subperíodo del financiamiento vía deuda externa (1976-1989)**

El acceso al mercado financiero internacional fue facilitado por una amplia oferta de capitales que, producto de la crisis del petróleo en medio oriente de principio de la década del 70, generó excedentes financieros que se prestaron sin mayores recaudos respecto a la capacidad de repago de los deudores. Se continuó con la política de capitalismo de Estado con desarrollo de obras públicas monumentales, aunque en muchos casos económicamente improductivas. Pero la incapacidad en garantizar recursos fiscales genuinos, y la generación de la crisis del endeudamiento externo, provocó a fines de la década de los ochenta una severa crisis recesiva y un pronunciado proceso hiperinflacionario.

III. Período de la reforma económica estructural

✓ **Subperíodo de las políticas neoliberales (1989-2001)**

La crisis hiperinflacionaria de 1989, consecuencia de la emisión monetaria descontrolada como forma de financiar el gasto público, dio nacimiento a procesos de reformas mediante privatizaciones y desregulaciones de la actividad estatal y económica en general. La sanción de las Leyes de Reforma del Estado, Emergencia Económica y de Convertibilidad, implicó severos ajustes priorizando así el mantenimiento del equilibrio fiscal, como salvaguarda para lograr –se sostenía– un sólido crecimiento económico futuro y una mejor distribución del ingreso. En 1992 con la Ley 24156 de Administración Financiera y Control Gubernamental, se pretendió dar consistencia y racionalidad al proceso de gestión financiera pública y al control gubernamental. Presentación –por primera vez después de casi cuatro décadas– de los Presupuestos y Cuentas de Inversión en plazos legales. Se inició un proceso de reforma administrativa impulsando la formulación de instrumentos modernos de administración financiera y la eliminación del control previo externo.

✓ **Subperíodo de las políticas neokeynesianas (2002 -.....)**

La aplicación de políticas neoliberales basadas en un severo ajuste fiscal y un modelo estabilizador ligado a la convertibilidad (paridad peso/dólar uno a uno) generó un elevado endeudamiento externo y de desindustrialización pronunciada. El proceso que estalló a fines del año 2001 generó el default de la deuda pública, hiperinflación, recesión económica y una alta desocupación. Sin pretender volver a los viejos tiempos de la autarquía y la estatización a ultranza la política económica, a partir del año 2002, se direccionó hacia la recuperación del

manejo de las variables financieras básicas con una mayor intervención del Estado. El neokeynesismo sentó su impronta ante las nuevas condiciones de la realidad nacional.

Los efectos de la caída de la convertibilidad fueron explosivos como la estampida de una manada, de allí el “efecto manada” o también llamado “burbuja financiera”. A mediados del año 2007 el concepto “burbuja” se ha instalado en el léxico financiero ante las repercusiones por la fuerte baja del valor de las hipotecas en el mercado estadounidense. Pero volviendo al caso argentino las llamadas **3D**: default, devaluación y depósitos confiscados generaron un clima económicamente deprimente y socialmente caótico. A partir del 2002 la recuperación se vio favorecida por un escenario internacional de altos precios de las exportaciones (*commodity* de granos) que con dólar alto permitió el mejoramiento de las cuentas fiscales mediante aplicación de retenciones. Salido el país parcialmente del default en el 2005, la problemática económica de la década transita ahora por una compleja, y delicada trama de variables contradictorias, que pueden resumirse en otra expresión nemotécnica: **4I** (inflación, inversión, infraestructura e inclusión social).

11. CRISIS DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA Y ARGENTINA

La crisis económica es de extensión mundial. La realidad supera los ideologismos y los desequilibrios manifestados en negativos indicadores de crecimiento, empleo y distribución repercuten, aunque en forma desigual, sobre distintos escenarios políticos. No se han liberado de la crisis aún países del denominado mundo capitalista desarrollado. En el marco latinoamericano y en el caso especial de Argentina, existe un cuadro de situación similar, útil de describir para una debida evaluación de las reformas financieras a encarar no sólo en sus aspectos de naturaleza macroeconómica sino también de tipo microeconómica. Ambos deben conjugarse con la finalidad de dar consistencia y continuidad a las propuestas con relación al rol del Estado en la sociedad, sin caer en simplicismos teóricos como ocurrió con la aplicación acrítica del keynesianismo y en las últimas décadas con el neoliberalismo.

Se señaló reiteradamente a fines de la década de los ochenta entre las causas principales concurrentes de la hecatombe del Estado una alta indisciplina fiscal, una profunda caída de los recursos, *la politización de los instrumentos financieros*, la incertidumbre para la inversión privada y una degeneración de la actividad política alejada de su misión en promover cambios sustanciales para la sociedad. Se apuntaba a una cultura basada en la irracionalidad demagógica producto de conductas evasivas en resolver la crisis. A ello se agregaba la tendencia a favorecer a sectores privados a costa del Estado, mediante absurdas políticas de subsidios y promociones. Se produjo un negativo cuadro de situación, derivado del exagerado ejercicio de ciertos instrumentos fiscales heredados de las prácticas de un intervencionismo desmesurado. La resolu-

ción estructural de estos perversos efectos fueron los fundamentos del proceso de Reforma Estatal y Económica en Argentina. Señala Llach, justificando la filosofía neoliberal a principio de los noventa, como efectos notables:

1. *Pérdida de Credibilidad y Legitimidad de las Instituciones Económicas y Sociales*

Expresada en la pérdida de confianza en las decisiones del poder público, y una corrupción generalizada en todos los estamentos de la sociedad institucionalizada a partir del continuo proceso hiperinflacionario registrado desde décadas anteriores.

2. *Hiperinflación Crónica*

La inflación es un tributo que afecta injustamente –por su regresividad– a los sectores sociales más bajos. La emisión monetaria sin respaldo fue el mecanismo para el financiamiento de un cuantioso déficit fiscal que disimuló la incapacidad dirigencial –sumado a una falencia en la legislación– en resolver cuestiones de fondo. Incompatible con el crecimiento, es posible demostrar la relación directa entre caída del producto y los niveles inflacionarios.

3. *Crisis del Estado*

El desequilibrio gubernamental se exteriorizó en un *déficit fiscal permanente*, con un *sistema impositivo regresivo* y un *gasto público ineficiente*, con problemas no sólo en su cuantía sino también en su pésima asignación.

4. *Crisis de Crecimiento y de Inversión*

Frente a la alta presión fiscal, con una profunda burocratización administrativa e ineficiencia por parte de los organismos recaudadores, la sociedad respondió con un fuerte crecimiento de la economía informal. Calculada hasta en un 50% del producto, el desarrollo de estructuras de economía “en negro”, no revirtió la tendencia de los índices negativos de crecimiento de la economía. La pronunciada caída de la inversión pública y privada produjo no sólo la caída del producto sino también del empleo.

5. *Crisis de la Distribución del Ingreso*

Mayor que la del producto, el aumento de la regresividad en la distribución del ingreso se manifestó en crecientes índices de desempleo y cuentapropismo.

6. *Crisis Externa*

La crisis del crecimiento, como la ausencia de inversiones, se exteriorizó en una baja de los niveles de exportaciones ante la ausencia de precios y calidades competitivas de los productos no tradicionales exportables. A ello se sumó el deterioro de los términos de intercambio por la baja de los precios de exportación de los productos

tradicionales
gasto público
según medic

12. NUEVO

La ac
de la socied
recíprocam
posibles y l
Siguiendo a
configurati
mundo con
tendencia a
ción de los
Sustancial
de particip
posibles en

Est
rol se ve
liberales. I
de ahora e
liberal y le
“subsidiar
dan asum
apunta a u
ma de la
redistribu

En
llo econó
ejecutor d
(Program
políticas
década de

✓ In
mi
✓ Li
to
✓ Aj
de

tradicionales argentinos. El aumento de la deuda externa para el financiamiento del gasto público, generó a su vez la fuga de capitales al aumentar el llamado “riesgo-país” según mediciones de los centros financieros internacionales.

12. NUEVO ORDEN INTERNACIONAL. ROL DEL ESTADO

La administración como técnica y la política como conciliadora de los conflictos de la sociedad no deben ser consideradas independientemente. Ambas se interinfluyen recíprocamente. La política en cuanto proceso de toma de decisiones entre alternativas posibles y la técnica en la definición racional de que dichas alternativas sean factibles. Siguiendo a tratadistas como Naisbitt, Drucker, y Touraine, se señalan como elementos configurativos del llamado Nuevo Orden Internacional –o menos prosaicamente del “... mundo como una gran aldea...”– a un macro escenario caracterizado por una marcada tendencia a una democracia participativa, permitiendo una creciente y ampliada actuación de los ciudadanos sumado a las formas tradicionales de democracia representativa. Sustancialmente, se consolida la democracia como régimen de gobierno con alto grado de participación. Los proyectos totalitaristas no son considerados como alternativas posibles en la conducción de los destinos de una sociedad.

Estas limitaciones al accionar del Estado se extienden al campo económico. Su rol se ve disminuido, aunque no asimilado a los reducidos límites de las funciones liberales. El nuevo Estado seguirá teniendo diversas y complejas funciones. El Estado, de ahora en más, tendrá responsabilidades intermedias entre las mínimas del Estado liberal y las máximas de un Estado absolutamente intervencionista. Bajo el principio de “subsidiariedad” sólo debería tener a su cargo aquellas responsabilidades que no puedan asumir los restantes agentes económicos y sociales de una nación. Sin duda ello apunta a una revalorización del mercado, y la libre iniciativa económica, como paradigma de la racionalidad y eficiencia económica y sostén de un estable esquema redistributivo.

En este último sentido se habla del *Estado Inductor* como promotor del desarrollo económico y social, con un grado mínimo de regulación y prácticamente nulo como ejecutor de actividades que subsidiariamente puede realizar el sector privado. El PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), anticipándose al fracaso de las políticas neoliberales, a través de *siete recomendaciones* aconsejada a mediados de la década de los noventa:

- ✓ Invertir generosamente en educación básica, aptitudes pertinentes y readiestramiento de los trabajadores.
- ✓ Liberar a la empresa privada y hacer que los mercados sean más accesibles para todos.
- ✓ Apoyar a las pequeñas empresas y al empleo informal, sobre todo por conducto de la reforma del sistema crediticio y de los incentivos fiscales.

- ✓ Crear una economía eficiente de servicios para el futuro, a través de inversión en las nuevas aptitudes demandadas.
- ✓ Fomentar tecnologías con gran densidad de mano de obra, especialmente mediante incentivos fiscales.
- ✓ Ampliar las redes de seguridad promotoras de empleo, generando programas de obras públicas de gran demanda de mano de obra en períodos de importantes dificultades económicas.
- ✓ Replantear el concepto de trabajo y la duración de la semana laboral, con miras a que las oportunidades de trabajo existentes se compartan.

El rol del Estado se amplía a funciones de regulación de los servicios públicos esenciales ahora privatizados; en otorgar la debida seguridad jurídica al ejercicio de los derechos de propiedad y los contratos celebrados; y a la protección del medio ambiente.

Correlativamente, los deseos de una pacificación mundial, entendida mediante la resolución amigable de los conflictos, debería reducir la importancia de la función de defensa con su consecuente menor impacto sobre el presupuesto público de los gastos en armamento.

El desarrollo y organización interna de las naciones bajo este común denominador, facilita a su vez su integración regional e internacional. La universalización de las relaciones económicas, subordinadas con anterioridad a comunicaciones tradicionales de "distancia-espacio", con su alta carga de energía, es reemplazada por la "distancia-tiempo" de las telecomunicaciones facilitando un activo y dinámico proceso de intercambio comercial y de servicios. En especial adquiere importancia en este esquema el proceso de regionalización económica, con integración de espacios supranacionales a través de los Mercados Económicos Comunes (UE-MERCOSUR-ALCA).

Finalmente, el incesante avance tecnológico ha permitido el desarrollo de ese radical proceso de cambio. Sobre este escenario nacional e internacional se reformula el nuevo rol del Estado. Consecuentemente, la exigencia de una administración adecuada es una condición necesaria para acompañar, desde el sector público, este nuevo proceso de cambio internacional y las demandas de la sociedad.

13. MODELO DE REFORMAS APLICADO EN AMÉRICA LATINA. EL CASO DE ARGENTINA

13.1. 1ra. Reforma del Estado (período 1989-1995). *Reformas estructurales de primera generación*

Producto del aniquilamiento de las instituciones gubernamentales a fines de la década del 80, se sancionaron una serie de normas con la finalidad de afrontar la situa-

ción de profunda crisis económica y financiera. Como un Estado no puede “quebrar”, ordenó una serie de medidas singulares adaptadas a la gestión de sus recursos en función de los fines públicos involucrados. La Ley 23.696 de **Reforma del Estado** dispuso la *emergencia administrativa* en materia de “...prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos y la situación económico-financiera...” para el sector público nacional, por el lapso de un año, y prorrogable por una sola vez y por igual término. También se establecieron normas en materia de *privatización y participación del capital privado* en las denominadas haciendas productivas (empresas y sociedades del Estado) bajo el control de una comisión bicameral a través de diversos procedimientos de venta de activos, de acciones, locaciones, administración con o sin opción de compra; y concesionamiento, licencia o permiso de gestión privada.

Con la finalidad de permitir la participación en el capital de los activos privatizados al personal de esas instituciones, se creó la figura del *programa de propiedad participada* y un *régimen de protección del trabajador*. Por un término de 180 días se estableció un sistema de *contrataciones de emergencias*, suspendiendo provisoriamente los requisitos de contratación de la entonces vigente Ley de Contabilidad, aunque fijando una serie de condiciones mínimas en procura de garantizar un adecuado marco de transparencia en la presentación de ofertas. Con relación a los *contratos vigentes*, se facultaba al PEN a su extinción por razones de fuerza mayor y la recomposición de aquellos vigentes. Como correlato de la emergencia, se suspendían por el plazo de dos años las ejecuciones de las *obligaciones exigibles* en contra del Estado Nacional. En materia de *concesiones* –de acuerdo con la Ley 17.520– se debía “...asegurar que la eventual rentabilidad no exceda una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad obtenida por la concesión...”. Finalmente, se estableció un *plan de emergencia del empleo* afectando fondos “...para encarar obras públicas de mano de obra intensiva...” para su ejecución por parte de las municipalidades (equivalente a alcaldías en el resto de América Latina).

Por otro lado la Ley 23697 de **Emergencia Económica**, a partir de reconocer la necesidad de proveer “...el ejercicio del poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creado por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece...”, dispuso un conjunto de normas en materia de suspensión de subsidios y subvenciones en general, vinculadas con los regímenes de promoción industrial y minera. En el caso de inversiones extranjeras se garantizó la “...igualdad de tratamiento para el capital nacional y extranjero, que se invierta con destino a actividades productivas en el país...”, como también la suspensión del régimen de compra nacional (Dec. ley 5.340/63 y ley 18.875). Así como en materia fiscal, se estableció un régimen presupuestario de emergencia, se dispuso la desafectación de fondos con destinos específicos como violatorios del principio de universalidad presupuestaria. También se dispusieron medidas de excepción en materia del impuesto a la transferencia de combustibles líquidos (una de las principales fuentes de recursos en el período); reintegros, reembolsos y devolución de tributos; regalías petrolíferas y gasíferas; y venta de inmuebles innecesarios. Desde el punto de vista

institucional se dispuso la Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, un anticipo de lo que sería la filosofía de la futura Carta Orgánica sancionada por Ley 24144 en 1992.

En virtud del alto endeudamiento público, se estableció un doble régimen de “compensación de créditos y deudas de particulares con el Estado Nacional y cancelación de sus saldos netos”; y un régimen de “compensación de créditos y deudas del sector público”. Finalmente se legisló en materia de mercados de capitales tendientes a su afianzamiento, el régimen de empleo público (permitiendo traslados, transferencias y fomentando la participación de los agentes disponibles), se substituyó el artículo 245 del Régimen de Contrato de Trabajo en lo referido a indemnizaciones por antigüedad y despido, la importación de mercaderías escasas en materia de comercio y abastecimientos; y variadas normas de procedimientos impositivos. La mayoría de las provincias argentinas aplicaron medidas similares.

13.2. 2da. Reforma del Estado (período 1996-1999). Reformas funcionales o de segunda generación

Fundamentado en las Leyes 23.696 y 23.697, y la posterior Ley 24.629 (capítulo II), “...continuando el proceso de reforma y modernización del Estado”, por el Decreto 558 del 24 de mayo de 1996 se dio inicio a la llamada Segunda Reforma del Estado. En la sección II hacemos referencia al contenido y extensión de esta fase del proceso de profundización de las transformaciones estructurales del Estado denominadas de “segunda generación”. Entre los aspectos más relevantes del decreto caben señalar:

- ✓. Creación de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros responsable de la coordinación, seguimiento y control del proceso de Reforma.
- ✓. Decisión de que la totalidad del sector público formule propuestas en materia de cumplimiento de las políticas de privatizaciones (Ley 23696) y de estructura organizativa y distribución de plantas de personal.
- ✓. Disposición que las respectivas jurisdicciones efectúen propuestas en temas críticos. Así, al MEOSP le compete remitir “...las iniciativas existentes en materia de desregulación y transferencias de actividades...”.
- ✓. Revisión del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, estatutos y escalafones especiales que afectan la productividad del trabajo.
- ✓. Instrumentación del procedimiento de compras de bienes normatizados o de características homogéneas.
- ✓. Elaboración de un proyecto de ley para la regulación del Sistema de Contrataciones del Estado que “...asegure una mayor transparencia y flexibilidad en los procedimientos...”.
- ✓. Creación de un fondo con ahorros y ventas de activos, con destino al financiamiento de programas de fortalecimiento institucional y operacional que demande la segunda fase de la reforma.

1:
 L:
 objetivos
 virtud de
 dólar a u
 crisis ecc
 instrume
 de las po
 L:
 llamadas
 dos finan
 ral del pa
 entrega d
 les permi
 adopten r
 rán el cua
 mejoras c
 las reform
 mejores i
 frentes. U
 se mejore
 servicios.
 Aunque i
 voluntari
 incluyend
 un equilit
 14. VAR
 Si:
 neutral ni:
 ño de poli
 crisis hipe
 lograr crec
 cerrada al
 impropias.
 “monopóli
 signo abso
 nas surgier
 Editorial O.

13.3. Resultado de las Reformas

Las reformas generacionales y el uso de herramientas de administración. Los objetivos deseados en ambas reformas tuvieron escasos resultados a largo plazo en virtud de una sujeción estricta al denominado esquema de convertibilidad (el anclaje del dólar a un peso) cuyo estrepitoso fracaso a fines del año 2001 llevó a Argentina a la crisis económica y social más pronunciada de su historia. Por más buenos que sean los instrumentos su aplicación es dificultosa –cuando no imposible– si el contexto global de las políticas económicas no es favorable.

Las reformas generacionales y la necesidad de un superávit estructural. Las llamadas reformas de primera generación permiten en una primera etapa lograr resultados financieros superavitarios notorios. En realidad se logró una permutación estructural del patrimonio estatal. Se venden activos físicos e intangibles (el valor llave de la entrega de un monopolio de un servicio público a un privado) cuyos ingresos adicionales permiten financiar el nivel del gasto público habitual. Aun cuando para este último se adopten medidas de ajustes extremas (llamadas más precisamente *recortes*) que mejorarán el cuadro fiscal ello será por corto tiempo. Se requiere una *reingeniería del estado* y mejoras continuas implementadas de nuevos procesos que *hilando fino* (sustancia de las reformas de segunda generación) permitan bajar costos, ser más eficientes y lograr mejores resultados públicos. Una reforma integral completa debe trabajar sobre dos frentes. Uno respecto al gasto que aun cuando no sea factible bajarlo sustancialmente se mejore en calidad permitiendo legitimizar la acción del gobierno con más y mejores servicios. Esto impactará sobre una mejor predisposición en el pago de los tributos. Aunque respecto a esto último –el segundo frente– no debe apostarse sólo en el voluntarismo de los contribuyentes. Y una sistematización del proceso recaudatorio –incluyendo un cambio en la estructura tributaria– será el otro brazo que podrá sostener un equilibrio estructural en el largo plazo.

14. VARIABLES DEL AJUSTE ESTATAL. LAS 5 “D”

Si se mantiene el pensamiento de contar con un Estado suficiente –ni totalmente neutral ni absolutamente intervencionista– se requiere formular nuevas ideas en el diseño de políticas apropiadas para revertir el profundo “estado” de crisis heredado. La crisis hiperinflacionaria de fines de los ochenta puso en evidencia la imposibilidad de lograr crecimiento y estabilidad sobre la base de una economía fuertemente regulada y cerrada al mundo, sumado a un Estado deficitario desplegando multitud de funciones impropias. La exacerbación de posiciones “estatistas”, “centralizantes”, “regulatorias”, “monopólicas” y “autárquicas” generó a partir de 1989 un conjunto de políticas de signo absolutamente antagónico como los extremos de un péndulo. Las nuevas consignas surgieron del denominado Consenso de Washington, diseñado en 1989 por John