

ESCUELA DE GOBIERNO

Taller: REFORMA DEL ESTADO

*Alternativas de Reforma del Estado
en el Uruguay*

*Noción de Estado de Bienestar
y su evolución en el país.*

Montevideo, 28 de septiembre de 2009.-

ALTERNATIVAS DE REFORMA DEL ESTADO EN EL URUGUAY

INTRODUCCIÓN

En todos los planes y programas de gobierno de absolutamente todos los partidos políticos uruguayos encontramos un capítulo sobre “Reforma del Estado”, pero cabe preguntarnos ¿a qué nos referimos cuando hablamos de Reforma del Estado? El significado de esta expresión puede aludir a muchos aspectos: se puede referir a la modernización de sistemas, de TIC's, de e-government, pero también podemos estar hablando de las carreras funcionales, de los sistemas de incentivos, de controles, de sistemas de indicadores, de evaluación institucional, en definitiva referirnos a un Estado moderno, eficiente, eficaz, o sea -hablando en jerga comercial- *un Estado de “clientes satisfechos”*.

A los más jóvenes nos seduce la idea de que se puedan solucionar problemas cotidianos que se exteriorizan en la atención al usuario común, aquel que va a pagar la contribución a la Intendencia, el que necesita tramitar una licencia de conducir, quién realiza un trámite jubilatorio, o quién intenta conectar la luz eléctrica en su establecimiento rural.

Pero, cuando nos acercamos a los conocimientos y experiencias, nos llevamos la sorpresa de que este es un problema que arrastramos desde hace ya cincuenta años. Sucede entonces que estamos tratando de Reformar el Estado desde hace ya cincuenta años. Cabe preguntarnos luego qué hemos hecho, qué hemos logrado y cuáles son nuestras metas hacia el futuro. También debemos de preguntarnos si es que realmente estamos dispuestos a cambiar y, si es así, qué nivel de aceleración le queremos imprimir a ese cambio.

Entonces, ya no es todo entusiasmo sin límites y ponemos un poco más de cuidado en los objetivos, los acotamos y tratamos de aprender de las experiencias, que las hay en cantidades, tanto a nivel internacional como nacional.

Podemos entonces tener un ojo más afinado con esas promesas de los programas de gobierno, con las planificaciones institucionales y volvemos más prudentes, mesurados, pudiendo encarar así -desde donde nos toque colaborar- una labor crítica y sin perder el entusiasmo, abordar el tema en su real dimensión.

LA EXPERIENCIA EN URUGUAY

En nuestro país hemos asistido a varios impulsos reformistas, los que se han manifestado en forma de enviones y de experiencias aisladas, algunas con relativa continuidad y otras no. La clásica “*suma cero*” hace que cada cambio de gobierno marque el comienzo de planes que luego se ven truncados por una nueva administración.

Algunos de los logros que hasta ahora podemos contar como reales fueron la reducción de funcionarios en la administración central, la desconcentración de cobros y pagos en diversas entidades recaudadoras, la atención telefónica y vía mail, la instrumentación de páginas Web institucionales (en muchos casos interactivas), la atención personalizada (eliminación de barreras físicas) y la creación de algunos servicios telefónicos 0800 o sea las llamadas sin costo para el ciudadano a entes públicos como ANTEL, OSE, UTE entre otros.

Los cambios que se realizan en forma vertical, normalmente son experiencias de reformas que se procesan por dentro de las Instituciones, impulsadas por un grupo de personas que llevan adelante la gestión y tienen el respaldo político y económico para poder instrumentarlas.

Pero hay otras reformas de carácter general que se dan normalmente por cambios en la normativa y que necesariamente deben de contar con consensos y aprobación político partidarios. Estas sin dudas son las más difíciles de llevar a cabo pero las más universales en cuanto a su alcance y visualización.

Una introducción en nuestro sistema de Administración Pública, nos permite deducir que no hacen falta normas: éstas existen y han existido desde hace mucho tiempo, a veces tenemos la idea de que hay determinadas trabas y repetimos dicha idea sin verificar exactamente el marco normativo, si lo hiciéramos nos daríamos cuenta de que no se tienen las manos atadas, al contrario, en general se encuentra la libertad requerida para actuar. Como ejemplo tenemos el clásico tema de la inamovilidad de los funcionarios públicos.

Entonces, el positivismo no es necesariamente el único camino. Las normas no son siempre aplicadas y se repiten las prácticas porque esto resulta más cómodo y con menos coste político.

En cuanto a los cambios tecnológicos, o sea la incorporación de nuevas tecnologías que se abren camino solas y que en general deben de ser absorbidas por las Instituciones estatales porque se imponen dentro de todas las actividades.

SERVICIO CIVIL

Uno de los temas cruciales es la parte humana del sistema, a tal grado que se dice que no habrá instituciones mejores que quienes las conforman. En nuestro país la carrera funcional está sumamente desvalorizada, en general la opinión pública tiene un muy mal concepto del funcionario público.

Se han propuesto sistemas de incentivos y desincentivos, se han puesto a prueba en algunos casos pero son insuficientes y escasos, además al no existir una real evaluación no se puede sostener que realmente resulten justos y no terminen siendo mecanismos que en definitiva terminen favoreciendo a los “*amigos*”. En cuanto a los desincentivos o “*castigos*”, nos da la impresión de que nunca han sido debidamente aplicados.

La capacitación nunca es suficiente y no ha sido permanente, a los cambios tecnológicos y de técnicas hay que responder con entrenamiento continuo. En los casos en los cuales los servicios públicos se han preocupado por la capacitación de sus funcionarios, se ha notado que también se logra mantener al funcionario motivado y comprometido con su función.

Otro gran problema reinante es la existencia de distintas categorías de funcionarios. Es así que tenemos variados ejemplos de cómo un funcionario puede llegar a ganar hasta cinco veces más que otro, dependiendo de en qué lugar trabaje. Se hace necesario un sistema remuneratorio competitivo que elimine estas diferencias y las asimetrías entre la asignación de tareas en distintas administraciones. Un ejemplo del grave problema que se tiene es que funcionarios de los escalafones C ó D de algunos organismos del Estado perciben remuneraciones por encima de funcionarios de los escalafones A ó B en alguno de los incisos del Poder Ejecutivo, lo cual no parece lógico y termina empujando al multiempleo para tratar de alcanzar un nivel de ingresos decoroso.

El ingreso y ascenso por concurso es otra de las propuestas que se han intentado implementar pero de forma disímil en todos los organismos estatales y siempre se mantiene un número elevado de funcionarios que siguen entrando por la “puerta del fondo”. También se ha propuesto el ingreso centralizado de funcionarios y la fiscalización independiente de concursos, ideas que aún no se han consolidado en la práctica.

En otro eje de la discusión está la modernización del sistema de calificaciones, el que debe de ir de la mano de la redefinición de indicadores. Tal vez tendremos que pensar en que los mecanismos de calificación deberán de diferir en cuanto a la especialización de la Institución o de la función.

MODELO EMPRESARIAL

En cuanto al orden interno de las Instituciones se ha propendido a la optimización de recursos, en algunos casos a la reingeniería de procesos administrativos. Salvo en raras excepciones, estos cambios han resultado de poca profundidad y se han realizado aisladamente.

Las Instituciones públicas no son empresas privadas y por lo tanto aunque tomemos teorías y experiencias de este ámbito y aunque muchas veces su eficiencia nos inspire, no podemos dejar de ver que no es lo mismo, no todo resulta trasladable de un sector al otro.

Nos encontraremos con restricciones jurídicas, de orden económico, poco margen para manejar incentivos y desincentivos, multiplicidad de fines y esa idea de que no pasa nada porque el Estado paga.

En este aspecto otro tema que se viene proponiendo es la especialización de los cargos gerenciales, la idea básica es contar con personal preferentemente joven y técnico, especializado en gerenciar. Bajo este concepto, se habla de separar los cargos técnicos gerenciales de los cargos políticos, e incluso, si el consenso político no estuviera para sustituir unos por otros, se maneja la idea de duplicar los cargos, para poder llegar a manejar con una idea empresarial a las Instituciones Públicas.

En mi opinión se hace esencialmente necesario contar con la elaboración de sistemas de indicadores de gestión que nos permitan realizar una correcta evaluación de calidad institucional y satisfacción del usuario. Este sistema debe ser concebido de forma flexible, de manera de hacer factible ensayar correcciones sobre la marcha para solucionar los inconvenientes que se detecten en su aplicación.

EL PROBLEMA REAL

Los problemas que se plantean y se han planteado desde siempre no siempre traslucen el problema real: la existencia de voluntad política para confrontar las debilidades de los directivos que a su vez cuentan con jefes políticos, más preocupados de no perder votos que de gerenciar debidamente.

Se denota una eminente necesidad de trabajar en equipos multidisciplinarios, que ataquen un problema que se advierte como multicausal (político, técnico, económico, social, cultural, histórico, normativo, etc.).

El nuevo modelo de gerenciamiento deberá funcionar contando con una masa crítica de actores que se capaciten constantemente pero que a su vez cuenten con un consenso político, que actúen basados en un plan estratégico y que sean capaces de incorporar nuevas tecnologías

CONCLUSIONES

Todo cambio molesta a alguien y genera una lógica de ganadores y perdedores que es innegable; existen intereses corporativos, intereses especiales que se contraponen forzosamente con el interés del colectivo. El concepto de “*bien común*” no siempre es el que prevalece en la clase política como nos gusta pensar. En este marco es lógica la resistencia al cambio, cambio que tiene que abrirse camino estratégicamente, utilizando los recursos adecuados, pero siendo conciente de sus límites.

El plan de reforma que prosperará es el que gane en la conciencia de la población, el que exija amablemente el usuario y aquel en el que voluntariamente el funcionario quiera participar, porque le convenga. La nueva reforma deberá entonces hacerse fuerte y echar raíces en nuestro sistema sobre esas bases, de lo contrario estará condenada a un fracaso.

Me pregunto desde dónde tendría que provenir el impulso inicial y si es realmente posible de realizar desde el Poder Ejecutivo, en vista de los diferentes planes que ha habido en el pasado y los menguados logros alcanzados.

Me tiento pensar en una alternativa y explorar qué es lo que se podría realizar desde lo local, hasta dónde se podría avanzar en pequeños proyectos que sean enmarcados según sus competencias desde lo departamental o lo local, sin pretender involucrar a todo el aparato estatal. Quizás los gobiernos locales se encuentren en una posición privilegiada para liderar dichos cambios, de trabajar más personalmente, de generar instancias de educación ciudadana. ¿Podrían acaso ser tomados como pequeños modelos, que por un proceso de acumulación terminen modificando la cultura uruguaya y la visión que el ciudadano tiene sobre la gestión de lo público?

ESTADO DE BIENESTAR

NOCIÓN CONCEPTUAL

En general hay un acuerdo mayoritario en ubicar el comienzo del Estado de Bienestar luego de la culminación de la Primera Guerra Mundial. *Welfare State*, es una expresión inglesa, que suele traducirse como *Estado de Bienestar*, empleada para mostrar una postura que coincidía con la política social propuesta por el Partido Laborista inglés que apoyaba las conocidas teorías intervencionistas de *Keynes*. Debía dar respuesta a las necesidades inmediatas creadas por la guerra y ser antídoto general ante los males estructurales del capitalismo: el desempleo y la pobreza.

La aparición del modelo Fordista, los antecedentes de la Primera Guerra Mundial y la continuación y profundización de las crisis económicas y sociales de los países europeos son tres de los factores que se señalan como determinantes en la conformación de este modelo.

El objetivo era darle al país un sistema avanzado de asistencia social que permitiese a los ingleses tener cubiertas sus necesidades mínimas en sanidad, educación y viviendas durante toda su vida: “*from de cradle to the grave*” (de la cuna a la tumba) cualquiera que fuese su origen social. El gasto social (seguridad social, enseñanza universal y gratuita, etc.) pasó del 6 % al 16 % del PIB entre 1950 y 1975 en Europa occidental y del 6 % al 12 % en Canadá, EE.UU y Japón. El Estado se convirtió en motor de la inversión, sobretodo en el sector industrial.

MODELOS MÁS ESTUDIADOS

El modelo *Nórdico* es el que presenta el nivel más alto de protección social y en contrapartida también el que presenta una carga tributaria mas elevada. Basándose en el principio de ciudadanía, ofrece un acceso más generalizado a las prestaciones sociales, con menos condiciones. En cuanto al mercado laboral, presenta un elevado número de empleos públicos y ofrece políticas activas de rápida reinserción para los desempleados invirtiendo en esto mucho presupuesto. Los sindicatos son fuertes en estos pequeños y relativamente homogéneos países.

El modelo *Continental*, presenta una mayor proporción de gastos orientados a las pensiones. Se basa en los principios de “*assistance*” y “*sécurité sociale*”. Se destaca su modelo de subsidios por invalidez. Las políticas activas en cuanto al mercado de trabajo son menos importantes que en el modelo Nórdico y en cuanto a los sindicatos, éstos tienen una afiliación muy baja, pero poseen un elevado poder de decisión en las negociaciones colectivas.

El modelo *Anglosajón*, se caracteriza por poseer medidas preventivas menores que otros modelos y por una asistencia social que llega como el último recurso. Los subsidios se dirigen en mayor medida hacia la población en edad de trabajar y los jóvenes, y el acceso a los subsidios está condicionado en mayor medida a que el beneficiario haya trabajado anteriormente o esté buscando trabajo. Poseen políticas activas de promoción de empleos, educación y calificación de sus trabajadores. Los sindicatos tienen menor injerencia en las decisiones. Este modelo es considerado uno de los más eficientes -solo superado por el nórdico- en lo relacionado con reducción de la pobreza y en promover incentivos para trabajar, lo que, según algunos autores, lo hacen más sostenible financieramente a largo plazo.

PRIMER PERIODO DE REFORMAS

El Uruguay incorporó con particularidades esta reforma social, aunque con algunos rasgos similares a los demás países Sudamericanos. Comienza tímidamente en el gobierno de facto, entre los años 1973 y 1984, y cobra impulso en la reapertura democrática, a partir de los años 90'. Nuestro país comenzó desarrollando un extenso sistema de políticas sociales de corte universal, tendiendo a cubrir por sus características a la mayor parte de la población.

La década del 90 se caracteriza por cambios graduales, moderados, no uniformes, los que variaron significativamente según cada sector de referencia. Podemos mencionar como aspectos muy destacables, tres hechos que marcaron esa década: por un lado la firma del Tratado de Asunción que dio origen al Mercado Común del Sur, en segundo término la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y en tercer lugar el cambio del sistema provisional con la creación de las AFAPs.

En relación al Tratado de Asunción, suscrito en 1991, podemos decir que se trató de un ejemplo en el cual el Estado uruguayo se embarcó en un acuerdo multinacional que propendía a la apertura de los mercados de los cuatro países socios para lograr la complementación comercial y apostar a conseguir nuevos mercados internacionales, en una clara apuesta a revitalizar la generación de puestos de trabajo en múltiples sectores de la actividad económica, con el propósito de otorgar un fuerte incremento en el empleo. De hecho la década de los 90 estuvo impregnada del optimismo inicial de los sectores productivos uruguayo; así muchas empresas invirtieron para modernizar sus procesos de fabricación y poder competir con posibilidades en mercados que ahora aparecían muy apetecibles, en función de la cantidad de población a la cual nuestros productos podrían llegar a partir de ese momento.

El otro hecho que hemos destacado es el de la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y lo hacemos justamente por lo que su propio nombre está diciendo. Por primera vez en el Estado, se buscó concentrar en una Secretaría de Estado todo lo vinculado a las políticas de construcción de viviendas para las fajas de más bajos ingresos, a la vez de comenzar a legislar en materia de medio ambiente, tema del cual se comenzó a hablar en el mundo cada vez con mayor insistencia a partir de fines de los 70. En relación al ordenamiento territorial, el cual ya contaba con diversa legislación de alcance nacional (Ley de Centros Poblados de 1946, normas municipales de regulación y uso del suelo, etc.), se buscó posicionar al territorio como un bien común, al cual debemos preservar para futuras generaciones, lo cual marcó un quiebre en este concepto que hasta entonces no se lo había considerado en su justa medida.

Las modificaciones en el sistema jubilatorio pasaron por la creación de entidades de ahorro previsional, que se denominaron AFAP. Estas entidades, fuertemente reguladas por la Ley en cuanto a los controles que se hacen sobre las colocaciones, administran los aportes de los trabajadores durante todo su trayecto laboral, para luego otorgarles una renta en el momento de su retiro. De alguna manera, permite que el sistema sea más justo en el entendido de que las mayores rentas serán recibidas por quienes más hayan aportado durante su vida laboral, a la vez que soluciona un problema endémico de financiación del sistema de retiros estatales que estaba a punto de colapsar en esos años.

Esta fue una etapa que tuvo enfrentada a la oposición política con el Poder Ejecutivo, dado que al no compartir las ideas presentadas por el gobierno de turno, aplicaba su poder de veto en el Parlamento y no permitía la implementación de la totalidad de las ideas propuestas. Se daba un escenario en el cual ninguno de los partidos representados en el Parlamento ostentaba una clara mayoría y por otra parte, no se alcanzaban consensos sobre estos temas.

El sistema de bienestar tendió a asumir un carácter híbrido de implementación, ya que conviven servicios semi-privatizados, con otros en los que se acentuó la intervención estatal, a los se anexan nuevas prestaciones de tipo focalizado que poseen un formato de co-participación público-privado para su instrumentación.

DEL SISTEMA UNIVERSAL AL FOCALIZADO

Luego de un comienzo de siglo marcado por la crisis económico financiera de los años 2001 y 2002, el año 2005 marca por primera vez en el Uruguay el comienzo de un gobierno de

izquierda, el cual además cuenta con una mayoría parlamentaria clara al haber triunfado con un apoyo de algo más del 50 % de la ciudadanía.

Esta etapa está marcada por un ciclo de recuperación económica en la región, hecho que redundará en un contexto económico favorable para el país. Comienza con niveles de pobreza altos, agudizados por la crisis económica del 2002, que alcanzan guarismos del 32,1 % de la población. Esto se acompaña de un elevado endeudamiento público y rigidez en la estructura del gasto público social.

Como arma diferencial para este período, además de la prosperidad económica surgida de una favorable coyuntura internacional, el Poder Ejecutivo contó como decíamos con mayoría parlamentaria propia, que le aseguró la sanción de las herramientas jurídicas necesarias para implementar cualquier tipo de plan de inmediato y sin necesidad de negociación con las demás fuerzas políticas.

En este período, se retorna al uso de algunos instrumentos como lo fueron los Consejos de Salarios que no se habían integrado en los últimos años, pese a ser una herramienta de larga data en nuestra legislación. Se llevan adelante algunas iniciativas como lo son la Reforma de la Salud y la Reforma Tributaria y se utilizan planes sociales focalizados dirigidos hacia los sectores socioeconómicos más desfavorecidos como el Plan de Emergencia y el Plan de Equidad. En este contexto, se crea un nuevo inciso como lo es el Ministerio de Desarrollo Social, que será el encargado de gerenciar las políticas de asistencia a la población más cadenciada.

El gobierno del Encuentro Progresista introduce también cambios en lo que es el sistema educativo al aprobar una Ley de Educación, aunque curiosamente esta iniciativa tuviera el rechazo de los gremios y de la oposición política. También en este período se implementa la Ley de Flexibilización del Acceso a las Jubilaciones y Pensiones que modifica las condiciones para acceder a las prestaciones jubilatorias.

Uno de los principales problemas que ha presentado a lo largo del tiempo estos sistemas, es la tendencia a duplicar las estructuras que brindan las distintas prestaciones sociales. Un estudio realizado por la Facultad de Ciencias Sociales revela que en nuestro país se cae con frecuencia en superposición de tareas entre diferentes reparticiones oficiales, incurriendo por lo tanto en un aumento del costo de las prestaciones. Los altos costos y la complejización de las tareas sobre todo en lo que refiere a la coordinación de las mismas, hace que el sistema se torne excesivamente oneroso y burocrático si es que se pretenden realizar controles y en contraposición se peligró de descuidar los controles en aras de atender la emergencia.

La Dra. Carmen Midaglia expresa que: *“En líneas generales, parece correcto afirmar, a partir del análisis del caso uruguayo, que los países con esquemas de bienestar extendidos e institucionalizados no mejoran su desempeño en la provisión de bienes sociales con la incorporación de programas focalizados cuando se agregan de manera “azarosa” y sin claras articulaciones con el resto de sistema de prestaciones sociales”.*

CONCLUSIONES

Se necesitan acuerdos que involucren a toda la colectividad política para que estas iniciativas cuenten con el apoyo que se merecen por su vital importancia para la sociedad en su conjunto. Sin este acuerdo consensuado, lamentablemente no se podrá pensar en un futuro construido entre todos y caeremos siempre en la crítica a lo que se hizo *antes* pensando en que *lo nuestro* es lo mejor.

No hay que dejar de ver que muchas de estas ideas y mecanismos fueron importados de otros países, que son muy diferentes al nuestro. Muchas veces nos encontramos con seductoras soluciones que son verdaderamente inaplicables en nuestro país. No podemos comprar espejitos de colores, debemos de ser capaces de aprender de las experiencias ajenas y adecuar a nuestras necesidades las teorías extranjeras si es que todavía no somos capaces de idear las propias.

Entendemos que las políticas sociales focalizadas deben de ser etapas de transición para volver a políticas de corte universal que beneficien a la mayor parte de la ciudadanía. En éste sentido en el Prólogo del llamado Plan de Equidad, el actual presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez expresa sobre el recientemente culminado Plan de Emergencia Social: *“se trataba de generar condiciones para encontrar las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, de aportar respuestas a las demandas y necesidades más básicas sobre todo en alimentación y salud...”* y luego dice en cuanto a sus expectativas para el futuro *“...concientes de las oportunidades que tenemos para ir a fondo en el despliegue de políticas sociales universales y estructurales expresadas en el conjunto de reformas sociales y económicas...”*

Creemos que existe consenso en la idea de la necesidad de intervenir en la medida que sea necesario y con la profundidad que se requiera tanto para reducir la pobreza, como para lograr brindar una real protección contra los riesgos del mercado de trabajo. Difieren quizás las modalidades propuestas, pero la clave está en el entendimiento de la clase política para lograr implementar planes a largo plazo que en definitiva logren estimular al trabajo, como único instrumento que garantiza la dignificación del ser humano y la prosperidad para todas las familias uruguayas.

BIBLIOGRAFÍA

Diccionario de la Real Academia Española- 22da edición consulta on line.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto- Comité Ejecutivo Para la Reforma del Estado – “La Reforma Administrativa del Estado” – Diciembre de 1998

OPP - CEPRE - “Guía del Estado uruguayo para la Construcción de Indicadores de gestión”– Sistema de Evaluación de la Gestión Pública – 1999

OPP – CEPRE - “Seminario sobre Evaluación de la Gestión Pública” – 1999- Instructivos del CEPRE para la confección del Presupuesto Estratégico y Evaluación Por Resultados del Presupuesto Nacional 2000-2004. – 1999.

Cr. Alberto Sayagués: Material aportado” “Perspectivas de una Reforma del Estado en el Uruguay”.

Informes CEPAL -CEPALSTAT | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas <http://www.eclac.org/>

Gosta Esping-Andersen: “DESPUÉS DE LA EDAD DE ORO: EL FUTURO DEL ESTADO BENEFactor EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL” en Revista Desarrollo Económico vol.36 (jul.-set. 1996) Bs. As. (en selección de Textos de CECEA TOMO II)

Dra. Cármen Midaglia: Material proporcionado en su exposición en **Taller sobre Reforma del Estado, 26-27/ago/09 “Instituciones de Estado y Políticas Sociales”.**

Plan de Equidad <http://www.mides.gub.uy/mides/carpeta.jsp?contentid=818&site=1&channel=mides>

Wikipedia, http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Estado_del_bienestar&oldid=30020136

ÍNDICE

ALTERNATIVAS DE REFORMA DEL ESTADO EN EL URUGUAY

INTRODUCCIÓN	Pág. 2
LA EXPERIENCIA EN URUGUAY	Pág. 3
SERVICIO CIVIL	Pág. 4
MODELO EMPRESARIAL	Pág. 5
EL PROBLEMA REAL	Pág. 5
CONCLUSIONES	Pág. 6

ESTADO DE BIENESTAR

NOCIÓN CONCEPTUAL	Pág. 7
MODELOS MÁS ESTUDIADOS	Pág. 7
PRIMER PERIODO DE REFORMAS	Pág. 8
DEL SISTEMA UNIVERSAL AL FOCALIZADO	Pág. 9
CONCLUSIONES	Pág. 11
BIBLIOGRAFÍA	Pág. 12