ORDEN Y DESORDEN EN LA REFORMA DEL ESTADO

CAMBIOS EN LA ARGENTINA ENTRE 1989 - 1992

GUSTAVO EDGARDO BLUTMAN

Diciembre , 1994

INDICE

AGRADECIMIENTOS 3

I. RESUMEN INICIAL 4

II. APROXIMACIONES CONCEPTUALES 7

III. APROXIMACIONES HISTORICAS 11

IV. APROXIMACIONES A LA ACTUAL REFORMA DEL ESTADO 13

V. EJES DE LA REFORMA DEL ESTADO 18

1. **Transformación del Papel del Estado** 18
   - 1.1. Privatización 18
   - 1.2. Desmonopolización 23
   - 1.3. Desregulación 24
   - 1.4. Descentralización 27
   - 1.5. Seguridad Jurídica, controles, regulaciones. 28
   - 1.6. Políticas Sociales 30
   - 1.7. Relación con Provincias 31
   - 1.8. Relación con sectores de la comunidad 33

2. **Estabilidad Económica** 35
   - 2.1. Política tributaria 35
   - 2.2. Reducción gasto público 37
   - 2.3. Canje obligatorio de bonos por plazos fijos 39
   - 2.4. Plan de Convertibilidad 39
   - 2.5. Deuda Pública 41
   - 2.6. Integración Regional 41
   - 2.7. Mercado Capitales 44

3. **Cambios organizacionales y Reestructuración del Aparato institucional** 45
   - 3.1. Organismos centralizados 45
   - 3.2. Empresas y Sociedades del Estado 47
   - 3.3. Instituciones autónomas 49

4. **Política de recursos humanos** 51
   - 4.1. Reducción/ Ampliación 51
   - 4.2. Profesionalización 53
   - 4.3. Empleo 54
   - 4.4. Previsión social 58
   - 4.5. Asociaciones sindicales - obras sociales 59

VI. RESUMEN FINAL 62

BIBLIOGRAFIA 64

ANEXO: Documento Técnico - Metodológico 68

AGRADECIMIENTOS

A quienes han leído y/o evaluado y/o ayudado a corregir este trabajo, en forma directa o indirecta, tanto en esta versión como en versiones previas, vaya mi agradecimiento: Lic. Horacio CAO, Lic. Isidoro FELCMAN, Dr. Aldo FERRER, Dr. Ricardo FERRUCCI, Lic. Norberto GONGORA, Dr. José SERLIN, Dr. Francisco SUAREZ, Lic. Catalina WAINERMAN y mis compañeros de promoción de la Maestría.

ORDEN Y DESORDEN EN LA REFORMA DEL ESTADO

CAMBIOS EN LA ARGENTINA ENTRE 1989 - 1992

"Es importante que no veamos el orden como un desiderátum o el desorden como un producto de la ignorancia o la conjura. El desorden no resiste al cambio sino que también lo impulsa. no solo se define por oposición al orden, es activo y tiene su lógica." (Etkin, J. 1993)

I. **RESUMEN INICIAL**

El presente trabajo tiene por objetivo caracterizar los ejes centrales por los cuales atraviesa el proceso de Reforma del Estado en Argentina a partir de la asunción del Presidente Carlos Menem en Julio de 1989. Para ello nos encuadraremos en primera instancia en una conceptualización teórica, sintetizaremos algunos antecedentes históricos, para finalmente plantear los principales puntos en los cuales se sustenta este proceso global denominado Reforma del Estado. Para esto último realizaremos una revisión empírica de toda la legislación instrumentada en la materia entre 1989 y 1992, siendo este período el del mayor impulso transformador hasta la fecha.

El mundo moderno de hoy requiere de la constatación escrita en papel, con la firma y el sello correspondiente. Los discursos quedan generalmente en expresiones de deseos si no pasan la instancia de su implementación positiva. ¿ Cuál sería entonces el lugar práctico donde podríamos hallar los lineamientos de la Reforma del Estado en Argentina ?. Una respuesta inmediata sería el cuerpo jurídico, en donde los discursos de esta Reforma estarían expresados en las normas escritas dejando de ser estas meras abstracciones naturales y si conformando un substrato valorativo ([1]) *"Queda abierta esta cuestión: si en las sociedades complejas la formación de motivos permanece aún* ***efectivamente*** *ligada con normas que requieren justificación, o bien los sistemas normativos han perdido toda referencia a la verdad*." (Habermans, J. 1973, pg. 142)

Desde ya acordamos que las relaciones sociales no se conforman desde la norma, aunque gran parte de estas relaciones si se expresan en ella. Lo normativo, por lo tanto, resulta de fundamental importancia para legalizar (aunque no siempre legitimar) ese modelo. *"La sociedad no cambia por decreto como tampoco se modernizan así las relaciones sociales"* (Crozier, 1987 pg. 31).

Desde esta óptica es que intentaremos hacer "hablar" a la legislación en un sentido discursivo más amplio, para que a través de ella podamos observar las principales tendencias de la Reforma que se esta implementando.

Para que esta puesta en escena de intenciones de cambio sea lo más completa posible era necesario realizar una exhaustiva recopilación legislativa ([2]) cuestión que a través del uso de las normas como indicadores no se dejará ningún resquicio por recorrer.

---

[1]) Para Gutierrez el Derecho es un producto humano cuyas funciones son las de Integración de las aspiraciones sociales, la estructuración de la acción social, el control social y la solución de conflictos. Gutierrez, C.J. "Revista de Ciencias Jurídicas" Nº 40 San José Costa Rica 1980. Ver también Cárcova, C.M. "Acerca de las Funciones del Derecho" Crítica Jurídica Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho Año 5, Nº 9, 1988, quién también pone énfasis en la dimensión ideológica del derecho.

[2]) Ver Documento técnico - metodológico en Anexo. Allí se describe como se buscó, clasificó y analizó la norma recopilada.

¿ Nos preguntamos si podemos llegar a entender a éste proceso que se esta gestando y desarrollando como un monopolio Argentino ? Una contestación positiva nos llevaría a cuestionarnos la posibilidad de comprender al conjunto de las políticas implementadas, como una estrategia que se desenvuelve a escala internacional ([3]).

Sin embargo debemos dejar aclarado que el proceso de Reforma del Estado no puede ser solamente descripto a través de la privatización de empresas públicas. En este sentido la Argentina ha penetrado en otras áreas que anteriormente aparecían como vedadas para el modelo de Estado existente, ejemplos de esto último son las medidas de desregulación que han suprimido cuerpos institucionales con más de 60 años de historia Argentina ([4]).

El marco de la globalización nos permite negar la exclusividad de la Argentina en esta materia. Contrariamente los procesos de Reforma aparecerían como una de las condiciones necesarias centrales para la resolución de la crisis, *"El mundo vive ante una reacción antidirigista. Menos gobierno, menos Estado, son frases que retratan la consigna dominante que circula en el inquieto y bullicioso espacio internacional..."* (Quiroga, Hugo, pag 66).

A grandes rasgos, se puede observar el paso de una política económica intervencionista con sesgo social positivo, a otra en que se privilegia la liberación de los mercados, con un énfasis en el sector privado como productor y distribuidor "casi exclusivo" de bienes y servicios.

Este fenómeno inscripto en el marco de la globalización internacional, es desarrollado por Coriat (1994), como la tercera fase de la internacionalización de los mercados([5]). Esta fase se distingue por la globalización financiera y la desregulación general de los mercados junto a un elevado despliegue de las telecomunicaciones. Aparece también un alto interés por la regionalización de los países (integración regional). Y observándose, por último, una culminación del modelo hegemónico norteamericano de organización de empresas.

En este cuadro de situación se insertan los cambios en los Estados nacionales, marcando nuevas modalidades a establecerse en las relaciones Estado - sociedad. La Reforma es así, identificable tanto en los cambios al interior del aparato público, al exterior del mismo, y en la relación entre los mismos particulares componentes de la sociedad. Argentina no es ajena a este proceso, ni tampoco es país con derechos de exclusividad en esta materia. Sin embargo es dable destacar las características propias que en cada caso adquieren las transformaciones puestas en práctica.

El **análisis** del presente trabajo será de tipo **descriptivo**, es decir, no se pretenden explicar posibles resultados de la Reforma en curso, sino caracterizar sus orientaciones, tendencias e intenciones. Lo actual de la temática, dificulta un abordaje que pueda inducir a conclusiones taxativas.

CUADRO 1: Etapas de la Reforma del Estado :

---

[3]) Ver Edward Amadeo (comp.) en "Estabilización y Reforma estructural en América Latina" en donde se hace una síntesis de las diferentes transformaciones estatales (principalmente de carácter económico) en América Latina.

[4]) Verbigracia las Juntas Reguladoras del Agro creadas desde el año 1930, luego de la Crisis mundial, suprimidas recientemente por Dec. Nº 2284/91 (Junta Nacional de Carnes Ley 11747 del año 1933, Junta reguladora de granos Dec. 31864/33, Junta reguladora de vinos ley 12137 del año 1934, etc.)

[5])Coriat describe tres fases la primera de internacionalización que va desde fin del siglo XIX hasta antes de la primera guerra mundial caracterizándose por el status de Estados soberanos a los Estados nacionales. La segunda fase es la mundialización desde el fin de la segunda guerra mundial hasta la década del 70 con un predominio del avance de las firmas multinacionales. La tercera fase comienza en la década del 80 retomándose y profundizándose algunas características de la fase anterior.

(se destaca en negrita el lugar de análisis del presente trabajo).

ORIENTACIONES		
TENDENCIAS	PROCESO	RESULTADOS
INTENCIONES		

II. **APROXIMACIONES CONCEPTUALES**

Hablar de Reforma del Estado como de privatizaciones, ha traído mucha confusión en las discusiones contextuales, ya que se han tratado ambos procesos como equivalentes. Un ejemplo claro al respecto es el decreto 575/90 modificatorio de los pliegos de la privatización de la compañía de teléfonos ENTel y la de Aviación, Aerolíneas Argentinas, en cuyos considerandos aparecen ambos términos como semejantes: ***" Que resulta necesario y conveniente definir para todos los procesos de privatización y/o de Reforma del estado..."***

Como veremos más adelante el proceso de Reforma del Estado es más abarcativo que las propias privatizaciones de empresas públicas, de todas maneras estas últimas se incluyen como un "estrategia" (Twhaites Rey, 1993), que apuntala la Reforma. A los efectos de evitar confusiones intentaremos adentrarnos en el debate a partir de la discusión entre la Reforma administrativa del Estado y la Reforma del Estado propiamente dicha.

La diferenciación no es poca entre un tipo de reforma y otra. Mientras que la Reforma del Estado implicaría cambios estructurales a nivel social, político y económico, la reforma administrativa produciría modificaciones, sustancialmente, en las formas de gestión del Estado (Blutman, 1992). De todas maneras es dable destacar que la Reforma en marcha tiene un fuerte sesgo en las variables del ajuste económico, repercutiendo las mismas en lo social y en lo económico.

"Cuando decimos Reforma del Estado nos estamos refiriendo a este cambio de reglas de juego. Cuando decimos Reforma Administrativa estamos hablando de un proceso endógeno, interno al aparato del Estado del cual, a veces, de la Reforma del Estado se ocupa poco. Quizás retóricamente, pero no avanza demasiado, en todo caso subordina cualquier cambio expeditivo normativo, organizativo, operativo de capacitación, es decir todo aquello que tienda a fortalecer la capacidad institucional a mejorar la capacidad de gestión. Eso queda subordinado a achicar, menos tiene un significado mucho mas positivo que mejor. Menos estado es mejor que mejor Estado." ([6])

En este sentido, son importantes los aportes brindados por este autor quien destaca que bajo el rótulo de Reforma del Estado aparecen ideas disímiles como privatización, retiro voluntario, descentralización, etc. y que con las iniciativas del Dr. Menem como con las de su predecesor "*...se apunta al objetivo general de reformar el estado, a sabiendas de que el arsenal disponible solo permitirá alcanzar, en el mejor de los casos, algunos resultados parciales*." (Oszlak, O. -1990 , pg. 2)

Dentro de este orden de ideas Groisman señala que, "*A pesar de que en su uso más difundido el concepto de reforma administrativa se refiere a los proyectos globales que proclaman la intención de modificar en su conjunto la administración pública..."*(Groisman, E.- 1991 pg. 15), *" La Reforma con mayúscula, por lo contrario, queda a menudo en el enunciado y no tarda en pasar al campo de lo ilusorio o de lo mítico antes de quedar olvidada* " (Ibídem) .

"La reforma del estado es, al mismo tiempo, un concepto más abarcativo y más restringido que el de reforma administrativa. Esta ha sido siempre un proceso fundamentalmente intraburocrático,...", "...el meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición entre las fronteras entre el dominio público y lo privado…" (Oszlak, O. - 1992, pg. 15 y ss.).

Resulta aquí importante hacer un breve paréntesis para realizar algunas observaciones acerca de lo que consideramos nuestra unidad de análisis central. Creemos conveniente precisar que cuando hacemos referencia al Estado lo distinguimos de lo que

---

[6]) Entrevista realizada al Dr. Oscar Oszlak en noviembre de 1992.

pueden ser sus cristalizaciones institucionales, o sus aparatos públicos. En términos de O`Donnell "...*el Estado es primordialmente un aspecto de ciertas relaciones sociales, y que las instituciones "públicas" y el derecho son sus principales objetivaciones."*(O`Donnell-1982, pg. 228).

Este mismo autor define al Estado como "...*el componente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada.*" (Ibídem, pg. 200). Con esta orientación nos alejamos de posiciones instrumentalistas que visualizan al Estado como las distintas agencias de la administración pública o los aparatos que componen las instituciones estatales. Nuestra intención es acercarnos más a una visión que observa al Estado como una "Relación social".

En este mismo sentido Oszlak también señala al Estado como una relación social, como la "...*instancia política que articula un sistema de dominación social.*" (Oszlak, O. 1978, pg 8) siendo su manifestación material las instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política ([7]).

De esta forma los cambios en el Estado se traducen en cambios de esa relación social, es decir de la articulación conflictiva de distintos intereses que pugnan por hacer prevalecer sus opciones.

Nos enfrentamos a la duda de si los cambios que están aconteciendo pueden llegar a concluir en transformaciones estructurales, o los mismos solo repercuten parcialmente en la esfera de la administración. Cuando recorramos históricamente los intentos de Reformas en Argentina observaremos lo fragmentario de las mismas, cuyos basamentos estaban dados por la reducción del déficit fiscal y el gasto público, este último tema centrado en la merma del personal de la administración pública.

Considerando para la actual coyuntura solo el hecho de proceder a privatizar ciertas empresas públicas, nos encontraremos con medidas que, no únicamente reducen la dotación de agentes en el sector público, tal cual antiguos programas de reducción del gasto público, sino que también estaremos frente a la eliminación lisa y llana de otrora políticas de intervención estatal.

" El anuncio de reformas generales, drásticas, e inmediatas constituye una tentación para cada nuevo gobierno porque -como se ha observado- sirve para dos fines: por una parte, tiene un efecto propagandístico respecto de los buenos propósitos o preocupaciones de las autoridades; por otra parte, pretende trasladar al aparato administrativo las eventuales culpas de una gestión deficiente." ([8])

Como lo señalan innumerable cantidad de ejemplos históricos, cada nuevo gobierno comienza su mandato sobre la base discursiva de un pasado sombrío, una crisis estructural y la necesidad de cambios urgentes y drásticos. Sobre la posible veracidad de estos hechos se han desplegado políticas de carácter efectista, pero que en última instancia: o han mantenido el status quo existente, sin producir cambios sustanciales; o por el contrario, se han modificado parcialmente funciones y actividades, que algunos sectores consideraban ya caducas para sus propios intereses.

"Vamos a hacer grandes transformaciones" se proclama en la actualidad apuntando principalmente a facetas de tipo económico. Pero lo que en realidad se oculta es que los

---

[7]) La conceptualización acerca del Estado es sumamente amplia. Ver entre otros autores Latinoamericanos a: Faletto, E. "Especificidad del Estado en América Latina" CEPAL- 1988. Lechner, N. "Estado y políticas en América Latina" quién crítica tanto a las tendencias instrumentalistas de reducir el Estado al aparato estatal, como a las concepciones jurídico-individualista y económico- clasista. Sanchez, M. y Sirlin, P. (ver bibliografía) hablan de tres enfoques: el neoliberal; el racionalizador de Weber y Keynes; y el Marxista o la inadministrabilidad de la sociedad capitalista.

[8])Rodriguez Arias, Julio "Como administrar un país. Vocación y motivación". Bs. As. Depalma 1986.(en Groisman, op. cit. pg. 21).

cambios son también de orden político modificando de esta manera el ejercicio de la dominación.

Para el caso específico de Argentina, ésta dominación a partir de la década del `30 del presente siglo fue caracterizada por una "crisis de hegemonía" ([9]) manteniendo hasta mediados de la década del `70 la funcionalidad de un modelo económico intervencionista aunque con algunas variaciones de carácter histórico ([10]).

La generalización de un discurso basado en el Estado ineficiente como culpable de todos los males (Oszlak 1992 op. cit.), va conformando un consenso que fortalece la constitución de una hegemonía política. "*La estatización de los gastos y la privatización de los beneficios "* (Madoery, 1990), han caracterizado la modalidad estatista de los sectores dominantes en la Argentina basados en una *"cultura política pedigüeña*" (Quiroga, 1990), siendo estos mismos sectores los que hoy día auspician el discurso privatista y de Estado mínimo.

El Estado en América Latina ha funcionado en estrecha relación con la sociedad impulsando diferentes articulaciones, políticas sociales y económicas. *"Si para Hegel, el `espíritu` es el sujeto privilegiado de la historia y si para Marx ese sujeto es la `clase`, nosotros podemos afirmar que el `Estado` es, ciertamente, el sujeto privilegiado de la historia del tercer mundo" (*[11])

La especificidad del Estado en América Latina y su estrecha imbricación con la sociedad, parecen distanciarse cada vez más. La clásica distinción teórica entre Estado y sociedad reflejada en los países centrales, surge en forma afín en esta región y particularmente en Argentina a partir de los cambios operados con la Reforma del Estado. La división se hace más tajante: el Estado (prescindente, gendarme, subsidiario) por un lado y la sociedad por el otro ([12]).

¿ Será esto parte del corrimiento de *"las fronteras porosas y móviles"* (Oszlak, 1992) que se dan entre el Estado y la sociedad ? Lo que si queda claro es que el patrón de organización social y económica no se modifica, variando si el discurso que tiende a ser consensual, con un reacomodamiento y desplazamiento de los distintos actores que intervienen en el "juego político".

CUADRO 2: Estado - actores sociales

	AE	**NE**
APAc	+	-
NPAc	-	+

[9]) Ver Rouquie, Alain "Hegemonía, Estado y dominación social" en "Argentina, Hoy", Rouquie comp. Siglo XXI, México 1981 y Quiroga, Hugo (ver bibliografía).

[10]) Esta es otra amplia discusión, solo citamos como referencia entre otros a Graciarena "El Estado Latinoamericano en Perspectiva Figura, Crisis y prospectiva" en Pensamiento Iberoamericano Nº 5 Madrid, Enero-Junio 1984. Graciarena - Franco "Formaciones Sociales y estructuras de poder en América Latina" Centro de investigaciones sociológicas, Madrid 1981. Rofman - Romero (1973, ver bibliografía).

[11]) La frase pertenece a Moisés Ikonicoff citada por Hugo Quiroga op. cit. Ikonicoff ha sido Secretario de Planeamiento de la administración del Dr. Menem.

[12]) Como se preguntaba, más arriba los cambios no son exclusivos de la Argentina, semejantes procesos se han vivido en los países centrales. Señala Pipitone *"El estado social ha hecho avanzar demasiado la democracia y esto ha producido un déficit de gobernabilidad que necesita ser recuperado con el avance de nuevas formas de control y de exclusión social."* (Pipitone, Hugo , pg. 35)

En este cuadro de doble entrada podemos observar gráficamente la relación Estado - actores sociales. A los efectos de poner claridad en esta graficación ejemplificaremos con el papel que le caben a los sindicatos.

La antigua posición de este actor (APAc) era coincidente con el antiguo tipo de Estado (AE), había una estrecha relación con el poder político: crecimiento laboral en la industria y en el mismo Estado, convenciones colectivas, obras sociales, y demás conquistas ejemplifican esta situación.

La APAc comienza a desplazarse y reacomodarse con el surgimiento de un nuevo tipo de Estado (NE), el sindicalismo se descoloca y se fragmenta, no puede ejercer su vieja acción corporativa y ligarse como lo hacía antiguamente al poder público. Ante esta perspectiva aparecen nuevas posiciones de los actores (NPAc) que se desadaptan del AE y buscan orientar su acción al NE (se empieza a aceptar como plausible la privatización de empresas públicas, la flexibilización laboral, etc.).

Todos estos desplazamientos y reacomodamientos se desarrollan en forma dinámica y de una manera conflictiva.

"Los rasgos fundamentales de la reforma del Estado en América Latina simbolizan de un lado, el encuentro de las necesidades de estabilidad, legitimación y formas de disciplinamiento social referentes al régimen y de otro la reestructuración del aparato estatal y los criterios de intervención en la economía en beneficio de ampliar el proceso de acumulación y desarrollo económico ligado a la inserción en el mercado mundial. (Restrepo, D., 1989 pg. 20)

En este sentido, nos detendremos para poder observar cuáles han sido los mecanismos políticos que han tenido, al menos como fin en la realidad histórica Argentina, producir transformaciones sustantivas en el Estado. Para ello obviaremos abundar en detalles históricos y sí nos centraremos en los principales intentos de Reforma que adquirieron algún grado de sustento legal que puede llegar a ser caracterizado como globalizador.

III. **APROXIMACIONES HISTORICAS**

Para acceder a una visión amplia del proceso de Reforma del Estado en Argentina resulta interesante poner en juego algunos comportamientos que se fueron gestando anticipadamente.

Para ello se cree conveniente partir de lo que se acuerda como la gran crisis mundial de 1930 y que repercute en suma medida en Argentina. Comenzar desde éste período histórico no pasa por una cuestión meramente orientativa sino, y principalmente, por una cuestión histórico-política.

Es en 1930 que se desata una crisis mundial que tuvo como antecedente más estremecedor en términos económicos la caída de la Bolsa de Valores de Nueva York en 1929. Si bien a nivel mundial son anteriores las primeras medidas que pueden calificarse como sociales por parte del Estado como en la Alemania de Bismark (ver Isuani A., 1991), es a partir de esta crisis mundial del presente siglo que comienzan en forma más sistemática medidas intervencionistas o denominadas "anticrisis", como por ejemplo en Argentina con la creación de las Juntas Reguladoras y el Banco Central (Roffman A. - Romero, J.L. 1973) ([13]).

[13]) Ver también Roulet-Sabato- (1971), quiénes hacen un interesante análisis del papel del Estado en los diferentes períodos históricos: El "proyecto nacional" de la generación del `80, Yrigoyen y el crecimiento inorgánico del Estado, la reacción conservadora, el Estado redistribucionista del peronismo, el postperonismo y el Estado descerebrado.

Sin entrar en un detalle cronológico, resulta importante resaltar la aparición a partir de 1930 de distintas reparticiones autárquicas. A las ya señaladas, se le suman Fabricaciones Militares, y la Flota Mercante durante la época del Presidente Castillo (1940).

En 1933 por ley 11671 se crea la primera "Comisión de Racionalización de la Administración Nacional" que intentará preparar un plan de acción en todas las reparticiones y oficinas públicas, cuyo objetivo principal fue (y lo será de la mayoría de los planes) reducir el gasto público. La comisión tuvo su fin en 1935 dejando como resultados la elaboración de 15 informes finales evaluativos de la administración pública.

Quizás el primer intento orgánico de cambios en la administración del Estado haya sido el del Presidente desarrollista Arturo Frondizi (1958-62), con el "Plan de racionalización y Austeridad" cuyos esfuerzos se centraron en modificar las funciones de la Administración Pública y por ende limitarlas, sobre la base de un esquema centralizado. Las principales normas que acompañaron este proceso tienen semejanza con las aplicadas en la actualidad (Decreto 10974, 10975, 10976, 10977 y 10978 de 1958) referidas a: reducción de personal, jubilaciones, horarios uniformes en la administración pública, paso voluntario de empleados públicos al sector privado, etc.

Durante la presidencia provisional de José María Guido (1962-63) el organismo creado por el Presidente Arturo Frondizi, que tenía como objetivos planificar y auditar la reforma administrativa denominado CEPRA (Comité Ejecutivo para la Reforma Administrativa) dejó de funcionar, derogándose también las medidas de reforma anteriormente tomadas.

Con el gobierno militar de la "Revolución Argentina" en 1966, se dictan medidas de "ordenamiento racional de la administración pública" (Ley Nº 17614).

Durante el tercer gobierno peronista, en el año 1974, se crea el Consejo Nacional para la Reconstrucción Administrativa con una duración efímera. Meses más tarde, en plena convulsión política y social (1975), se vuelven a aplicar medidas de reforma de la administración, el proyecto planificado fue denominado: "Pautas para un programa de racionalización y austeridad de la administración pública". Las medidas principales apuntaban a la contención del gasto público, la racionalización del personal y la prohibición de prórrogas de adscripciones y comisiones.

En 1977 por Decreto-ley Nº 21630 del gobierno de facto, se crea el Sistema Nacional de Reforma Administrativa, que encaró la problemática sobre tres actividades: Investigación, Organización y Sistemas, y Recursos Humanos.

Durante el gobierno democrático de Raúl Alfonsín (1983-89) son característicos los Decretos 2192, 2193 y 2194, los mismos intentan ordenar parcialmente la administración pública a través de retiros voluntarios, reforma del sistema salarial, horario uniforme, etc.

En esta apretada síntesis cronológica, se puede observar, que los intentos previos de modificaciones en el aparato público, solo tenían ejes parciales de cambios, sus objetivos no apuntaban a transformar globalmente la estructura del Estado sino ajustarse a vicisitudes coyunturales que atacaban solo los síntomas de los problemas.

Probablemente en el imaginario de los gobernantes de aquellos años, o incluso en sus discursos, las metas a conseguir se dirigían a logros mucho más ambiciosos. Sin embargo la experiencia tan repetida de: contención del gasto público, reducción del déficit fiscal y disminución de agentes de la administración aparece como fallida, tal cual lo muestra la reiteración en la aplicación de fórmulas que, aunque trascendentes, duraban breves lapsos en el tiempo.

De todas formas el problema no pasaba por la duración, sino por la profundidad de las medidas. Ya sea por razones históricas, de política nacional o internacional, aún habiéndose aplicado las disposiciones legales a rajatablas, las mismas seguramente no hubiesen implicado cambios sustantivos en el rol ocupado por el Estado.

IV. **APROXIMACIONES A LA ACTUAL REFORMA DEL ESTADO**

A los efectos de diferenciar lo verbalizado de lo practicado, resulta conveniente distinguir entre aquellos objetivos explícitos que se buscan, de los que realmente se instituyen.

Habíamos enunciado, que durante casi todo el presente siglo hubo intentos de modificación de la administración del Estado, que por sus características, estos intentos no implicaban procesos de Reforma de Estado por lo parcial en las medidas y por lo pobre de los resultados obtenidos. Señalábamos también que existe una considerable diferencia entre lo que se denomina reforma de la administración pública y Reforma del Estado. En el primero de los casos nos hallamos frente a cambios principalmente en las formas de gestión, mientras que en el segundo, los objetivos son más amplios, y abarcan las reglas de juego político que se establecen con la sociedad.

Si nos quedamos solamente con lo verbalizado, podríamos hasta llegar a decir, que históricamente cada gobierno ha introducido cambios trascendentes en el Estado. Dentro de esto último, los objetivos planteados desde julio de 1989 respecto de la Reforma del Estado fueron:

" Un sector público con capacidad de decisión, moderno y eficiente. Mejor asignación y utilización de recursos, a través de":

- Privatización de empresas públicas y sociedades del Estado.
- Regulación de mercados monopólicos de servicios públicos.
- Reforma administrativa.
- Reforma del sistema de administración financiera y control de gestión.
- Desregulación.

Quedándonos con estos objetivos, esbozados desde el Poder Ejecutivo, podremos encontrar nuevos elementos en relación con anteriores programas de reforma, pero resultaría muy tenue la línea que describiría la estructuralidad de la misma.

Como novedoso, nos encontramos con procesos de privatización y de desregulación, pero, ¿ No son estas también formas de gestión del Estado ?.

"...se hace necesario evitar falsos reduccionismos que centran el tema de la reforma a una óptica unidimensional concibiéndola como simple cambio formal y no social...", "La reforma se ha basado con frecuencia en la asunción de la vieja dicotomía entre política y administración." (Kliksberg, B. -1984, pg. 462 y ss.).

En Julio de 1989, con la asunción del Presidente Carlos Menem, comienza todo un proceso de reforma política y económica. Las leyes 23696 y 23697 serán el "*...marco normativo y programático de la transformación estructural...*" (Rojo, P. y Canosa, A. -1992, pg. 29)

"...en el plazo récord de veinte días, se dio a luz ***una ley que constituye un viraje fundamental respecto al papel que el estado ha desempeñado en los últimos cincuenta años..."*** (ibídem)

CUADRO 3: Resumen leyes de Reforma del Estado y Emergencia económica

La ley **23696** denominada de Reforma del Estado o de Emergencia Administrativa comprende principalmente: - Declaración del estado de emergencia para toda la administración pública nacional. - Intervención de todos los entes públicos nacionales centralizados y descentralizados, con excepción de las Universidades. - Privatización o participación del capital privado en empresas públicas. - Mecanismos de funcionamiento de los programas de propiedad participada a partir de las empresas sujetas a privatización. - Protección del trabajador. - Contrataciones de emergencia y mecanismos para los contratos vigentes con el Estado. - Suspensión de sentencias y laudos contra el Estado. - Plan de emergencia del empleo.	La ley **23697** de Emergencia económica incluye, como principales temas: - Poder de policía de emergencia del Estado. - Suspensión de subsidios y subvenciones. - Reforma de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina. - Suspensión del régimen de promoción industrial y promoción minera. Se reduce el 50% de los beneficios otorgados a las empresas promovidas. - Régimen de inversiones extranjeras, similar tratamiento que al capital nacional. - Suspensión del régimen de compre nacional. - Impedimentos de contratos o designaciones de empleo en la administración pública, empresas y sociedades del Estado. - Régimen penal tributario y previsional, saneamiento de obras sociales, venta de inmuebles innecesarios, etc.

Como se aprecia en las síntesis de los dos principales elementos legales de la Reforma instrumentada a partir de 1989, los cambios introducidos no son nada desdeñables.

" Que el dictado del presente encuentra sustento en la necesidad y urgencia con que el Estado debe enfrentar la emergencia excepcional...". La frase corresponde a los considerandos del decreto 1503/92, que ratifican dos mecanismos utilizados para el proceso de Reforma: Por un lado el sustento legislativo encuadrado por las leyes 23696 y 23697 que le permiten al ejecutivo una gran **movilidad** para implementar modificaciones sustanciales en todo el aparato público.

Tal cual lo muestran la mayoría de los decretos relativos a la temática en cuestión, los vistos y considerandos de estos son justificados, principalmente, a partir de las dos leyes mencionadas.

Por otro lado, se ha utilizado otro mecanismo de tipo excepcional que han sido los decretos de **necesidad y urgencia**. Un informe publicado en la revista "La Maga" (1993) habla que durante la presidencia del Dr. Menem se emitieron más decretos de necesidad y urgencia que durante la totalidad de todos los presidentes constitucionales en más de 130 años de vigencia de la Constitución Nacional ([14]).

No solo movilidad sin también **rapidez**, le dan el dinamismo necesario al proceso de Reforma, permitiendo de esta manera, la instrumentación de cambios con menores riesgos de trabas e impedimentos. De esta forma se evita entrar en una confrontación constante, aplicando lo que comúnmente se denomina políticas de "cirugía mayor"

[14]) El informe señala que entre 1989 y 1992 se dictaron 244 decretos de necesidad y urgencia de los cuales 135 son reconocidos como tal. Los principales temas son: impuestos (49), salarios (30) y Deuda Pública (27).

Esta posibilidad de movimientos se expresa en dos hechos relevantes: abundancia de normas (especialmente decretos) y como consecuencia, desprolijidades en la implementación de los mismos.

Como dato llamativo, podemos señalar que, entre julio de 1989 y diciembre de 1992 se han aprobado casi 1000 normas ([15]), entre leyes, decretos y resoluciones relacionados directa e indirectamente con la Reforma del Estado. De estos, más de 800 corresponden solo a decretos del poder ejecutivo (ver gráficos 1 y 2).

Los números en este caso, puede que por sí solos no expliquen nada, pero si nos permiten describir el cuadro de situación de las principales políticas instrumentadas (ver cuadros 4 y 5).

Como observaciones podemos señalar que, las normas denominadas: Reforma del Estado, Privatizaciones y Emergencia Económica concentran un 23% del total de la legislación recopilada.

En el caso de los ministerios, el que ha cumplido un rol preponderante ha sido el Ministerio de Economía ([16]) cuya representación en el marco normativo es del orden del 46%, número importante si tomamos que se han elaborado casi 160 normas directamente relacionadas con los ministerios.

De todas maneras, estos son solo datos estadísticos que reseñan una realidad. Resultaría interesante analizar, con mayor profundidad, los contenidos que encierran estas normas y sus posibles consecuencias presentes y futuras.

---

[15]) El número es extraído de una base de datos propia en la que se han incorporado leyes y decretos referidos a títulos como: administración pública, Reforma del Estado, deuda pública, privatizaciones, presupuesto, empleo, impuestos, sesiones extraordinarias, etc. En el caso de las resoluciones, solo se han incluido aquellas que tienen cierta relevancia en relación a los temas enunciados (Ver documento técnico-metodológico).

[16]) El Ministerio de Economía absorbe en 1991 al Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Ver ley 23930.

GRAFICO 1: NORMAS SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA

Julio 1989 - Diciembre 1992

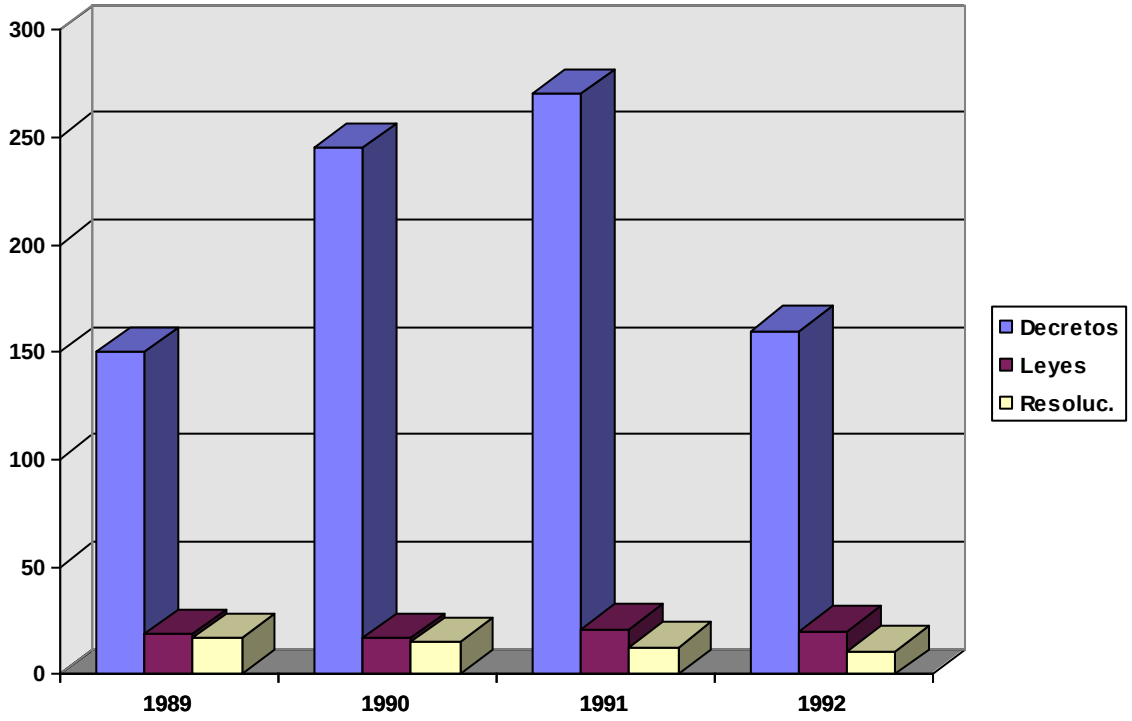
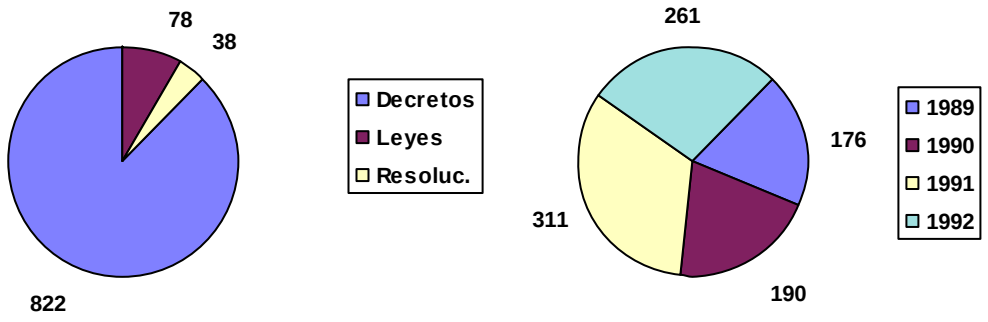


GRAFICO 2: TOTAL DE NORMAS SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA

Julio 1989 - Diciembre 1992



Fuente y elaboración propia en base a datos del Boletín Oficial, anales de la Legislación y Revista de Administración Pública.

CUADRO 4: Cantidad de normas por principales temas

	Reforma del Estado	Privatizac.	Emergencia económica	Empleo, Obras soc.	**TOTAL DE NORMAS**
Leyes	3	4	4	6	**78**
Decretos	61	56	49	19	**822**
Resoluciones	9	9	--	--	**38**
Totales	73	69	53	25	**938**

Fuente y elaboración propia en base a datos del Boletín Oficial, Anales de la Legislación y Revista de Administración Pública.

CUADRO 5: Normas por Ministerios

Relaciones Exteriores	Obras y Serv. Pub	Acción Social	Economía	Educación	Interior	Defensa	Trabajo	Justicia	TOTAL
7	16	10	69	10	7	25	12	3	159

Fuente y elaboración: Ídem Cuadro 4.

La dispersión es muy grande, las confusiones temporales también, pero en líneas generales la articulación legislativa, se asienta sobre la base de cambios que manifiestan grandes transformaciones respecto a etapas históricas anteriores.

A nuestro juicio estas transformaciones reposan sobre cuatro ejes principales: a) Transformación del Papel del Estado, b) Estabilidad económica, c) Cambios organizacionales y reestructuración del aparato institucional y d) Políticas de Recursos Humanos.

Resulta necesario aclarar que estas cuatro dimensiones no se conducen como compartimentos estancos sino que entre ellas y al interior de ellas subsisten múltiples vinculaciones. La clasificación tiene por objetivo el ordenamiento de las políticas desplegadas para el logro de lo que se ha llamado el proceso de Reforma del Estado.

V. **EJES DE LA REFORMA DEL ESTADO** ([17])

A continuación se plantearán los cuatro ejes en lo que consideramos se asienta la Reforma del Estado, en cada uno de ellos se bosquejarán con algunos ejemplos los principales indicadores que describen las orientaciones de la Reforma. Somos conscientes que cada uno de estos ejes, incluso de sus indicadores, merecerían un análisis mayúsculo y pormenorizado.

Se han mencionado, hasta ahora como centrales, las leyes 23696 y 23697. Desde este marco jurídico es que se comienza a estructurar un conjunto de medidas que darán forma a la Reforma del Estado en Argentina.

1. Transformación del papel del Estado

1.1 Privatizaciones

El rol a cumplir por el Estado tenderá a variar sustancialmente. Esta afirmación se comprueba en ciertos procesos a realizar, realizados y en realización; siendo el más difundido de ellos el de la **privatización** de las empresas públicas.

Una de las primeras medidas en esta temática fue la creación de una comisión para la privatización de los medios de comunicación, *"Que es necesario adoptar las medidas conducentes a la privatización de los medios de comunicación social administrados por el Estado Nacional."* (Considerandos D. 528/89).

Pero había dos empresas que durante el Gobierno del Presidente Alfonsín se habían intentado privatizar, ya que representaban (supuestamente) el prototipo de empresa de las cuales el Estado debía desprenderse. Las mismas eran ENTel y Aerolíneas Argentinas y figuran en primer y segundo término en los anexos de la Ley 23696 de empresas "**sujeta a privatización**" (o concesión total o parcial).

Varios eran los objetivos a los que se apuntaba, aunque vale la pena detenerse en algunos aspectos que contradicen las propias metas desde el gobierno y que pueden ser visualizados en las normas reglamentarias para la privatización de ENTel (Dec. 731/89). En los considerandos se enuncia "*Que el Gobierno Nacional tiene por objetivo **desmonopolizar y desregular** el servicio de telecomunicaciones..."* ([18]). Habría que analizar en que medida se buscaban estos objetivos ya que la mención que se hace en el art. 3º del decreto, se preveían tres áreas (posteriormente 2) claramente delimitadas y que impedían cualquier tipo de competencia.

Esto evidencia que los fines perseguidos de desmonopolización y desregulación generaban, contradictoriamente (con lo explícito en el decreto), mecanismos de regulación limitativa para intervenir en el mercado telefónico con, "*cinco (5) años de exclusividad para prestar los servicios telefónicos básicos en la región adjudicada."* (Ibídem art. 10), proyectándose de esta manera, la conformación de verdaderos monopolios en esas mismas regiones.

---

[17]) La fuente de esta caracterización se puede hallar en Oszlak, O. -1992 op. cit., este autor señala tres momentos secuenciales: transformación del papel del estado, reestructuración y reducción de su aparato institucional y recorte de la dotación de personal. Puede verse también Fanelli - Frenkel - Rozenwurcel (1992), que analizan tres dimensiones de las reformas en el sector público: privatizaciones, reforma tributaria y reforma de la administración. Se incorporan a estas caracterizaciones temas no abordados por estos autores que exploran nuevas dimensiones y categorías.

[18]) El subrayado en negrita es nuestro.

En el art. 16 del mismo decreto aparece un punto realmente controvertido, el de las tarifas a aplicar una vez privatizada la compañía. Si bien se señala que habrá un método en el pliego de bases, las mismas "*...deberán ser justas y suficientes para sufragar los costos de una administración eficiente y proveer una utilidad razonable."*. Los términos justas y suficientes marcan la ambigüedad de la tarifa a cobrar y por ende el alto margen de libertad que las compañías podían tener. El reglamento del servicio básico telefónico para *"...el resguardo del interés público ...", "...a fin de garantizar a los ciudadanos los beneficios de la trascendente transformación..."* sería dispuesto más de dos años después de la privatización de la empresa telefónica (Considerandos Dec. 1420/92).

El caso de la privatización de Aerolíneas Argentinas fue distinto al anterior ya que el Estado se garantizaba una participación accionaria no mayoritaria *"...deberá asegurarse una participación estatal en el capital social de la nueva sociedad..." (Considerandos Dec. 1591/89)*. Años después ante la crisis de la empresa el capital estatal fue incrementado hasta acceder el Estado a un 43% del total (Dec. 597/92).

Caracterizando a las privatizaciones como una estrategia política más que como una técnica, inscriptas las mismas en un proceso en el que se cuestiona el modelo de intervención estatal de tipo benefactor, Thwaites Rey señala que, "*...el gobierno elige como "leaden cases" a ENTEL y a Aerolíneas Argentinas, empresas que eran consideradas más fáciles de privatizar por su aparente atractivo para inversores externos...", "...la necesidad de privatización ya había sido instalada como "cuestión" en la agenda pública por el gobierno radical y contaba con un consenso importante en la ciudadanía...*" (Thwaites Rey, M. 1993 pg. 7).([19])

Como se observa no importaba tanto el como sino el qué. La privatización no pasaba entonces por la búsqueda de la maximización de la eficiencia de la empresa pública ([20]), tal cual la representación que se hacía del imaginario social, sino que la intención era exponer con urgencia estos casos en los "mass media" ante la opinión pública. ¿ Qué hubiera acontecido si en vez de ENTel o Aerolíneas hubieran sido solamente la empresa de turismo Optar o Buenos Aires Catering también incluidas en los anexos de la ley 23696 ? ¿ hubiese sido el mismo el efecto propagandístico?

Una de las características centrales del proceso de Reforma del Estado ha sido la continua corrección de políticas a aplicar que se traducen en los papeles en innumerable cantidad de decretos modificatorios ([21]). En este sentido los casos de ENTel y Aerolíneas Argentinas son altamente ejemplares al respecto.

Pero resalta como llamativo que en una de las primeras modificaciones a los pliegos de bases de los entes mencionados aparezca una identificación muy estrecha en todo lo que es Privatizaciones con lo que es Reforma del Estado, dando como igualado ambas instancias. "*Que resulta necesario y conveniente definir, para todos los procesos de privatizaciones y/o Reforma del Estado..."* (Considerandos Dec. 575/90) ([22]).

Esta identificación enunciada se suma a la ya confusión propia de normas que iban saliendo sin una planificación previa, en este caso la confusión es de carácter conceptual

---

[19]) Se puede ver en esta autora una interesante recopilación de todas las privatizaciones realizadas entre 1990 y 1993 y su relación con los grandes grupos económicos.

[20]) Ver Boneo, H. (1988) “La eficiencia en las empresas públicas: algunas cuestiones conceptuales" donde señala la ambigüedad del uso de este concepto y la necesidad de distinguir entre firma (unidad productiva) y sistema eliminando líneas argumentales asociadas a pérdida-beneficio, símbolos externos (edificios, secretarias, etc.) e imposibilidad de cumplir los deseos de los clientes (más líneas de teléfono, más frecuencias en los ferrocarriles, etc.).

[21]) Después del Dec. 575/90 aparece el 667/90 con un gran número de cambios en la privatización de las telecomunicaciones, lo destacable de este último decreto es que sus considerandos ya no son tan abarcativos como en el decreto anterior (Dando la pauta de que, tal vez, ya no era tan importante justificar las modificaciones).

[22]) Párrafo citado más arriba.

pues se iguala una "*estrategia*", la de privatizaciones, a una instancia más profunda que corroe otras dimensiones y en la que se involucran otros actores sociales (todos) como la de Reforma del Estado.

Sanchez Arnau remarca: "*En definitiva se intentaba achicar al Estado para tener un Estado más eficiente, más pequeño pero mas eficiente. Por supuesto la Reforma del Estado no fue únicamente la privatización, la Reforma del Estado tiene muchos capítulos importantes, algunos de los cuales no han penetrado suficientemente en el espíritu de la sociedad Argentina.*" ([23])

Otro de los aspectos de la política privatizadora estuvo vinculado a las inversiones con el mínimo riesgo y la máxima ganancia como el programa de reconversión vial. *"VISTO la ley Nº 23696...", "Que resulta procedente racionalizar el accionar de la Dirección Nacional de Vialidad, conviniendo con las provincias y transfiriendo al sector privado todas las actividades que este pueda realizar."* (Vistos y considerandos Dec. 823/89)

La necesidad de obtención de financiamiento en forma urgente, entre otras razones por el cierre del crédito internacional, llevo a otorgar concesiones para la explotación en gran parte de las rutas nacionales. De las experiencias recogidas se sabe que la primera inversión realizada por parte de las empresas beneficiadas fue la construcción de las "garitas" para el cobro del peaje ([24]), aunque en las previsiones reales se establecía la necesidad de "*...recursos provenientes de capital de riesgo a aportar por los concesionarios"* (Considerandos Dec. 1446/90).

El mismo decreto incluía una suerte de poder de policía para el concesionario, quien podía detener a los automóviles "*...a condición de que no se produzcan daños al vehículo...*" (Ibídem. art. 7º), hasta tanto no se abone el triple del peaje estipulado. Las garantías hacia el concesionario eran absolutas tanto económicas como jurídicas.

Pero la mejor manera de hacer "hablar" a las normas es con lo expresado en relación con la suspensión del peaje, luego del reconocimiento gubernamental de ciertas incongruencias en los pliegos, ya que se habían *"...exteriorizado diversas manifestaciones de protesta.",* y que *" ...a efectos de evitar situaciones conflictivas y salvaguardar los intereses públicos comprometidos se hace necesario llevar a cabo un pormenorizado análisis de los términos y condiciones..."* (Considerandos Dec. 327/91, el 388/91 amplia el plazo de suspensión).

Era indudable que el peaje debía continuar, pero fue tal la presión del momento que el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, autoridad de aplicación y conformación de los contratos discutidos, debió ceder en cuanto a la reducción de las tarifas *"...los niveles tarifarios vigentes resultantes de la aplicación de las mecánicas previstas, se muestran absolutamente desproporcionados en relación al servicio que se presta y a las inversiones realizadas y a realizar, tendiendo a convertirse en abusivas desde el punto de vista del usuario destinatario del servicio"* (Considerandos Dec. 527/91).

Desde las propias autoridades nacionales se interpreta la necesariedad primigenia de obtener fondos, reconociendo posteriormente que el logro de estos no debe *"...alterar la tranquilidad pública"* (Ibídem).

La vorágine de la ola privatista planteaba dejar las empresas en la mejor posición posible para su venta, esto incluía que "*...a los fines de facilitar la privatización de ENtel el Poder Ejecutivo Nacional decidirá en oportunidad de aprobar los pliegos...", "...sobre la asunción de los pasivos de la empresa."* (Art. 6º Dec. 731/89). O como en el caso de la

---

[23]) Entrevista realizada en octubre de 1993 al Embajador Sánchez Arnau - Ex Subsecretario de Privatizaciones (posteriormente Subsecretaría de Gestión Empresaria) Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

[24]) Parte de los responsables en la confección de los pliegos para las licitaciones de la red vial tenían estrechas vinculaciones con los que terminaron siendo los ganadoras de las mismas licitaciones (Verbitsky, 1991). Se incluyen también varias empresas ex contratistas del Estado en materia de obras públicas que no querían quedar alejadas de las suculentas ganancias. (Thwaites Rey, 1993).

Empresa de Líneas Marítimas Argentinas (ELMA, Dec. 943/89), sabiendo su futura privatización se aplicaba *"...un plan global de redimensionamiento..."* con un doble juego de inversión ya que "*...teniendo en cuenta que el mayor caudal de exportaciones se realiza a través de la vía marítima, es preciso mantener y en su caso incrementar el nivel de las mismas, ya que ellas constituyen la fuente principal del ingreso de divisas del país."* (Ibídem, Considerandos).

El caso de ELMA fue paradigmático ya que para su privatización se debió recurrir a innumerable cantidad de malabarismos legales siendo su resultado final a noviembre de 1992 el de la declaración del concurso desierto y un nuevo llamado a licitación.([25])

Pero no solo a ELMA se la reorganizó y reestructuró impulsándola a competir para después intentar privatizarla, sino que esta política fue la que se siguió en otras empresas públicas como en la siderúrgica SOMISA (Dec. 1994/89) que luego de un proceso laboral conflictivo, culminó con su llamado y posterior privatización en el marco de los decretos de necesidad y urgencia (Dec. 1144/92).

En América Latina la producción y explotación de los hidrocarburos, principalmente los derivados del petróleo, está mayoritariamente en manos del Estado. Tanto Venezuela como México han utilizado este recurso para derivar sus excedentes monetarios hacia otras áreas económicas y sociales. Si bien Argentina no es un país predominantemente productor de esa materia prima, había logrado levantar una empresa, Yacimiento Petrolíferos Fiscales (YPF), que permitía un autoabastecimiento en este área.

Durante el período del Presidente Alfonsín se intentó diseñar una política petrolera a través del denominado Plan Houston. Aunque desde un enfoque distinto, es durante la administración del Presidente Menem que se prepara una estrategia de progresiva desvinculación del Estado respecto al circuito seguido por los hidrocarburos.

En un principio la explotación privada pasaba por los yacimientos marginales asignados anticipadamente ([26]), aunque ya se preveía "*...reemplazar en forma creciente la intervención del Estado en la fijación de los precios, márgenes, bonificaciones, cuotas cupos, etc. por los mecanismos de asignación del mercado y el libre juego de la oferta y la demanda."*(Considerandos Dec. 1055/89)

A sabiendas de que el sistema eléctrico se pensaba privatizar, ya que así lo especificaba la ley de Reforma del Estado, *"se declara el sistema Electro-energético Nacional en estado de emergencia"* (Dec. 1374/90) ([27]). Las dudas que quedan rondando, como en muchas de las privatizaciones, son si estaban dadas las mejores condiciones para la privatización del sistema y si presentar de esta forma su venta no implicaba una reducción importante en sus valores.

Como señala Ana Dinerstein, para el caso de Gas del Estado, en este marco de repliegue del Estado Benefactor Keynesiano, de reificación del mercado y la competencia para salir de la crisis, la privatización (al igual que otras empresas publicas) fue un instrumento clave del Presidente Menem. De allí que se debió recurrir al fraude en las elecciones gremiales y a la utilización en el Congreso de la Nación, mientras se debatía el marco regulatorio, de un "Diputado trucho" (falso) (Dinerstein, 1993). Estos hechos funcionales y no aislados daban cuenta de la celeridad del ajuste, *"Las privatizaciones*

---

[25]) El proceso de privatización de ELMA incluyó un número mayor de 20 normas centrales entre leyes, decretos y resoluciones.

[26]) La ley 23696 contiene en sus anexos las empresas a privatizar o a entrar en concesión total o parcial. Para YPF figura *"Concesión, Asociación y/o contratos de locación en áreas de exploración y explotación. Sociedades mixtas para áreas de recuperación asistida"* . Como se observa, las primeras intenciones no era privatizar la empresa en sí como más tarde se va a pretender realizar (ver Dec. 2778/90, Ley 24145 del 13-10-92).

[27]) Tanto para el caso del sistema energético como para el de Gas del Estado se planteó un período de transición con la correspondiente reestructuración de las empresas para la futura privatización (Dec. 634/91 y 633/91 respectivamente)

implican redefiniciones a nivel macroestructural del papel del Estado en la economía y su relación con la sociedad no son procesos técnicos sino constitutivos de la política de Reforma." (Ibídem, pg. 13).

Un mecanismo interesante para los futuros adjudicatarios de la Empresa de Ferrocarriles Metropolitanos (Femesa) fue la posibilidad de acceder a subsidios estatales *"...el necesario y suficiente para asegurar el nivel de eficiencia requerido para los mismos."* (Dec. 1143/91 considerandos y art. 7º punto 4). De esta forma el capital de riesgo terminaba no siendo tan riesgoso.

Con *"...la necesidad de avanzar en el proceso de reforma del Estado...", "...para el mejor cumplimiento de los objetivos de privatización y desregulación..."* (Dec. 161/92) se transfiere al Ministerio de Defensa todas las propiedades en poder de las Fuerzas Armadas. De esta manera el proceso de privatización tocaba uno de los núcleos centrales de anteriores políticas nacionalistas de desarrollo industrial impulsadas cinco décadas atrás por los sectores militares argentinos (ver ley 24045 que específica los entes a privatizar).

En noviembre de 1991 la política privatizadora había entrado en una fase de extrema lentitud en términos de lo planificado por el Poder Ejecutivo, de allí que se pauta un cronograma básico dando el carácter de *"...pronto despacho y urgente trámite a toda gestión relacionada con los procesos de privatización..."* (Dec. 2408/91 art. 3º). En este decreto se encontraban incluidos explícitamente la transferencia de los puertos a las provincias, la red ferroviaria, vialidad, etc. aunque se hace mención en forma global a los entes nombrados en los anexos de la ley 23696.

En síntesis podemos señalar, que los objetivos de privatización estaban (y están) en marcha. Las "desprolijidades" de la puesta en funcionamiento, como se observan en las explicaciones precedentes, no importaban, al solo hecho del logro de las metas perseguidas. Estos formaban parte de los ajustes y reacomodamientos que se daban en medio de la premura de la Reforma.

Como veremos más adelante, la desmonopolización y desregulación terminaban siendo expresiones de deseos no puestas en práctica en su totalidad. De lo que no se duda es que esta "desincorporación" de empresas públicas ([28]), resulta ser para el análisis un importante indicador de las transformaciones previstas.

1.2 Desmonopolización

Otro de los objetivos centrales de la política gubernamental ha sido el de desmonopolizar el rol empresario asumido por el Estado en algunas áreas, intentando (al menos en los papeles) lograr un mayor grado de competitividad en el mercado, sin la intervención estatal.

Esta cuestión fue lograda parcialmente como en el caso de la explotación de hidrocarburos, en donde se procedió a licitar una gran cantidad de áreas de explotación restándole a YPF, el papel preponderante que hasta ese momento poseía esa empresa estatal.

Pero en otros ámbitos, como se señaló más arriba y a pesar de las intenciones propuestas, el producto resultante, fue un proceso inverso al de desmonopolización, es decir una remonopolización o privatización del monopolio. Tales son los casos de ENTel

[28]) Término con que se alude en México a un proceso semejante al diseñado en Argentina donde el Estado se desprende de determinados entes centralizados, descentralizados, con capital mayoritario, etc. Ver "La administración pública contemporánea en México" Autores varios, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, FCE - México, 1993.

(Telecom y Telefónica), Segba (Edenor y Edesur), Obras Sanitarias (Aguas Argentinas), Gas del Estado (Metrogas), etc.

Al igual que ENTel, con Aerolíneas Argentinas también se buscaba la desregulación y desmonopolización del transporte aéreo comercial (art. 8º Dec. 1591/89) ([29]). Aquí la competencia central para el transporte de cabotaje era la empresa de aeronavegación Austral Líneas Aéreas, competencia no tan cierta ya que el mercado aéreo se encontraba totalmente regulado. *"However in Argentina the normal mechanism for privatizacion has been sale by tender, and the most usual result has been to replace a public monopoly with a private one."* (Calbert, P., 1993 pg. 11).

Este proceso de remonopolización es recién reconocido para el caso de la reconversión del sistema energético para lo que se plantea la necesidad de eficiencia y tarifas razonables *"en los casos en que prevalezcan formas monopólicas de mercado..."* (Dec. 634/91 Cap. I art. 1), *"...dada la condición de monopolio natural de la actividad de distribución eléctrica..."* (Considerandos Dec. 714/92), dándosele la concesión a las empresas constituidas, Edenor y Edesur, un plazo de 95 años para la distribución y comercialización de la energía eléctrica (Ibídem art. 9º).

El caso de Obras Sanitarias de la Nación se asemeja al del sector energético ya que se otorga en concesión en forma monopólica aunque con variaciones en su licitación (ver Dec. 1443/91 y 999/92).

Volvemos a observar la diferencia entre lo hecho y el discurso, este último posteriormente corregido. Sin embargo y a pesar de estas modificaciones, los objetivos de transformación no parecen ser alterados, por el contrario se afirman aún más cuando se troca la libertad del mercado por la libertad del empresario.

1.3 Desregulación

La desregulación es un tercer elemento para tomar en cuenta en los cambios en el papel del Estado, dándose más importancia a los mecanismos de autorregulación del mercado, que a las posibles interferencias desde el Estado.

"Si hubiera que definirla en pocos conceptos, podríamos decir que la desregulación ha sido algo así como "la privatización de la economía privada". Es decir, el desarrollo de una gran cantidad de mecanismos tendientes a suprimir las trabas, las regulaciones, los subsidios, las dificultades, las distorsiones que existían en una gran cantidad de mercados."([30]).

Este mecanismo comenzó avanzar tímidamente en algunas áreas de la producción Argentina como en los hidrocarburos en cuanto a lo efectivamente puesto en práctica y no a lo simplemente verbalizado, con la "*...desregulación progresiva e integral de la actividad, que conduzca a la efectiva y libre competencia..."* (Dec. 1055/89, ver art.).

En relación al decreto anterior, el 1212/89 continuó con el programa de desregulación en materia de hidrocarburos en donde las intenciones eran tender "... *a sustituir en forma creciente la intervención del Estado por los mecanismos de asignación de mercado...",* aunque se deja en claro en los considerandos del mismo decreto que no se

[29]) El caso de la desmonopolización del transporte aéreo fue característico ya que uno de los socios en el grupo ganador de la licitación de Aerolíneas Argentinas fue el empresario Pescarmona, a su vez dueño de Austral Líneas Aéreas .

[30]) Entrevista realizada en noviembre de 1993, al Lic. Pablo Rojo, ex Subsecretario de Desregulación del Ministerio de Economía y Obras y servicios Públicos. Actualmente (Diciembre 1994) ejerce el cargo de Presidente del Banco Hipotecario Nacional.

renunciará al planeamiento y control del sector energético *"...al servicio de la Revolución Productiva..."* Pero la desregulación en este área planteaba una contradicción interna ya que se pretendía que los hidrocarburos *"...reflejen los precios internacionales..."*(ibídem) ([31]).

La estructura de la desregulación se instaló en 1991 con el decreto 2284/91, el que puede ser considerado junto a las leyes 23696 y 23697, los decretos 435, 612, etc. como otra de las meganormas. La denominación es en razón que entre su articulado los cambios son de características omnicomprensivas ya que se hace alusión a un sinnúmero de estamentos. En este sentido este decreto adquiere ribetes como para ser incorporado a cualquiera de las otras dimensiones que se describen.

También de necesidad y urgencia, esta norma marca en sus extensos considerandos la bases de la Reforma del Estado instrumentada. La misma esta compuesta por siete capítulos:

CUADRO 6: Resumen decreto de Desregulación 2284/91

1) **Desregulación del Comercio Interior de Bienes y Servicios**
- Supresión de normas que limitan el libre funcionamiento de los mercados.
- Modificación de la ley de competencia y suspensión de la ley de abastecimiento.
- Expresamente figuran como mercados desregulados el de transporte por ruta, carga y descarga, mayoristas de productos frescos, el de servicios profesionales, farmacéuticos, horarios y condiciones de las actividades portuarias, etc.
2) **Desregulación del Comercio Exterior**:
- Se suprimen las limitaciones a las importaciones y exportaciones con excepciones por razones sanitarias a alimentos y farmacéuticos.
3) **Entes Reguladores**:
- se deroga la legislación que regulaba mercados agrícolas (granos, carne, azúcar, vinos, yerba mate), se suprimen junto a los entes encargados (Juntas de Carne, granos, vino, Instituto Forestal Nacional, etc.)
4) **Reforma Fiscal**: supresión de impuestos relacionados con los mercados agrícolas, supresión de la tasa de estadística para las exportaciones, los regímenes de promoción industrial remanentes, modificación de aranceles de importación, etc.
5) **Mercado de Capitales**: modificación de competencias de la Comisión Nacional de Valores sobre información de sociedades anónimas, liberalización de comisiones de agentes de bolsa.
6) **Sistema Unico de Seguridad Social**: unificación de aportes y disolución de cajas especiales.

[31]) El precio de la nafta no solo no reflejó los precios internacionales, sino que fue muy superior a los mismos (0,77 cts. de dólar promedio nafta súper a Diciembre de 1993). A esto se le suma que los organismos públicos debieron presionar para que el precio no se elevara conformando entre Shell, Esso e YPF un cuasi holding.

7) **Negociación Colectiva**: libre elección de negociación; por actividad, rama o por empresa.

Al tiempo de instrumentada esta medida comenzaron aparecer las presiones de determinados sectores de la producción reclamando principalmente un mayor control en las importaciones, tal es el caso de las automotrices que lograron imponer un cupo al ingreso de vehículos.

"Acá hay sectores que quedaron al margen de la política de desregulaciones. En el mismo decreto de desregulaciones se hizo una excepción a la industria automotriz que esta sujeta a un régimen de mediano plazo, largo plazo. Con posterioridad en materia de comercio exterior hubo algunos cambios, surgieron algunos regímenes transitorios como el caso el de la importación de papel o de textiles, se trata de regímenes transitorios. Es el tiempo que se le concede a estos sectores para que comiencen un proceso de reconversión sujeta a un programa de inversiones, y luego las condiciones generales de importación vuelven a la normalidad." ([32])

El decreto 2284/91 coincidió con otras normas legales, en el sentido de su urgente corrección a los pocos días de su puesta en práctica. Tales son así las modificaciones realizadas por los decretos 2424/91 y 2488/91 a especificidades de la meganorma.

"... según enseña la experiencia en procesos de desregulación, son necesarios por lo menos 6 años para que sus resultados estén a la vista". Uno de los puntos más débiles de la política de desregulación *"... es el desorden y la complejidad de las sucesivas normas y decretos instrumentados..."* ([33]).

La política de desregulación ha intentado tener efectos sobre las distintas variables económicas constituyéndose entre otras cosas en *"...un poderoso factor de modificación de los costos y de transformación del sistema de precios relativos."* (Rojo -Canosa, op. cit. pg. 44). Pero este decreto excede lo puramente económico para transformarse en una de las piezas claves de los cambios globales que se están dando.

¿ Hasta que punto este decreto de desregulación no estará introduciendo nuevos mecanismos de regulación, en este caso en términos políticos ?. De esta forma el Estado modifica antiguos roles asumidos quedando para su intervención la de resguardar la libre competencia en el mercado ¿no es ésta otra forma de regular?. Un ejemplo de esto puede observarse en los nuevos mecanismos de negociación colectiva en donde los sindicatos no cumplirían su antaño papel de representación de los intereses de sus afiliados, sino que las discusiones pasarían a ser elaboradas principalmente por empresa. Adherido a esto, la homologación del acuerdo por parte del Ministerio de Trabajo solo se haría por razones de productividad y con el compromiso futuro del no traslado del incremento otorgado a los precios. Un acuerdo entre cámara empresarial y sindicato puede quedar eliminado si una empresa de esa misma cámara decide renegociarlo con sus trabajadores. Como hemos visto más arriba el espacio del sindicalismo se ve recortado y su accionar tiende paulatinamente a fragmentarse; ante un nuevo modelo de Estado aparecen conjuntamente nuevos comportamientos de los actores sociales (NPAc).

---

[32]) Entrevista realizada en noviembre de 1993 al Director de Desregulación, del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Lic. José A. De Paul

[33]) Diario Página 12 30/11/1993, editorial de Daniel Sosa que cita a Sguiglia y Delgado ganadores del premio Nacional de Economía, Fundación Arcor con el trabajo "Desregulación y Competitividad: Evaluación de la experiencia Argentina", 1993.

1.4 Descentralización

Un cuarto dispositivo es el de descentralización de determinadas actividades asumidas desde el aparato central. Este es uno de los mecanismos que ha tenido una gran difusión teórica pero que para el caso específico de Argentina su comprobación empírica se ha visto reducida.

"...la desentralización supone una transferencia de competencias...", haciéndose referencia a *"...facultades decisorias en determinada autoridad..."* (Borja, Jordi y otros 1987 pg. 18) distintas de las concepciones de deslocalización o desconcentración.

En este sentido podemos hacer referencia al traspaso de la casi totalidad del sistema educativo a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Por un lado el Ministerio de Educación se reserva la posibilidad de "*...ejecutar las políticas y estrategias del Sistema Educativo Nacional..."* (Ley 24049 Cap. V), por otro las provincias deben hacerse cargo de su relación con los actores del sistema.

Nuevamente nos encontramos con un mecanismo que modifica las relaciones entre el Estado y la sociedad, el reclamo por escuelas, salarios, etc., ya no repercute en el Estado Nacional sino que la instancia de responsabilidad se reduce a los Estados provinciales y/o a los municipios. Siguiendo con el ejemplo sindical que habíamos iniciado más arriba, este actor en la educación se atomiza aún más cuando tiene que efectuar un reclamo gremial y se ve enfrentado a la disparidad de criterios que se envuelve en cada jurisdicción, impidiendo efectuar una demanda unificada, argumentando el Estado Nacional el estar imposibilitado de inmiscuirse en áreas que ya no estan más bajo sus dominios. De esta forma lo que se descentraliza es el conflicto.

Pero el primer esbozo de descentralización fue inaugurado con los cambios en la Dirección Nacional de Vialidad al preverse, junto con la implementación del peaje, la transferencia a las provincias de determinadas rutas nacionales *"...una vez superada la emergencia..."* (Art. 7º Dec. 823/89).

El tema de la descentralización es también descripto en el espacio en el que se desarrollan mayoritariamente las exportaciones, "*...las exportaciones argentinas se movilizan por vía marítima en más del 95%..."* (Considerandos Dec. 178/90). Dicho decreto dispone la descentralización de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y vías navegables, requiriendo para los contratos de obra pública la participación de capitales privados. Junto a este aparece posteriormente la concesión y provincialización de los puertos (Dec. 906/91).

Como nuevamente nos señala Sanchez Arnau, uno de los capítulos más importantes de la Reforma del Estado fue *"...el enorme proceso de descentralización que se ha vivido, y la transferencia de responsabilidades a las provincias. Hoy en día las provincias han asumido responsabilidades que antes eran de la Nación. Se han transferido setenta puertos que estaban antes en el ámbito de la administración Federal. También se le han transferido a las provincias las redes de distribución que antes administraba Agua y Energía Eléctrica, pero además de esto, se han transferido los sistemas de riego de todas las centrales que tenía Agua y Energía Eléctrica o Hidronor, según las regiones. Y por último, que es lo mas importante, la transferencia de responsabilidades de educación primaria y secundaria y los sistemas de salud locales."* (Sanchez Arnau, op. cit.)

Hasta aquí hemos reseñado cuatro *"modalidades de instrumentación*" (Oszlak, O. 1992 op. cit.) en los cuales se sustenta en parte la Reforma del Estado en Argentina. Hemos podido observar que cada una de ellas esta envuelta en una dicotomía cuya referencia implícita esta dada desde un punto de vista histórico. El pasado malo y el presente bueno describen las parejas: **Estatización-Privatización**, **Monopolización-Desmonopolización**, **Regulación-Desregulación** y **Centralización-Descentralización**. Pero el planteamiento de estos ejes termina siendo espurio cuando desde los objetivos previstos en las mismas

normas se llega a resultados no tan tajantes como los centralmente explícitos. De ningún modo esto significa que no se proyecten cambios trascendentes, por el contrario, a pesar de los velos que encubren, *"the state profile is being changed"*.

1.5 Seguridad Jurídica, Controles, Regulaciones

Pero las transformaciones en el papel del Estado no se atuvieron solamente a las cuatro estrategias descriptas precedentemente. A estas se le sumarán los mecanismos de contralor que poseerá el Estado para garantizar el funcionamiento global de los cambios efectuados y a efectuar. Los antiguos sistemas de control parecen no adaptarse a las transformaciones venideras y en curso, de allí que no solo se aceiten los mecanismos existentes sino que se instala una maquinaria relativamente nueva.

Al privatizarse ciertas empresas estatales, se crean organismos del Estado que controlan el nuevo funcionamiento privado, tal es el caso de los entes reguladores del agua, energía, teléfonos, etc.. Algunos fueron previstos en los mismos reglamentos de las privatizaciones y otros como el del Gas, fueron aprobados en forma separada por el Congreso (Ley 24076). *"...no en todos los casos los entes regulatarios estuvieron funcionando antes que terminaran las privatizaciones. En el caso del agua fue posible en el caso de gas no, en el caso de electricidad prácticamente pudimos hacerlo al mismo tiempo, o perdimos mas tiempo que el que hubiéramos querido en largas negociaciones con las provincias..."* (Sanchez Arnau, op. cit.)

El tema de los marcos regulatorios probablemente sea uno de los más conflictivos ya que desde su reciente puesta en funcionamiento se han entablado problemas de delimitación de autoridad, mecanismos para realizar controles, formas de reclamos de los usuarios, etc.

En el marco de *"....la trascendente transformación llevada a cabo por el Gobierno Nacional..."* (Considerandos Dec. 1420/92) dos años después de privatizada la empresa telefónica se establece el Reglamento General de Servicio Básico Telefónico "*...cuya finalidad es el resguardo del interés público y la defensa de los derechos de los clientes del servicio telefónico*. (Ibídem). La venta de las empresas, como en este caso, no venía acompañada de mecanismos que impidan perjuicios a los usuarios, ya que resultaba más importante su desprendimiento que los efectos que posteriormente se podían ocasionar.

Junto con esto aparecen nuevos organismos de carácter nacional como la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación.

La Ley 24156 *"...establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional.* (Ibídem art. 1º). En ella se especifican el sistema presupuestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad.

El sistema de control interno estará en manos de la Sindicatura nombrada cuya competencia comprende *"...las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado..."* (Ibídem art. 98). Estará compuesto por un Síndico titular y tres adjuntos elegidos por el Poder Ejecutivo Nacional.([34])

Por su parte la Auditoría General de la Nación tendrá como materia de competencia *"...el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la*

[34]) Cabe dejar constancia que en el organismo equiparable anterior, la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP), se había procedido a una reestructuración, a la modificación de su ley orgánica y a la aprobación de su plan de acción (Dec. 1659/91 y 2692/91), poco tiempo antes de cambiar.

administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, Municipalidad de la Ciudad de Buenas Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización..." (Ibídem art. 117). Compuesta por siete miembros elegidos por el Congreso de la Nación (3 por la Cámara de Diputados y 3 por Senadores, siendo el Presidente elegido por los Presidentes de ambas Cámaras).

Pero la estructura en conformación debió sortear algunos inconvenientes previos como la de contar entre las filas de los organismos de control escollos que podían entorpecer los procesos en marcha. Algunos de los conflictos suscitados se dejaron entrever con las cesantías en sus cargos de los vocales del Tribunal de Cuentas de la Nación (Dec. 2254/90) y de los fiscales de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. (Dec. 260/91 y 265/91) *"revista carácter de pública notoriedad la situación de conflicto que se ha suscitado en el ámbito de la Fiscalía..."* (Considerandos Dec. 260/91).

Dado que el Fiscal General de la Nación inició acciones judiciales contra el Estado Nacional, el Poder Ejecutivo encomendó en el Procurador del Tesoro de la Nación su representación y defensa *"...dada la índole del tema en cuestión, así como las consecuencias que de el puedan derivarse..."* (Considerandos Dec. 303/91). El tema no era menor ya que en ambos ámbitos institucionales (Tribunal y Fiscalía) se habían recibido denuncias de distinto tipo que amenazaban la continuidad jurídica de la planificación integral de la Reforma.

En el ámbito de la justicia se aprueba por ley el aumento de los miembros de la Corte Suprema, la que pasaría a tener 9 miembros en vez de los 5 cargos existentes (Ley 23774). De esta manera se intentaba contrabalancear el peso de jueces nombrados en el anterior período presidencial.

Un año más tarde se crea una comisión en el ámbito del Ministerio de Justicia para asesorar al PEN en la promoción y designación de jueces, entre cuyos objetivos estaba *"...el respeto de criterios imparciales en la selección judicial..."*(Considerandos Dec. 1179/91). Dicha imparcialidad no había sido del todo clara al momento de designar el numero restante de jueces de la Corte en algunos casos ex funcionarios del mismo gobierno. Los informes elaborados por dicha comisión terminaban no siendo vinculantes

1.6 Políticas Sociales

Entre las transformaciones en el papel del Estado debemos señalar la aplicación de políticas sociales, punto reconocido hasta por las propias autoridades como el más débil en su instrumentación ([35]).

El carácter de estas políticas estuvo vinculado al asistencialismo en aquellos gruesos "agujeros" sociales que requerían de urgente solución, para ello se instrumentó al poco tiempo de asumido el gobierno del Presidente Menem el Bono Nacional de Emergencia (Dec. 400/89), el boleto para estudiantes secundarios (Dec. 350/89) y el suministro gratis de ciertos medicamentos bajo receta (Dec. 422/89).

Por ley 23740 se implementó, dentro de la emergencia económica, el programa de emergencia social con el aporte obligatorio de las personas físicas del país que hayan obtenido ganancias durante 1988 de más de 300.000 australes. La integración de la contribución fue en 5 cuotas que fueron canjeadas por Bonos del tesoro un 50% y por créditos fiscales el resto. El 99% de lo obtenido fue dirigido al Ministerio de Acción Social y el 1% restante al Ministerio del Interior.

[35]) Determinadas políticas sociales se desagregan en puntos más adelantes (Ej.: sistema de jubilaciones y pensiones en el punto 4.4).

Se estipuló que los fondos fueran para financiar, principalmente, el Fondo Nacional de Solidaridad *" ...destinado a contribuir a la atención de las necesidades alimentarias y mínimas del sector más postergado de la población.", "...frente a la muerte de niños y la posibilidad de una hambruna generalizada...",* y *"...el incremento geométrico de los carenciados...*"(Considerandos y art. 1 Dec. 400/89).

Posteriormente ambas medidas, Bono y Plan Nacional, pasaron a depender de las unidades ejecutoras creadas para las Políticas Sociales Comunitarias (Ley 23.767 y Dec. 583/90). En este decreto último se estipula que *"Los destinatarios de las políticas sociales comunitarias serán aquellos sectores sociales con necesidades básicas insatisfechas o en situación de "pobreza estructural"* (art. 1º) para lo cual *"...deberán acreditar su condición de tal..."* (art. 4º). Los planes estaban destinados a subsidios a la vivienda, salud, planes materno infantil, etc.

Con el argumento de la reducción del gasto público, otra de las políticas de carácter social instrumentadas y que guardan relación con la ley de emergencia económica fue la venta de inmuebles innecesarios. *"Que la reforma del Estado implica prohijar mecanismos que apuntan a una sensible racionalización del gasto público y que conduzcan en definitiva, hacia una mejor calidad de vida de los habitantes"* (Considerandos Dec. 1001/90)

Con la necesidad de obtención de financiamiento genuino *"...atento a la situación económica por la que atraviesan amplios sectores de nuestra sociedad ..."* (Considerandos Dec. 1080/90) se establece el juego de lotería denominado LOTO. Si bien esta medida puede resultar aleatoria en relación al conjunto de políticas sociales, la misma viene impregnada de un alto contenido de búsqueda de fondos por vías no tradicionales. Los juegos de azar como el nombrado resultaban contradictorios por el propio efecto esperado, ya que hay una tendencia al juego en aquellos sectores con menores ingresos hacia los cuales se van a instrumentar las políticas con los fondos obtenidos de los propios recursos de estos sectores ([36]).

Una de las medidas que intentaron solucionar el problema de la posesión de vivienda fue el Programa "Arraigo" (Dec. 846/91) que tuvo como objetivos la realización de relevamientos de tierras ocupadas, y la ejecución de censos socio-económicos sobre los grupos destinatarios, organización de talleres de capacitación, encuentros nacionales y regionales, etc. ([37]).

Dentro de las medidas de contención del gasto público se incluía la cancelación de concesiones y permisos de distinta índole, como la medida era uniforme para toda la administración pública no se reparo en el detalle de que existían permisos especiales para personas discapacitadas.

Tal cual reza en los considerandos del decreto "*...se estima conveniente efectuar un profundo estudio del tema ..."* (Dec. 2630/90). Como en muchos casos medidas de tipo generales se aplicaban rigurosamente sin el criterio de analizar situaciones como la señalada, en donde resultaba en una primera instancia poco importante el carácter social que le daba la posibilidad de comerciar, por ejemplo, en un pequeño quiosco, "*...dadas las características de esas personas y las limitaciones que se ven obligadas a afrontar..."* (ibídem). El problema social es reconocido pero se salva parcialmente ya que como medida se crea una comisión para estudiar los distintos casos.

La fragmentariedad de las políticas sociales, y la atomización de los recursos en diferentes programas sin ningún tipo claro de planificación facilitó el enjambre jurídico para

---

[36]) El mismo decreto que establece el LOTO dice: *"...con un sentido realista de la situación de hecho planteada por la vocación del hombre en intervenir en juegos de azar...".* Nos queda la duda de si esta supuesta "vocación" fue analizada concienzudamente con un "sentido realista"

[37]) Durante el año 1991 se instrumentaron diferentes mecanismos similares en las provincias para el otorgamiento de tierras ocupadas: Entre Ríos Dec. 1578/91, Chaco Dec. 850/91, Tucumán 1293/91, etc.

que este tema no tenga una senda concreta. O tal vez esa misma senda concreta sea esa fragamentariedad.

1.7 Relación con provincias

Probablemente el tema central en la transformación del Estado y las relaciones que se establecen con las provincias haya sido la firma del pacto fiscal en Agosto de 1992 (ley 24130), que garantizaba a las provincias un piso mínimo de ingreso mensual neto de 725 millones de pesos. Previo a este acuerdo los criterios establecidos resultaban sumamente confusos.

Uno de los mecanismos más utilizados para palear el déficit de financiamiento de las provincias fue la de adelantos del Tesoro (los cuales nunca terminaban siendo suficientes), quizás esta haya sido una de las razones centrales para ordenar las cuentas públicas entre Nación y provincia a través del pacto fiscal mencionado.

Pero como señala Emilia Lerner *"la larga lista de modificaciones de la ley de coparticipación, es un indicador de la inestabilidad y transitoriedad de la relación fiscal Nación-Provincias"* (Lerner, E. 1992 pg. 5). *"El cambio sistemático de las reglas de juego atenta contra la programación presupuestaria y un plan de gobierno coherente"* (Ibídem pg. 51).

Una de las características centrales del déficit esta dado por el elevado índice de empleo público especialmente en aquellas provincias "rezagadas" el cual en muchos casos ha sido utilizado como mecanismo de "clientelismo político". A pesar de esto, la autora mencionada remarca que el ajuste en Nación y Provincias es distinto pues la composición de su gasto es diferente, ya que debe cumplir gran parte de las políticas de "Estado benefactor" que se le fueron sumando ([38]).

Esta última situación no desdibuja las conductas clientelares y el efecto producto de la crisis que *"... es el detonante que genera una serie de reacomodamientos espaciales en las regiones periféricas del país."* (Cao, H. 1993, pg. 6). Tal cual distingue este autor, la relación Estado Nacional- Provincias (periféricas) se modifica con la misma crisis del modelo de Estado Benefactor que distribuía parte de los excedentes en las organizaciones provinciales. De allí que resulta necesario establecer un nuevo pacto que evite el permanente salvataje con adelantos a economías provinciales deficitarias.

Varias provincias se hicieron eco de los cambios desatados en el Estado Nacional a partir de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica por la que se dispusieron leyes equiparables al interior de cada uno de estos Estados. Pero como las medidas terminaban siendo declarativas y las provincias continuaban endeudándose, el Ministerio de Economía estableció la posibilidad de brindar asistencia técnica y operativa a las provincias para la Reforma del Estado y los procesos de privatización (Dec. 2408/91 art. 13).

La búsqueda del Estado Nacional de desprendimiento de ciertas actividades también se plantearon para otras actividades distintas a la salud y la educación, tal es el caso de los ferrocarriles, en donde se propuso la opción a las provincias para su explotación o en su defecto el cierre del ramal (Dec. 532/92). También se transfirieron inmuebles y tierras fiscales pertenecientes al Estado Nacional (Ley 23967 y 24146).

El Decreto 1055/89 que planteaba la posibilidad de participación de las provincias en la explotación de hidrocarburos asociadas a empresas extranjeras introducía un punto

[38]) Como por ejemplo el hacerse cargo de la casi totalidad de los servicios educativos (Ley 24049).

conflictivo en la relación con las provincias poseedoras de esos recursos, ya que el tema de vieja data era la factibilidad de las provincias de hacer uso exclusivo de las regalías que se producían. Por ello la Procuraduría del tesoro debió representar en numerosas oportunidades al Estado Nacional en juicios promovidos por las provincias.

De la gran desorganización preexistente se fue pasando a una creciente articulación sustentada en el pacto fiscal y en el desprendimiento de acciones del Estado hacia las provincias hecho característico del proceso global de Reforma del Estado ([39]).

[39]) Ver ley de coparticipación federal Nº 24149. Aunque la tendencia hacia la organización es contrariada por las explosiones (políticas, sociales, fiscales, etc) que promueven medidas "desorganizadoras".

1.8 Relaciones con sectores de la comunidad

En este caso es muy difícil resaltar algunos indicadores que nos muestren cambios sustanciales y nuevas formas de vinculación más allá de la constitución de algunas comisiones o consejos especiales. Pero por otro lado la omisión pasa a ser también un indicio de posible explicación.

Desde un primer momento aparece la idea de una concertación con distintos sectores de la sociedad. "*...instrumentar el Pacto Social, con la participación organizada de instituciones legítimas de la sociedad, que apuntalen la Revolución Productiva a través del compromiso concertado entre trabajadores, empresarios y el Estado..." (Res. 88/89)* ([40]).

Pero los niveles de concertación ya estaban de antemano y no se presentaban para ser debatidos, pues el objetivo tal cual lo expresa la resolución, era el apuntalamiento de la Revolución Productiva.

¿ Pero la Revolución Productiva enunciada en esta resolución y en otros decretos, adquiría las mismas características que la pregonada anteriormente a Julio de 1989 ?

En la "Revolución Productiva" escrito por quiénes terminaron siendo Presidente y Vice-Presidente durante el período estudiado surgen una serie de argumentos muy generales y abstractos, contradictorios estos con los que posteriormente se intentaron implementar.

Del libro mencionado se aprecia en su capítulo VIII, Estado Nacional y Eficacia social, tres mitos distintos: I Las privatizaciones milagrosas, II No hay otro camino, III El Estado no sirve para administrar. "*Hablar de privatización no agota el tema del Estado...", "Como las empresas estatales son del Pueblo, tendrán que ser sus representantes, a través del Parlamento y de las organizaciones del movimiento obrero, los encargados de definir los mejores modos para la privatización de algunos sectores."* (Menem - Duhalde, 1989 pg. 84/85).

En otro orden de temas, se crea el Consejo Asesor para el Proyecto Nacional y la Participación Popular que intentaba formar un espacio para asesorar al PEN, formular proyectos, realizar y promover actividades de investigación, etc. Marcando " *...que la unidad nacional no se consolida con proyectos hegemónicos..."* el Consejo estará integrado "*...por aquellas personalidades políticas que el Poder Ejecutivo Nacional convoque a tal efecto*." (Dec. 371/90).

En los años siguientes se forman varias comisiones: el Consejo Federal Agropecuario (Ley 23843), se establece un Fondo Nacional para financiamiento de actividades productivas privadas (Ley 23883). En la órbita del Ministerio de Educación se integra una comisión para la Transformación Educativa (Dec. 1829/91). Para asesorar principalmente en temas ecológicos se conforma la Comisión Nacional para el cambio global (Dec. 2156/91). En el año `92 se constituye el Consejo Nacional Económico para la Producción la Inversión y el Crecimiento (Dec. 1717/92) y se forman comisiones para la transformación, reconversión y crecimiento de la industria de la construcción (Dec. 1728/92) y para la asistencia y fomento de la pequeña y mediana empresa (Dec. 2586/92).

En los organismos intersectoriales creados los objetivos que se planteaban resultaban ser de características sumamente ambiciosas, por el contrario el resultado en la mayoría de ellos fue su desaparición directa o en forma tácita ([41]).

---

[40]) Ver punto 4 del presente trabajo.

[41]) Fue interesante el proceso de averiguación de varios de ellos para corroborar su continuación o disolución. En el Ministerio del Interior que debía presidir el Consejo Asesor para el Proyecto Nacional, se desconocía su existencia sin haberse derogado el decreto que lo creaba. Semejante situación acontecía en el Ministerio de Educación con la Comisión para la Transformación Educativa. El resto adquiría características similares.

En los considerandos de la conformación del Consejo Nacional Económico para la Producción, la Inversión y el Crecimiento se expresa: *" Que este consejo para tener vigencia real y efectiva, no debe ser un ente burocrático en su funcionamiento y estructura, y si tener un sentido práctico de participación en el plan económico que resulta el Gobierno Nacional."* (Dec. 1717/92).

Con estos señalamientos se da a entender que diversas estructuras creadas anteriormente tenían un fuerte sesgo burocrático en la cual se impedía la participación. Si bien a la fecha dicho Consejo sigue en funcionamiento las resoluciones del mismo tienen escasa relevancia en la práctica.

Para concluir el tema de la transformación en el papel del Estado haremos referencia a dos decretos que si bien no son tan emblemáticos de la Reforma del Estado como parte de los de hasta aquí enumerados, sus considerandos patentizan las intenciones de la política de Reforma expandidas. Uno de ellos se refiere a la disolución del Instituto Nacional de Reaseguros (Dec. 171/92) y es parte de los tantos decretos de necesidad y urgencia emitidos. Y el otro a la reorganización y privatización de las actividades portuarias (2733/90). En ambos casos se hace alusión a que es *"...forzoso continuar afianzando y profundizando la libertad económica y la reforma del Estado..."*, en el marco de la ley 23696, la ley de convertibilidad Nº 23928 que permitieron *"la estabilidad y el crecimiento"*, *"...habiendo iniciado la Nación una nueva fase de su historia política y económica..."*. Continúan los considerandos poniendo énfasis en la economía popular de mercado a la *"necesidad de liberar a los habitantes"* de restricciones y limitaciones, reducir el gasto público, desregular, descentralizar, etc.

Como señalamos, en muchas ocasiones en la historia de los intentos de reforma en Argentina el papel del discurso iba más allá de lo que realmente se aplicaba en la práctica. Para el caso que nos encontramos estudiando y si nos dejamos llevar no solo por lo retórico sino principalmente por este arma central de las sociedades modernas como es la norma escrita, podremos observar que más allá de las distorsiones, las confusiones normativas y las constantes modificaciones, los aspectos centrales de este entramado legislativo apuntaban a cambios que marcaban una nueva perspectiva al rol del Estado. Procesos como los enumerados (privatización, desregulación, etc.) caracterizan tendencias que permiten vislumbrar un nuevo marco al modelo social, político y económico vigente.

2 Estabilidad económica

2.1 Política tributaria

En este caso no desarrollaremos puntillosamente todos los vericuetos de la política tributaria, los cuales merecerían un análisis pormenorizado a elaborar rigurosamente por especialistas. Los focos estarán puestos en el entramado legal puesto en funcionamiento. Desde ya reiteramos las múltiples interrelaciones de la política tributaria con otros temas, aunque muy especialmente con la política de gasto público.

Así como en anteriores gobiernos también se apuntó a la reducción del déficit fiscal, la política desplegada a partir de julio de 1989 tuvo como uno de sus cimientos también la disminución del mismo.

A la par de aprobada la ley de emergencia económica se establece la creación de un gravamen de emergencia y la reestructuración de la deuda pública: *"VISTO la honda perturbación económico social...", "...a fin de superar la situación de peligro colectivo derivada de esa crisis económico social..."* (Considerandos Dec. 377/89) se busca *"...la reestructuración de la Deuda Pública Interna..."* ([42]), con la *"...creación de un gravamen por única vez...",* para *"...preservar el crédito estatal y promover la formación de un mercado de capitales genuino al servicio de la revolución productiva."* (Ibídem)

En esta introducción normativa se comienza a visualizar algunos de los temas que rondarán en las políticas económicas, claro está que al comienzo las medidas eran de características excepcionales, pero que en sus generalidades expresaban orientaciones futuras.

Si bien con las primeras medidas de ajuste subsistieron determinados privilegios fiscales como con la promoción industrial y la promoción minera ([43]), (se suspende pero en un 50% por 180 días de acuerdo a la Ley 23697 Cap. IV y V), el gobierno había dispuesto poner énfasis en el aumento de la recaudación, por lo que se buscó concentrar en la creada Secretaría de Ingresos Públicos: la Administración Nacional de Aduanas, la Dirección General Impositiva y el Tribunal Fiscal de la Nación (Dec. 1202/89).

El instrumento central de la política fiscal estuvo dirigido a la obtención de recursos en la forma más inmediata posible, dadas las necesidades de palear el elevado gasto público. Para ello se instrumento desde el Congreso una fuerte presencia del Impuesto al Valor Agregado (Ley modificatoria del IVA 23765). Previo a esto se habían realizado cambios a distintos impuestos (ley 23760) junto con la aplicación de gravámenes y contribuciones de emergencia (Ley 23757 de gravámenes sobre activos financieros, Dec. 1541/89 impuesto de emergencia para autos, yates, aeronaves, etc. Dec. 1587/89 sobre venta cambios y divisas, Contribución de emergencia Ley 23764, etc.).

Las sanciones a la evasión impositiva fueron estructuradas a través del Régimen Penal Tributario (Ley 23771) que endurecía las penas a los infractores, facultándose a la Policía Federal a actuar e investigar (Dec. 45/91). Cabe recordar que la ley de Emergencia Económica 23697 ya había incorporado un Régimen Penal Tributario y Previsional pero el mismo fue vetado por el Dec. 769/89.

El nuevo régimen en funcionamiento establecía penas de prisión para quiénes no se inscribieran u omitieran las declaraciones juradas, a la doble contabilidad, a la evasión, simulaciones de inversión o fraude por uso indebido de regímenes de promociones, etc. incrementándose para los funcionarios públicos en actividad.

---

[42]) Ver punto 2.5 sobre Deuda Pública

[43]) Las empresas extranjeras se beneficiarían de la misma manera que las nacionales (Dec. 1155/91).

Si bien se instrumentó todo un cuerpo legal represivo que permitió el aumento de la recaudación, esto no impidió que de todas maneras se constituyan regímenes de presentación espontánea de pago, prórrogas o planes de facilidades (Dec. 1299/89, 1646/90, 1809/90, 292/91, 2413/91, 631/92). Si la política era recaudar, se establecía el doble juego del "garrotazo y el salvavidas" al mismo tiempo. Cada uno de estos mecanismos de facilidades era planteado como el último a otorgar y que de allí en más iba a persistir un seguimiento riguroso a los infractores. En los considerandos del Dec. 631/91 se patentizan las supuestas nuevas reglas de juego: *"Que la característica de la relación fisco - contribuyente debe estar dada por un comportamiento de los responsables basado en el cumplimiento voluntario como norma general, en el marco de un mercado libre y competitivo, frente a un Estado que realiza los mayores esfuerzos para racionalizar sus gastos, ser más eficientes en la satisfacción de las necesidades públicas y ejercer eficazmente el poder que la ley le confiere a fin de controlar las conductas evasoras, preservando de este modo la equidad en la aplicación de los gravámenes."*

Esta extenso párrafo de los considerandos del decreto nos muestra la relación que se mantiene entre el Estado y el mercado en el marco de la política fiscal. Esta cita puesta en la creación de un impuesto pasaría casi desapercibida, el hecho es que la misma acompaña un régimen de presentación espontánea no novedoso sino aplicado en reiteradas oportunidades, por lo que la "voluntariedad" o los roles a cumplir no parecen ser tan nítidos.

En líneas generales podemos decir que la legislación impositiva fue abundante en cuanto a la cantidad de rectificaciones y modificaciones, no así en los tipos de impuestos, que se fueron concentrando en torno al IVA, *"...el IVA se está convirtiendo en el eje del sistema impositivo argentino."* (Fanelli y otros, 1992 pg. 168). Se preveía que el grueso de la recaudación tributaria para 1993 (96,7%) provenga de un conjunto reducido de impuestos: IVA (38,7%), Seguridad social (28,9%), ganancias - activos (13,7%), gravámenes sobre las importaciones (5,8%), consumo específico de determinados bienes (5,0%) y combustibles y gas natural (4,6%). (Secretaría de Programación Económica, s/f pg. 10)

De acuerdo al Ministerio de Economía los pilares en los que se asienta la política tributaria son:

- Lucha contra la evasión.
- Ampliación de la base imponible.
- Simplificación del sistema.
- Tributos más neutrales: eliminar impuestos de emergencia.
- Aquietamiento activo: permanencia y estabilidad en las normas. (Ibídem)

Como se puede observar en el punto 1.3 de este trabajo, el decreto de desregulación suprime toda una serie de tasas e impuestos y además establece una fórmula unificada respecto de los aportes a la seguridad social. De esta forma la Dirección General Impositiva y la Aduana pasaron a ser dos piezas centrales en la obtención de fondos, siendo no por casualidad los dos entes en los que no se mantuvieron las cláusulas de congelamiento de vacantes, por el contrario, apareciendo como grandes receptores de recursos humanos.

La necesidad de mantener una continuidad en ascenso de la recaudación fiscal pasa a ser elemento clave de la estabilidad económica, si bien en los papeles suene como circunstancial, la disminución de la recaudación podía comprometer el plan en su conjunto. *" Tal vez fue en materia tributaria, finalmente, donde el Plan cosechó sus mayores éxitos.", "...merced al papel central adquirido por el IVA en la estructura tributaria Argentina y a las mejoras logradas en el funcionamiento de la DGI".* (Fanelli, op. cit. pg. 173)

2.2 Reducción del gasto público

Como señalamos, las intenciones de reducción del gasto público van íntimamente ligadas a la política tributaria y fiscal en general. La separación en este subtítulo es al solo efecto de clasificar y clarificar algunas de las medidas o declaraciones de medidas que se fueron dando desde el comienzo del período estudiado.

No existe un decreto o ley, única o general, de reducción del gasto público, mas bien aparece su enunciación en distintas normas, con la salvedad de que sin que se las titule de esta manera los objetivos en cada caso apuntan a la resolución de este tema. Este tipo de política no es novedosa, y como observamos en los antecedentes históricos, se presentaba de manera recurrente como eje central de las distintas disposiciones de reforma. Este constante uso a lo largo de la historia del latiguillo "debemos reducir el gasto público" se muestra en la mayoría de los casos como objetivo de discurso y pocas veces como verdadero objetivo puesto en práctica.

"La profunda reestructuración del gasto público producto de la reforma del Estado, la política de privatizaciones, y la eliminación de subsidios injustificados a la actividad privada, configura un nuevo esquema de división del trabajo entre el sector público, con sus diferentes niveles de gobierno, y el sector privado, acorde con pautas generalmente aceptadas de eficiencia y equidad." (Secretaría de Programación Económica s/f pg. 5).

Dos temas saltan a la vista: las nuevas relaciones Estado - sociedad a través de un cambio en la relación sector público y privado y como corolario la suspensión se subsidios "injustificados". Esto último guarda una abundante carga valorativa ya que lo que hoy adquiere la calificación de injustificado parece no haberla tenido años atrás.

Temas como la privatización de empresas "económicamente ineficientes", reducción de personal en la administración pública, congelamiento de vacantes, fin de subsidios y subvenciones, suspensión de juicios al Estado, etc. fueron y son tomados en la actualidad como medidas de reducción y/o contención del gasto público. Pero como en los otros temas tratados, lo que aparece como una decisión técnica no es más que una decisión político-ideológica. ¿ Qué privatizar ?, ¿ qué desregular ?, ¿ qué tipo de impuestos cobrar o en que gastar ? no es solamente parte de la elucubración de un especialista en el área sino la resultante de complejos mecanismos de articulación de intereses, que se encuadran en un determinado modelo de Reforma.

"Que el sector público debe reducir sus gastos tratando de economizar los recursos disponibles a fin de sobrellevar la actual crisis socio económica" (Considerandos Dec. 748/89). Este párrafo de los considerandos de este decreto podría incluirse en numerosos otros decretos, el mismo corresponde a la venta de aeronaves de propiedad del Estado Nacional para la restricción de gastos, y pasaría desapercibido si no es comparado con la compra posterior de semejantes artefactos por parte del Estado Nacional. Sin abrir juicio de valor a partir de esta ejemplificación aislada, se intenta mostrar objetivos perseguidos que en la práctica en algunos casos resultan discrepantes con la orientación global.

Pero los argumentos sobre reducción del gasto también se incluyeron para la disolución del Ente para la construcción de la nueva Capital (ENTECAP, Dec. 1256/89) que trajo como corolario gastos por negociaciones o juicios por interrupción de obras ya pactadas (Dec. 940/90) con su disolución definitiva (Dec. 1429/90). Argumentos también utilizados para restringir viajes al exterior de funcionarios (Dec. 1270/89) ([44]), a pesar que

[44]) En este decreto figura en su art. 3º que en caso de traslado al exterior se dará *"...prioridad a las empresas de transporte de propiedad del Estado Nacional..."*. Dado que la mayoría de los viajes al exterior se realizan por vía aérea y que Aerolíneas Argentinas estaba en proceso de privatización (aunque con una participación minoritaria del Estado) esta cláusula aparecía como redundante.

anteriormente esto mismo se había flexibilizado para el Ministerio del Interior (Dec. 1083/89) y suspendido para el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (Res. 88/89).

Durante Agosto de 1991 el Estado Nacional recibió varios créditos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) cuyos objetivos centrales eran *"...el ajuste estructural de sectores claves de la economía a través de entre otras cosas de la reforma de la Administración del Sector Público."* (Considerandos Dec. 1555/91) ([45]).

También se incorporan como medidas de contención del gasto la supresión de distintos ramales de ferrocarriles deficitarios (Dec. 1168/92, 2277/92, 2477/92, 2642/92, etc.), privatizándose aquellos que obtenían beneficios (Ej.: Dec. 1144/91 ramal Rosario-Bahia Blanca, 994/92 línea general Mitre, etc.)

Insistimos, que realizar un listado de todas las normas que contienen como tema la reducción del gasto público sería muy extenso y reiterativo, de lo que no quedan dudas es la importancia crucial que tiene esta materia en el conjunto de la Reforma.

Probablemente el hecho central para la reducción del gasto público haya sido la constitución del Comité de Racionalización del Gasto Público (Dec. 1757/90), cuyo fin era *"... dar continuidad a las políticas establecidas en las leyes Nº 23696 y 23697..."* (art. 1º). Su función sería *"... el estudio y análisis y programas de las medidas tendientes a la reducción del gasto público..."* (art. 3º).

Este Comité tendría corta vida pues años más tarde sería suprimido, ¿ tal vez con la intención de reducir el gasto público ?.

[45]) Ver también Decretos 1556, 1591 y 2340/91 que tenían semejantes objetivos al mencionado.

2.3 Canje obligatorio de plazos fijos por bonex

Los altísimos niveles inflacionarios de finales de 1989 que impulsaron a la población a buscar mecanismos que eludiesen la depreciación de sus ahorros a través de la colocación de los mismos en la plaza financiera a tasas muy elevadas, llevaron a las autoridades gubernamentales a obligar, vía decreto, a que se canjeen la mayoría de esos ahorros por bonos del Estado. De esta manera se intentaba cortar drásticamente la espiral inflacionaria, generada por la especulación financiera, aunque al costo del aumento de la deuda interna.

El Dec. 36/90 invoca el poder de policía otorgado por la ley de emergencia económica para evitar que *"... la emergencia conduzca a otra crisis más penosa aún, esto es lleve a la crisis de juridicidad y al empleo de medios espurios que se desatiendan del derecho y la justicia ", "...el presente decreto se inspira en la nación jurídica de que tanto en la guerra como en la crisis, el poder de combatir, autoriza a combatir con éxito."* (Considerandos Dec. 36/90)

Las excepciones contabilizaban la posibilidad de extraer *"Hasta A= 1.000.000, en efectivo o BONOS EXTERNOS. Se Admitirá la restitución de depósitos en australes por importes superiores a A= 1.000.000 siempre que se destine al pago de sueldos, jornales, sueldo anual complementario,..."* (ibídem art. 1º).

Varias fueron las presentaciones judiciales en contra del Dec. 36/90. La Corte Suprema debió dirimir los pleitos creados en favor de la norma dictada ([46]). En un análisis jurídico se rescata la importancia que para el gobierno tenía el presente decreto. "*Comprendemos que era duro, muy duro para el más alto tribunal judicial, desmoronar una política económica de proyecciones generales que afectó a muchísima gente con el decreto 36/90".* (Bidart Campos, pg. 521).

El Estado de esta forma debió ser representado en juicios diversos en la Capital federal a través de la Procuración del Tesoro y en las provincias por medio de las Fiscalías Federales (Dec. 133/90 y 134/90 respectivamente).

El decreto 36/90, también de necesidad y urgencia, fue a la par de otras medidas una norma homogénea que salvo los mencionados no contemplaba casos especiales a resolver en la marcha, sino que debieron establecerce otros decretos para palear situaciones no anticipadas ([47]).

Si bien esta medida de canje aparece como de características extremadamente coyunturales, la misma le ha permitido al gobierno encauzar la estabilidad económica, afirmada un año más tarde con el Plan de Convertibilidad.

2.4 Plan de convertibilidad

La Argentina ha sobrevivido las últimas décadas con elevados índices de inflación, los que incluso han llegado a caratularse como de picos de hiperinflación. Desde julio de 1989 se han desplegado algunos intentos para detener esos procesos crecientes, y cuyo punto cúlmine (hasta el momento) se ha reflejado en la ley de convertibilidad del austral (Nº 23928 y Dec. reglamentarios 529/91 y 941/91).

---

[46]) Fallo de la Corte Suprema Peralta, Luis c/Estado Nacional 27/12/90 sobre el Plan Bonex, Dec. 36/90.

[47]) Por Dec. 340/90 se excluyen a Asociaciones, Fundaciones e Institutos del canje, por el 591/90 a mayores de 75 años, despedidos, los que ésta a punto de realizarse operaciones, el Dec. 853/90 a Comisiones binacionales, y sigue el listado.

Con esta medida se buscaba un sistema bimonetario a través de la dolarización de la economía, debiendo para tal caso tener equilibrada la cantidad de reservas en dólares en el Banco Central con circulante en moneda nacional. La relación con el tipo de cambio sería de 1 dólar por cada 10.000 australes ([48]).

CUADRO 7: Ley de convertibilidad Nº 23928

Art. 1: dólar igual 10.000 australes.
Art. 4: inembargabilidad de las reservas.
Art. 7: no se puede indexar ni actualizar.
Art. 8: sentencias judiciales mecanismos de actualización.
Art. 10: derogación de todas las normas de indexación.

Al plan de convertibilidad *"Se lo formuló como una extensión natural, en el plano de la política de corto plazo, de las reformas estructurales orientadas a la privatización, la apertura de la economía y la desregulación."* (Fanelli op. cit. pg. 119)

Para estos autores el plan de convertibilidad se despega también del plano coyuntural y pasa a ser un eje más de las transformaciones estructurales de la economía junto con el equilibrio fiscal, las privatizaciones y la reforma tributaria. Obteniéndose con este plan ventajosos logros antinflacionarios.

Junto con el plan de convertibilidad debe ser analizada la ley de consolidación de deudas del Estado (Ley 23982) en la que se consolidan *"al 1º de abril de 1991 las obligaciones vencidas o de causa o título anterior*" por existencia de controversia, aplicación de suspensiones dispuestas por normas de emergencia, por pronunciamiento judicial, obligaciones accesorias a una deuda consolidada. Los entes alcanzados incluían la administración pública centralizada y descentralizada, quedando excluido el Sistema Bancario Oficial. Las sentencias condenatorias al Estado debían cancelarse por los medios establecidos en la Ley. Los pagos eran en Bonos en pesos o dólares a 16 años. Para el logro de esta medida se habían previamente suspendido los juicios contra el Estado (Dec. 34/91) ([49]).

Si bien existieron excepciones u otras formas de pago (Dec. 211/92), este sistema facilitó el ordenamiento de las cuentas públicas programado.

2.5 Deuda Publica

2.5.1 Deuda Pública Interna:

[48]) En enero de 1992 se cambia la denominación de la moneda y se reducen la cantidad de ceros. Un dólar equivaldría a un peso. Dec. 2128/91.

[49]) Por Dec. 1532/91 el Dec. 34/91 es prorrogado figurando en sus considerandos el argumento de que una de las Cámaras del Congreso había aprobado la ley de consolidación de pasivos.

Previo al dictado por parte del Congreso de lo que se llamaría la ley de Emergencia Económica Nº 23697 ([50]), el Poder Ejecutivo expide los decretos 377/89 y 570/89 sobre Deuda Pública Interna a los que posteriormente dicha ley les confiere *"...fuerza de ley..."* (Cap. XVI art.38).

El segundo de los decretos es modificatorio del primero, siendo que en este último se establece la reestructuración de la Deuda Pública Interna. *"Que la consolidación y reestructuración de parte de la Deuda Pública Interna permite su genuino financiamiento, no altera la política de estabilización y afianza al Mercado de Capitales "* (Considerandos Dec. 377/89) Dicha reestructuración se realiza *"...mediante la entrega en canje de un nuevo título..."* (ibídem art. 1º).

Lo que se dio en llamar el "festival de bonos" había producido un incremento abultado de la deuda doméstica que llegó al año 1989 a 17.308 millones de dólares. Ante la virtual cesación de pagos por parte del sector público, el Congreso Nacional establece la ley 23982 de Consolidación de la Deuda al 1º de abril de 1991 ([51]), en la que se emiten Bonos de Consolidación en pesos y en dólares para cancelar distintas obligaciones. La llegada a este Bono vino precedida por gran cantidad de emisiones o ampliaciones de títulos que a los efectos de este trabajo sería redundante detallar.

El decreto 1425/89 establecía la prórroga de la refinanciación de los vencimientos de los títulos públicos de la deuda interna por un plazo de dos años, y que a fin de evitar *"Que las medidas tomadas (*puedan*) despertar dudas en los tenedores de títulos sobre la voluntad de pago del Estado Nacional.", "...se estima precedente disponer la forma en que esos títulos puedan ser utilizados como instrumento de pago en operaciones de ventas de activos a privatizar..."* (Considerandos Dec. 1439/89).

Luego de los Bonos de Consolidación (Ley 23982) y en vista que esta ley no consideraba los pasivos de Ferrocarriles Argentinos se emitieron Ferrobonos con el objetivo de mantener su funcionamiento *"...hasta la entrega de las concesiones..."* (Considerandos Dec. 55/92). La duda que ronda es, si se quería reducir el gasto público y los ferrocarriles iban a ser privatizados o concesionados ¿ Porqué el Estado debía endeudarse más y no otorgar la empresa en las condiciones en que estaba ?

A medida que se iba afirmando el plan económico, la Deuda Interna se iba encauzando, mecanismo necesario para evitar sofocones económicos futuros que afecten la seguridad jurídica.

2.5.2 Deuda Pública Externa:([52])

"Uno de los flancos más débiles al lanzarse el plan (de convertibilidad) *lo constituía el sector externo."* (Fanelli op. cit. pg. 120) *"...esta debilidad fue superada posteriormente , ya que las autoridades económicas tuvieron éxito en arribar a un acuerdo stand by con el FMI..."* (Ibídem).

---

[50]) Ver puntos salientes de la Ley más arriba

[51]) Ver punto 2.4.

[52]) Ver Donolo, Dante "La Reforma del Estado como consecuencia de la Deuda Externa" Instituto Ciencias de la Administración, Universidad Católica, Ediciones especiales Nº 2 s/f. Este autor señala que *"...la deuda externa y sus intereses se los vincula a la Reforma Administrativa del Estado y a la Reforma Fiscal*." (pg. 4).

El orden en las cuentas externas le permitió a la Argentina un cambio de su calificación como "deudor moroso". El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional incluía un plan trienal (1992-94) que contenía pautas referidas a la capacidad de pago y a parámetros para la evolución de la deuda pública a lo largo de la década. Pero también se llevo a cabo un convenio con el Club de París que establecía una refinanciación de una parte de los intereses y la totalidad del capital con vencimiento en el período 1992-94. La negociación por la deuda externa también incorporó acuerdos con la banca comercial en el marco del Plan Brady. Se reestructuraron los atrasos de intereses y se redujo el capital por medio de un sistema de bonos.

Mientras que para el año 1989 la deuda pública externa representaba un 59,7% en porcentaje del PBI la misma para el año 1992 fue del 19,9% y se preveía para 1993 una reducción al 18% (Sec. Programac. Económica, op. cit. pg. 22).

Como última característica podemos señalar que a principios de 1992 se crea el Programa de Conversión de Deuda por desarrollo, destinado a asignar recursos para inversiones en la economía nacional que incrementen la productividad y promuevan el desarrollo económico, social, ecológico, científico y tecnológico. (Dec. 165/92).

En términos de Fanelli - Frenkel y Rozenwurcel el marco de la negociación del sector externo parece tener un cierto ordenamiento. Agregamos que este "orden", si bien puede resultar cierto no es neutral, como pensando que puede haber existido una única posibilidad y esta fue tomada.

2.6 Integración y convenios externos

En este apartado no haremos referencia a los convenios por la deuda sintetizados más arriba sino que nos ocuparemos principalmente de los acuerdos de integración con otros países.

Seguramente el hecho de integración constitutivo haya sido la aprobación del Mercosur, acuerdo que comenzó con encuentros entre los anteriores Presidentes de Brasil y Argentina (José Sarney y Raúl Alfonsín respectivamente) y que persistió con los nuevos mandatarios de ambos países, incorporándoseles los Presidentes de Uruguay y Paraguay.

La Ley 23695, que ratifica los acuerdos del Mercosur, es aprobada en el Congreso de la Nación al tiempo de asumir el Presidente Menem. Pero es en 1991 que se establece el Programa de liberalización comercial, nuevamente ratificado en el Congreso por medio de la Ley 23981. El programa consensuado entre los cuatro países consistía en rebajas arancelarias progresivas para culminar en Diciembre de 1994 con un arancel cero entre los países suscriptores. El programa fue teniendo sus altibajos por diferentes motivos, influyendo sustancialmente las políticas internas de cada uno de los países. Al respecto existía en el tratado firmado, la posibilidad de aplicar cláusulas de salvaguardia ante el avance o daño al mercado por parte de algún producto específico. Este tipo de cláusulas reflejaban parte de las asimetrías existentes entre los países signatarios. También se especifica la posibilidad de establecer un arancel común frente a terceros países, coordinar políticas macroeconómicas y realizar acuerdos sectoriales .

La constitución del Mercado Común del Sur o llamado tratado de Asunción, implicaba: *"La libre circulación, de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente."* (art. 1º Ley 23981). En el mismo artículo se habla de *"La coordinación de políticas macroeconómicas entre los Estados Parte..."* y *"El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones..."*.

El Mercosur no representaba un hecho aislado sino que se lo debe incorporar a todo un proceso de integración que se esta dando en el mundo entero y cuyo símbolo más acabado sea la Comunidad Económica Europea. En la mayoría de los casos de integración, el compromiso apunta a objetivos que no son meros acuerdos coyunturales sino que se plantean a mediano y largo plazo. En este sentido la integración de los Estados resulta en un hecho novedoso que trasciende el papel de competitividad política de antaño.

Así como visualizaba Oszlak un corrimiento de fronteras entre Estado y sociedad (Oszlak, 1992 op. cit.), también puede vislumbrarse como tendencia un corrimiento de fronteras entre los propios Estados que muestra la creciente globalización de la economía. A esto se le agrega el acelerado avance de las comunicaciones y el aporte de nuevas tecnologías que facilitan el acortamiento de las distancias de la geografía física.

A fines de no quedar alejado de este tema tan crucial como es la Integración, el Congreso de la Nación resuelve la creación de una Comisión bicameral cuya meta central era monitorear el proceso integrativo (Ley 24109).

Considerando la importancia de la Integración se firmó junto con EEUU, en el marco del Mercosur, la Iniciativa para las Américas, acuerdo que no pasó de ser una simple declaración conjunta. *"Deseando fortalecer la amistad y el espíritu de cooperación entre las Partes de América del Sur y los Estados Unidos de América*" ([53])

Pero la preocupación de Estados Unidos no estaba centrada en América del Sur sino en su relación con sus países vecinos ([54]), y la competencia con Europa y Japón.

A la par de estos macro acuerdos, se fueron dando convenios parciales con distintos países u organismos internacionales refrendados algunas veces por el Congreso y otras por el propio Poder Ejecutivo, en la que se inscriben por ejemplo: la aprobación del estatuto interamericano de administración del Trabajo (Ley 23698), acuerdo sobre estudio de preferencias de países en desarrollo (Ley 23743), Convenios varios con el BID para obras, prestamos a provincias u organismos del Estado (Dec. 466/90, 1067/90, 468/91, 469/91, 1622/92, etc.).

La coordinación de políticas de integración con algunos países de la región llevan a que Argentina deba modificar gran parte de sus políticas industriales, comerciales, relaciones laborales, normativas, etc. Temas que también repercuten para la continuidad de la estabilidad económica, como en los cambios que el Estado esta llevando a cabo.

2.7 Mercado de Capitales

En el capítulo XVII de la ley 23697 de Emergencia Económica se destaca el papel que le va a caber al Mercado de Capitales facultando *"...al Poder Ejecutivo nacional a dictar las normas necesarias para afianzar el funcionamiento del mercado de capitales..."* (art. 41).

Es de esta manera que en febrero del año 1990 se decretan tres normas que intentarán fomentar este área: el Dec. 288/90 sobre las obligaciones negociables, que serán autorizadas a ser ofertadas públicamente por la Comisión Nacional de Valores, el 289/90 que establece que las sociedades de capital tendrán libertad para crear nuevos tipos de títulos valores y el 290/89 que dictamina que la Comisión Nacional de Valores será la encargada de reglamentar los requisitos mínimos que deban reunir las sociedades anónimas que quieran cumplir las funciones de cajas de valores.

---

[53]) Acuerdo Relativo a un Consejo sobre comercio e inversión entre los gobiernos de las Repúblicas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y el gobierno de los Estados Unidos de América (denominado cuatro más uno). Punto 1 de la introducción del Acta.

[54]) Canadá y México a través del NAFTA.

A la par de estos mecanismos que se instrumentan para dar mayor libertad al mercado de capitales, se especifican requisitos de información y publicidad en todos los mercados del país. Se autorizan también dos nuevas bolsas, en Tucumán y Misiones.

Por el decreto de desregulación 2284/91 en su capítulo V *Mercado de Capitales* se especifican algunas pautas de funcionamiento: entre otras cosas, se da competencia a la Comisión Nacional de Valores para establecer los requisitos de información para las sociedades anónimas (art. 80) y se desregulan las comisiones a los agentes de bolsa (art. 81).

El Mercado de Capitales se agranda con la venta de acciones de Telecom y Telefónica propietarias del servicio telefónico privatizado de ENTel (Dec. 778/91) y de la participación de Argentina en el exterior a través del New York Stock Exchange.

"*El Mercado de Capitales da, a través de las privatizaciones, otra muestra de su capacidad para participar del cambio estructural propiciado por la economía argentina.*" (Sec. de Programación Económica op. cit. pg. 29).

3. Cambios organizacionales y Reestructuración del aparato institucional

3.1 Organismos centralizados

Cuando hablamos de organismos centralizados el punto de atención es principalmente el de las estructuras ministeriales y el resto de los organismos dependientes del PEN. Las políticas aplicadas se caracterizaron por una gran confusión y por objetivos poco claros ya que medidas que parecían traer el resultado óptimo, al poco tiempo eran modificadas totalmente.

Con excepción de las alteraciones a la Ley de Ministerios Nº 23930 del año 1991, el resto de los cambios acontecidos fueron hechos vía decretos o resoluciones ministeriales. Dado lo extenso que sería hablar de cada cambio en particular solo mencionaremos aquellos que adquieren cierta relevancia institucional o que expresan en sus textos algún sentido especial.

Una de las primeras medidas del Presidente Menem fue la modificación de la estructura de Presidencia de la Nación entre los que se encontraba el traspaso al área de prensa y difusión de los distintos medios de comunicación. *"...esa centralización y coordinación masiva de propiedad bajo el control del Estado, facilitará una relación más directa y eficaz entre gobernantes y gobernados."* (Considerandos Dec. 17/89). Más tarde se los intervendría a fin de *"....limitar el accionar de sus órganos de administración y dirección..." (Dec. 535/89)*.([55])

Entre los medios de comunicación se hallaban el Canal 11 y el 13. ¿ Por qué razones se justifica la centralización gubernamental como eficaz, para después proceder a privatizar esos mismos canales ?.

Frases como *"...nuevo ordenamiento ministerial conforme a las actuales necesidades...", "...la actual estructura .....debe ser redimensionada...", "....proponiendo de este modo a la reducción del gasto público...", "...reestructuración que permitirá una mayor racionalización..."* (Dec. 21, 36, 38, 53 de 1989 entre otros), intentaban expresar lo crítico de la situación. Aunque posteriormente estos argumentos terminaron diluyéndose en multiplicidad de nuevos cambios. De allí que esas mismas frases terminaban siendo meros "clichés" sin contenido.

En una política nacional que intentaba desregular la economía, que el Estado no intervenga en los mercados y derogar subsidios y promociones, las misiones de la Subsecretaría de Gestión Comercial, dependiente del Ministerio de Economía, Secretaría de Industria y Comercio, terminaban siendo *"...la formulación e instrumentación de proyectos de regulación y estímulo a las exportaciones e importaciones, e intervenir en las propuestas relacionadas al otorgamiento de beneficios promocionales.*" (Art. 2º Dec. 235/89).

Los cambios en el aparato institucional también se encuadraban alrededor de un par de palabras acuñadas en la campaña electoral pero cuyo significado resultaban sumamente abstractas *"....el objetivo central de la política económica implementada por el gobierno nacional lo constituye alcanzar la* ***Revolución Productiva*** *([56]) en el marco de una justa distribución de los ingresos*.

---

[55]) Ver punto 1.1 Privatizaciones donde se destaca la relevancia de los medios de comunicaciones al comienzo de la gestión presidencial.

[56]) El subrayado en negrita es nuestro.

"Que un requisito básico para ello lo es la racionalización del Estado en cuanto hace a su correcta y eficiente inserción en el sistema económico y social." (Considerandos Dec. 1202/89)

La Revolución Productiva será usada como leit motiv en varios cambios ministeriales, en este último caso su uso fue para la creación de la Secretaría de Ingresos Públicos.

El Dec. 435/90 había dispuesto la supresión de las Secretarías dependientes de los ministerios como así también la adecuación de las respectivas Subsecretarías hasta un máximo de 32 en la totalidad de los Ministerios. El Dec. 479/90 especifica la composición de cada uno de los Ministerios en relación con sus Subsecretarias. Se exceptúan las Secretarías dependientes de Presidencia de la Nación que se mantenían como tal: la General, la Legal y Técnica, de la Función Pública, Planificación, Medios de Comunicación, Ciencia y Tecnología y la de Inteligencia de Estado. Esta medida fue posteriormente desechada con el Dec. 1691/91 que vuelve a elevar diferentes Subsecretarías en Secretarías.

Un primer intento organizador de las estructuras de la Administración Pública fue el Dec. 1482/90 "Régimen General para la elaboración, tramitación y financiamiento de estructuras organizativas *"...con el fin de convertirlas en marco de referencia de la actividad real y no hipotética de los distintos organismos que integran la Administración Pública Nacional."* (Considerandos).

El Dec. 1757/90 en su artículo 29 crea el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), organismo que entre sus primeras resoluciones se encarga de establecer los criterios para el proceso de redefinición de estructuras (Res. 5 y 6 de 1990). Esta última propone como objetivo *"Construir una Administración Pública desburocratizada, eficiente y moderna."*. El punto de apoyo para estos cambios estaba dado por el Dec. 2476/90 cuyas metas implicaban: la caducidad de todas las estructuras organizativas al 31/12/91, la presentación de nuevas estructuras con un tope de tres Direcciones Generales por cada Subsecretaría, tres Direcciones Simples por cada una de las anteriores, fusiones administrativas, reducción de dotaciones, redefinición de responsabilidades etc..

De una situación de partida con una estructura mal dimensionada, superposición de funciones, duplicación de tareas y dificultades en la toma de decisiones; a través de la definición del tipo de organización más idóneo, analizar las reales necesidades de cada área, determinar las dotaciones, fortalecer la colaboración entre áreas y racionalizar funciones; se esperaba llegar a una estructura moderna, con funciones agrupadas con afinidad, mayor racionalidad y eficiencia y mejor nivel de ejecutitividad. (Anexo 3 Res. 6/90).

Estas expresiones de deseos no terminaban siempre aplicándose en la práctica, a modo de ejemplo podemos señalar que, entre las distintas modificaciones efectuadas se destaca la de la Secretaría de Planificación cuyos argumentos serán posteriormente invalidados por sucesivas nuevas transformaciones. *"...ante el estado de grave desorganización administrativa que impera en la Administración Pública Nacional..."* ([57]) se plantea, *"...otorgar un nuevo papel a la Secretaría de Planificación, transformándola en un ámbito de discusión y de diseño de políticas de mediano plazo..."* (Considerandos Dec. 358/91).

A lo antedicho se lo puede comparar con las afirmaciones que continúan: *"...la profundización del programa económico del Gobierno Nacional y el Programa de Reforma Administrativa requieren una más estrecha articulación entre las funciones de planeamiento a mediano plazo...", "...las políticas de transformación del Estado hacen necesario evitar la superposición de funciones entre las diferentes áreas ..."* (Considerandos Dec. 2013/91). El presente Decreto no es otro que el que cambia la Secretaría de Planeamiento por la de

[57]) Este Decreto data de marzo de 1991 habiendo ya pasado entre otros los Decretos 435, 612, 479, 1757, 2476 de 1990 que planteaban el mismo grado de caos enunciado en este.

Programación Económica pasando esta última a depender del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Pero quizás uno de los hechos más salientes en cuanto a la volatilidad de las medidas adoptadas haya sido la creación del cargo de Subsecretario Adjunto planteado como una medida "indispensable" para aliviar las responsabilidades de los Ministros, Secretarios y Subsecretarios *"...tal como es de práctica en numerosas democracias de Occidente"* (Dec. 367/91). Estas Secretarías adjuntas terminaron disolviéndose.

Con el fin de dar continuidad al proceso de Reforma del Estado el Ministerio del Interior se haría cargo de la asistencia técnica a las provincias y municipios a través de la creada Secretaría de Reforma del Sector Público Provincial. (Dec. 808/92).

Las distintas estructuras ministeriales han sufrido innumerable cantidad de vaivenes, producto principalmente de los efectos de la coyuntura política. Sin embargo esta constantes fluctuaciones vienen generalmente acompañando procesos que tienden a sentar base sobre cambios mucho más profundos.

El, a veces, enjambre ministerial no impedía que se apuntara a aquellos nudos constitutivos de las transformaciones en curso, modificándose y adaptándose las estructuras a la medida de la Reforma.

3.2 Empresas y Sociedades del Estado

Durante el Gobierno del Presidente Alfonsín (1983-89) se había creado un organismo encargado del contralor de las empresas públicas, el Directorio de Empresas Públicas, el cual es disuelto al comienzo de la nueva gestión presidencial.

"...a la luz de la experiencia recogida desde su creación, no cabe duda de que esos objetivos no han sido cumplidos y que, por el contrario, el Directorio de Empresas Públicas se ha convertido en una estructura burocrática, cuyo mantenimiento atenta contra la contención del gasto público que es objetivo del Gobierno Nacional." (Considerandos Dec. 831/89). Era claro que el sentido de permanencia de este organismo, para los objetivos que se lo había creado, pasaban a ser obsoletos ya que las empresas que debía controlar terminarían siendo privatizadas.

Una de las contradicciones en las políticas a aplicar pasaba por organismos que se potenciaban en cuanto a las actividades a desarrollar y que al tiempo eran entregados en concesión o se privatizaban. Tal es el caso de la racionalización y el redimensionamiento de la empresa ELMA.

Por su parte YPF se ve exceptuada de las normas regulatorias de contención del gasto público dándosele autonomía de actuación. (Dec. 946/89), propiciándose *"...la reactivación de la explotación mediante el aumento de su producción..."* (Considerandos Dec. 1055/89). A fines de 1990 YPF es transformada de sociedad de Estado en sociedad anónima en un plan de transformación global de la empresa: *"Transformación Global significa el cambio de YPF desde el comienzo del proceso de desregulación, dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional en octubre de 1989 hasta 1992 cuando finalizarían las mayores reestructuraciones de la empresa, incluyendo su cotización en mercado de valores."* (Anexo I Dec. 2778/90)

SOMISA, también más tarde privatizada (Dec. 1144 y 1652/92), que *"...tiene fijado como objetivo fundamental producir bienes que son indispensables para el desarrollo de la industria nacional..."* (Considerandos Dec. 1194/89), se la excluye del régimen de contención del gasto público pues requiere *"...ejecutividad para mantener una agresiva gestión económica a nivel internacional..."* (Ibídem).

Sin embargo los controles sobre el gasto regresan a partir de la conformación de una Comisión Asesora y Fiscalizadora que intentará limitar la autarquía de las Empresas del Estado en materia de inversiones financieras puesto que ha originado *"...en diversas oportunidades resultados adversos a los objetivos fijados por el Gobierno Nacional en materia cambiaria y financiera,..."* (Considerandos Dec. 3/90). Este decreto fue aplicado en plena época del control del déficit cuasi fiscal en momentos en que se pauto el cambio de plazos fijos por bonos ([58]), los integrantes de la Comisión creada serían los Ministerios de Economía, Obras y Servicios Públicos, Defensa, Trabajo y Acción Social.

La crisis del sector energético, que incluía a la empresa de energía Segba - posteriormente privatizada - llevo al gobierno a establecer un régimen de consolidación y conciliación de deudas *"...originada en gran medida en la ruptura en la disciplina de pagos entre los entes Nacionales, Provinciales o Municipales..."* (Considerandos Dec. 1866/90).

En un memorándum de entendimiento se aprueba la reestructuración ferroviaria (Dec. 2740/90), previo a su concesionamiento a empresas privadas de acuerdo a lo estipulado en la Ley 23696. Para dicho memorándum se contó con la participación del Banco Mundial quien figura como parte integrante del acuerdo (Ibídem art. 1º). Por Dec. 502/91 se separan los Ferrocarriles suburbanos creándose Ferrocarriles Metropolitanos S.A. para su posterior privatización. Varios ramales en el resto del país se suprimen y otros son otorgados a las provincias para su explotación.

En uno de los tantos Decretos de supresión de ramales ferroviarios se justifica la medida por *"...el avance tecnológico de otros medios de transporte..."* (Considerandos Dec. 44/90) *"...se reforzarán los servicios troncales que cubren zonas de alta densidad..."* (ib ídem).

La reestructuración de Ferrocarriles implicaba por un lado otorgar a manos privadas aquellos que redituaban económicamente, desprenderse totalmente el Estado de aquellos que no rendían beneficios (económicos) y traspasar a las provincias el resto que quedase. La justificación del avance tecnológico para la supresión de ramales queda invalidada al comprobarse que el medio de transporte ferroviario, en Europa o Japón, en algunos tramos hasta llega a remplazar al avión. Por otro lado la argumentación acerca de los costos no involucraban el tema social ya que el ferrocarril había resultado casi siempre más económico que otros medios de transporte.

Gas del Estado también participó de todo este proceso de reestructuración empresaria para su posterior privatización con la consideración de que *"...dicho proceso tiene como objetivo la desregulación integral de la industria para fomentar la competencia..."* (Considerandos y art. 2º Dec. 48/91). Claro está que esta desregulación propuesta fue a posteriori bastante limitada, puesto que el esquema de privatización era accesible a únicos oferentes.

En la mayoría de los casos las intenciones se vinculaban a la privatización de las empresas públicas, para ello el Estado se hacía cargo del ajuste, cuestión que facilitaba a los futuros propietarios el encuentro con una empresa sin conflictos.

3.3 Instituciones Autónomas

Son características de éste parágrafo la instrumentación de políticas hacia las Universidades Nacionales y el sistema bancario oficial.

[58]) Ver punto 2.3

En el primero de los casos uno de los puntos se concentró hacia la creación de nuevas universidades como la de La Matanza (Ley 23748) y la de Quilmes (Ley 23749).

Pero uno de los temas centrales se vinculó a restar margen de maniobra a la Universidad de Buenos Aires. Para ello se instrumentó el decreto 1111/89 donde se posibilita a los administrados interponer recursos de alzada, *"...la llamada autonomía universitaria se refiere a la posibilidad de poder realizar libremente su tarea propia, en tanto las decisiones adoptadas respeten los derechos y garantías constitucionales, ya que las decisiones universitarias no escapan al ámbito de aplicación de las leyes de la Nación..."* (Considerandos). Estas últimas especificaciones las podemos encontrar también en el Dec. 771/90 sobre el concepto de autonomía universitaria y el control de legitimidad de los actos de la Universidad en un recurso presentado por una profesora en la Universidad de la Plata.

En razón que las Universidades aprecían como instituciones separadas de todo el proceso de Reforma que se estaba llevando a cabo, en el año 1991 vía el Dec. 991/91 se crea una Comisión de Concertación que tenía como objetivo *"...analizar y formular propuestas tendientes a concretar la reforma estructural de las Universidades Estatales..."* (art. 1º).

Por otro lado, el sistema bancario oficial fue completamente reestructurado, o al menos lo fue en gran parte. El mismo estaba compuesto por: el Banco Central de la República Argentina (BCRA), la Caja Nacional de Ahorro y Seguro (CNAS), el Banco de la Nación Argentina (BNA) , el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) y el Banco Hipotecario Nacional (BHU).

El caso más estratégico fue el BCRA que por ley 24144 se procedía a la modificación de su carta orgánica, aunque su instrumentación estaba inmovilizada por el veto del Ejecutivo a una serie de artículos (Dec. 1886/92 y 1887/92). De todas formas en sus planteos generales esta ley le confería absoluta autarquía e independencia frente a cualquier otro poder del Estado ([59]). Las misiones principales serían: la de preservar el valor de la moneda, eliminar la posibilidad de déficits cuasifiscales, imposibilidad de otorgar redescuentos a las entidades financieras y eliminación de las garantías de los depósitos bancarios.

Por su parte el Banco de la Nación Argentina fusiona por absorción al Banco Nacional de Desarrollo (Dec. 1504/92). El BHU se convierte en un Banco Mayorista (Dec. 2341/91) realizando su operatoria a través de Bancos del sistema. La CNAS comienza un franco proceso de privatización (Ley 24155).([60])

Previo a estos hechos ya el Dec. 435/90 había establecido una serie de medidas para el sistema bancario oficial. Se pautaba en este decreto que el BCRA no podía *"...financiar el déficit operativo del tesoro nacional..."* (art. 1º). El BHU cesaba su cartera minorista y el BNA se hacía cargo de su cartera (art. 2º). Se intervenía el BANADE *"...para acelerar su redimensionamiento y asegurar el cobro de su cartera activa."* (art. 4º). Se tenía previsto enviar un proyecto para la creación de un Banco de Ahorro y Vivienda sobre la base de la CNAS. (art. 5º).

Posteriormente se establece una reorganización especial para el Sistema Bancario Oficial cuya intención principal rondaba en la reducción de su planta de personal sobre la base del traspaso a otras instituciones (DGI, Aduana o Instituto Nacional de Previsión

---

[59]) Según Fanelli las medidas super estrictas que figuran en la reforma de la Carta Orgánica del BCRA tiene una importancia mayor que la propia ley de convertibilidad (Exposición del 25/10/93 de José María Fanelli sobre el tema, Seminario "Reforma del Sector Público" coordinada por el Lic. Dominguez Molet, Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires)

[60]) Esta Ley declaraba sujeto a privatización no solo a la CNAS sino también al BANADE, siendo en este último caso posterior a la medida de que el BNA lo absorbiera. El resultado final es que la cartera de clientes de acreedores y deudores pasaron junto a gran parte del personal al BNA.

Social) o el acogimiento a un retiro voluntario. A esto se le suma la conformación de un Comité de Reorganización Bancaria (Dec. 1917/91).

Como se observa, entre un grupo y otro de medidas hay diferencias sustanciales que nos muestran seguridad en los cambios pero poca claridad en los mecanismos para su instrumentación.

Con el objetivo de financiar proyectos de inversión y de comercio exterior se crea el BICE (Banco de Inversión y de Comercio Exterior S.A.) integrado por capital social del Ministerio de Economía, el BNA y el BHU (Dec. 2703/90).

Si bien en el caso de la UBA no se afecta su accionar cotidiano, la contemplación de los Decretos mencionados terminaban siendo llamadas de atención ante posibles "desvíos" al control estatal.

El sistema bancario oficial, más controlado que la otra institución, sufre cambios importantes. Se prestigia el rol del BCRA, y pasan a segundo plano los servicios ofertados por el resto de los bancos integrantes del sistema.

4. Política de Recursos Humanos

4.1 Reducción / ampliación

Al interior de la Administración Pública el proceso fue de reducción en algunos organismos y ampliación y fortalecimiento en otros. Ejemplo de este último han sido la Dirección General Impositiva y la Aduana que incorporaron personal externo y de otros organismos públicos que reducían sus dotaciones.

Respecto a la reducción, los Decretos 435, 612, 1757 y 2476 ([61]), contenían diferentes cláusulas sobre la anticipación de las jubilaciones, incompatibilidades en el doble empleo, cambios horarios, etc., tratando de ejercer un control más estricto sobre los recursos humanos en la administración pública.

Si bien los distintos lineamientos normativos contenían especificaciones para la protección de los trabajadores de las empresas en franco proceso de privatización o ya privatizadas los mismos no siempre fueron respetados.

En el art. 7º del Dec. 731/89 *"...las empresas adjudicatarias deberán respetar los Convenios Colectivos de Trabajo vigentes al momento de la privatización de ENTel."*

Para la Reconversión Vial *" Se respetarán las normas que sobre protección de empleo, situación laboral, amparo del trabajador, encuadramiento sindical, derechos y obligaciones en materia previsional y de obra social contiene la Ley 23696 y su reglamentación."* (inc. g) art. 9º Dec. 823/89).

Para otros casos subsistían semejantes aclaraciones pero sus resultados en la aplicación eran inciertos pues la abstracción de lo normado permitía cierta labilidad a los nuevos administradores.

El doble discurso persistía en este caso pues otras entidades estatales dan por cerrado antiguos derechos laborales. En el sistema bancario oficial *"...se procederán a derogar, o en su caso modificar, las disposiciones vigentes de los Estatutos de Personal, a fin de adecuarlos a la Ley de Contrato de Trabajo, Ley de Emergencia Económica, Ley de Reforma del Estado ..."* (art. 5º Dec. 1917/91).

En la Dirección General Impositiva el nuevo Convenio Colectivo de trabajo firmado en el año 1992 (sin la aceptación final por parte de la organización gremial), alguno de los puntos conflictivos fueron, el quite de la estabilidad al empleado, la reducción en el régimen de licencias, la extensión del régimen de incompatibilidades y la restricción de la participación gremial en las decisiones propias de la administración ([62])

En el Capítulo XVIII "Del empleo en la Administración pública, empresas y sociedades" de la ya citada Ley 23697 se específica la imposibilidad de efectuar contrataciones o designaciones de personal por espacio de 180 días, salvo que el organismo cuente con vacantes. Las excepciones se harían por acto administrativo expreso e individual. En dicho Capítulo se disponía la posibilidad de participación de obreros, empleados y usuarios en diferentes instancias de decisión (en la información, consulta, gestión, ganancias, directorios, programas de propiedad participada, etc.).

---

[61]) Estos Decretos también pueden ser considerados partícipes centrales de todo el proceso de Reforma del Estado ya que incorporan un gran número de temáticas de distinta índole.

[62]) Ver Secretaría de Programación Económica op. cit. pg 12, en donde estas medidas son vistas como positivas y no como un quite de beneficios que poseían los empleados de la DGI. Este mismo texto señalaba que, *"...los trabajadores continuarán amparados por la legislación laboral vigente..."* (ibídem pg. 4). ¿ Esa legislación no amparaba los convenios colectivos de trabajo ?.

La reglamentación a este Capítulo de la ley fue implementado por Decreto 1226/89 que en su art. 4º crea una Comisión integrada por los Ministros de Economía y de Trabajo y Seguridad Social y por el Secretario de la Función Pública cuyo objetivo era instrumentar los mecanismos de participación señalados.

Se pautan nuevas condiciones de negociación de convenciones colectivas, se excluyen fórmulas indexatorias de salarios, se suspenden los regímenes de remuneración del personal de los poderes Legislativo y Judicial. Se faculta al PEN a que disponga la baja del personal de las dos más altas categorías de la Administración Pública. (Ley 23697 art. 42 al 47).

En vistas que la Ley 23696 contemplaba en su art. 59 un "Plan de Emergencia de Empleo" se crea el Banco Federal de Proyectos de Obras Públicas de Ocupación Intensiva de Mano de Obra (Res. MOySP 158/89). Se sustituían *"... trabajos por medios mecánicos por ocupación intensiva de mano de obra...*". Esta resolución conjunta con el Ministerio del Interior y cuya información provenía del Consejo Federal de Inversiones (CFI) establecía distintas pautas que debían presentar los municipios para incorporarse a este Plan (formas de presentación de proyectos, niveles de desocupación y subocupación de la zona, residencia cercana de los trabajadores, etc.).

Como se remarcó en otros parágrafos, las medidas generales sin la aclaración de las especificidades propias de cada caso más que solucionar los problemas para los cuales se aplicaban traían complejas derivaciones. En numerosas ocasiones el reconocimiento en la incursión de estos errores venia en forma tardía. Modelo de esta situación se explícita en el caso de los docentes, que encuadrados en forma global en el art. 25 de los Dec. 435/90 y 612/90, del personal de la Administración Pública debían acogerse a la jubilación. El Dec. 1230/91 exceptúa al Ministerio de Cultura y Educación del cumplimiento de los decretos mencionados *"... la medida propiciada viene a contemplar el sistema instituido por los Decretos Nros. 435/90; 612/90 y 2476/90, mejorando y favoreciendo la contención del gasto público...", "...reduciendo la cantidad de ceses y evitando un doble pago de remuneraciones que tal situación acarrearía, tratándose de personal docente, que debe ser reemplazado por otros."* (Considerandos) ([63])

Una de las piedras angulares del control de los recursos humanos fue el Dec. 435/90 y su modificatorio 612/90. Se fija una remuneración para los empleados del sector público de A= 450.000.- (art. 16) el máximo alcanzado no podía exceder el 90% del sueldo del Presidente de la Nación (art. 19). Se debían denunciar todos los convenios colectivos de trabajo de los diversos entes dependientes del Estado Nacional (art. 21). Se suspenden las horas extraordinarias y los ascensos de personal (art. 23). Se establece un régimen de jubilación anticipada a los que les falten dos años para acceder a ese beneficio (art. 25).

Los agentes de la Administración Pública debían presentar una declaración jurada de cargos en los tres poderes del Estado debiendo optar en el caso de poseer más de uno - con excepción de los docentes - (art. 26). Se congelan todas las vacantes existentes y las que se produzcan en el futuro - exceptuados los cargos docentes - (art. 27). Las excepciones a este artículo invocando este decreto fueron posteriormente muy numerosas.

Como en otros programas de reformas administrativas, en éste también se uso la variable de los recursos humanos como problema del aumento del gasto público. Si bien la planta de la administración pública se vio reducida, esta fue principalmente por el proceso de privatizaciones y la descentralización de los servicios educativos.

4.2 Profesionalización

[63]) El Decreto 876/90 ya marcaba excepciones para los cargos docentes.

Por otro lado se impulsó la profesionalización de los agentes con la implementación del SINAPA (Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa) y el concurso de cargos con funciones ejecutivas en varias áreas ministeriales. Espacio este último que era otorgado anteriormente a funcionarios designados políticamente.

Se proponía *"...un reordenamiento escalafonario sustentado en los principios de mérito, capacitación y sistemas objetivos de selección y productividad como fundamentos del ingreso y la promoción de los agentes públicos."* (Considerandos De. 993/91).

En la nota de elevación de los decretos por parte de la Secretaría de la Función Pública al Presidente del Comité de Contralor de la Reforma Administrativa ([64]), Domingo Cavallo ([65]), se sintetizaban los principios básicos del nuevo sistema escalafonario a emplear:

Tanto el SINAPA como el Régimen para Cargos con Funciones Ejecutivas puestos en funcionamiento formaron parte del sistema central de reorganización de los recursos humanos dentro del aparato de la administración pública. Con la salvedad que cada organismo a implementarlo debía tener sus estructuras organizativas aprobadas. Varios organismos quedaron al margen por no contar con el requisito anterior o por pertenecer a instituciones descentralizadas no encuadradas dentro del articulado de los decretos.

Pero más allá de la parcialidad de las medidas, o mejor dicho de la lentitud de su acoplamiento en el conjunto de la administración pública, los sistemas instrumentados cambiaban la orientación que la función pública poseía.

Cabe aclarar que preexistían criterios de selección y evaluación en la administración pública, pero que el paso del tiempo, la utilización política del empleo público o el anquilosamiento de las normas, llevaron a estos a quedar solamente en los anaqueles de los digestos.

[64]) Ver punto 3 creación del CECRA por Dec. 1757/90.
[65]) A su vez Ministro de Economía.

CUADRO 8: Nuevos regímenes de recursos humanos

SINAPA (Dec. 993/91): 1º.- La posición escalafonaria del agente debe guardar directa relación con la jerarquía de las funciones desempeñadas. 2º.- El avance en la carrera debe ser determinada por el mérito y la idoneidad. 3º.- El ingreso y la asignación de mayores responsabilidades debe efectuarse mediante procedimientos selectivos. 4º.- Se debe posibilitar la movilidad del personal. 5º.- Debe asegurarse la conformación de cuadros superiores profesionalizados y la constante adecuación de las capacidades y aptitudes de los funcionarios a la exigencia de la eficiencia de la administración. 6º.- El régimen de remuneraciones e incentivos debe ser justa contraprestación de las funciones cumplidas. Se establecen requisitos para la selección, para la cobertura de vacantes, mecanismos de evaluación de desempeño anuales, obligatoriedad en la capacitación, entre otros temas.	**REGIMEN DE CARGOS CON FUNCIONES EJECUTIVAS** (Dec. 994/91): Este procedimiento se crea en forma provisoria *"...que será aplicable hasta tanto opere el rencasillamiento de los agentes involucrados* (en el SINAPA)...." (art. 1º 994/91). Son consideradas funciones ejecutivas aquellas que tienen *"...incidencia en la prestación de servicios esenciales para la comunidad, en la participación en la reforma del Estado, en la gestión de políticas públicas o en el manejo de recursos presupuestarios"* (Ibídem Considerandos). Los cargos con funciones ejecutivas se clasificaron en tres niveles (I, II y III) de acuerdo con los criterios arriba considerados, aunque el Dec. 2476/91 en su Anexo III los había clasificado en cuatro niveles.

4.3 Empleo

Dentro de las primeras medidas respecto al empleo cabe destacar el Plan de Emergencia de Empleo contemplado en el Capítulo IX de la Ley 23696 en el que se afectaban fondos para el empleo de mano de obra intensiva *"...que sustituya cualquier tipo de trabajo por medio mecánico..."* (art. 59). Las obras serían licitadas y contratadas por las municipalidades con mayor índice de desocupación y con mano de obra al menos en un 50% de residentes del lugar. La medida fue reglamentada por el Dec. 1105/89 modificado posteriormente por el Dec. 385/90 y mucho más adelante por el Dec. 1078/92, marcando este último la permanencia de dicha política aunque con acentuada característica paliativa y no de resolución estructural.

Los criterios atenuantes para salir de la crisis surgen en las citas de los decretos que continúan. En razón *"Que el Estado debe colaborar en el esfuerzo que realicen los empleadores para mejorar la situación de los trabajadores."* (Considerandos Dec. 1477/89) se establece el beneficio de asistencia a la Canasta familiar el que *"...podrá implementarse mediante el suministro de cajas conteniendo alimentos básicos, o mediante la provisión de vales..."* (art. 1º Dec. 1478/89). Las justificaciones a la aplicación de esta medida eran por que *"...los trabajadores se encuentran inmersos en los efectos del ajuste económico..."*

(Ibídem Dec. 1477/89). *"Que un moderno concepto de la justicia social implica que la empresa debe procurar el bienestar de los trabajadores y de su familia lo que generará una mejor calidad de vida, y repercutirá en la productividad del país..."* (Ibídem).

Como se señaló en el punto 4.1 las empresas privatizadas o los concesionarios privados debían respetar la normativa laboral vigente. No en todos los casos se respetaron estas disposiciones, por el contrario, en algunos hasta hubo violaciones a los mismos ([66]).

De todas formas los trabajadores de las empresas privatizadas iban a ser atendidos en los Programas de Propiedad Participada (PPP - ver Ley 23696 Capítulo III art. 21 al 40) como sujetos adquirentes de capital accionario de la Sociedad Anónima creada ([67]). Como en las diferentes privatizaciones la autoridad de aplicación para los PPP sería el Ministerio o Secretaría en cuya jurisdicción se encuentre el ente a privatizar. En Diciembre de 1991, y ante la tardanza en la implementación de los PPP, se establece que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sería el encargado primario para intervenir (Dec. 2686/91).

Diferentes programas se han planteado para generar empleo entre ellos están los programas Intensivos de Trabajo (PIT), programas de reinserción laboral para despedidos a través de créditos blandos a las empresas oferentes de empleo, bonos para la creación de empleo privado (BOCEP), programas juveniles, para la mujer, etc. Todos estos no adquirían una solución general al problema del desempleo sino que se fueron gestando como medidas para "cubrir huecos" parciales.

Pero seguramente los núcleos de la política laboral estuvieron centrados en la Ley de Empleo (24013) y la de accidentes de trabajo (24028).

Anticipándose a estas medidas señaladas, la Ley 23696 en su Capítulo IV contemplaba la posibilidad *"...de efectos negativos sobre el empleo y la pérdida de puestos de trabajo...*" (art. 41) en el marco de las privatizaciones amparando al trabajador dentro de las normas legales vigentes ([68]). El único artículo reglamentado de este Capítulo fue el 44 en donde se especificaba la continuación de los derechos de los trabajadores en materia previsional y de obra social. La reglamentación pautaba que el Estado se hacía cargo de las obligaciones originadas antes de las privatizaciones.

Se le sumaba a dicha reglamentación que, *"...los entes que se privaticen deberán entregar, al materializar el traspaso, a cada uno de los trabajadores, un certificado de trabajo..."*.

Como se observa las medidas iniciales no adquirieron una trascendencia especial, mas bien expresaban cierta formalidad y abstracción en cuanto a los objetivos propuestos. Pero esto no debe pensarse como un olvido, sino más bien como una omisión deliberada, ya que posteriormente (dos años después, una vez avanzado en el proceso de privatizaciones) se sancionan las dos leyes mencionadas más arriba, de empleo y de accidentes de trabajo ([69]).

CUADRO 9: Ley de empleo

---

[66]) Aerolíneas Argentinas ya privatizada mantuvo un conflicto por la reducción de su personal en vuelo el cual derivo en, medidas de fuerza, especialmente del sindicato que agrupa a las azafatas.

[67]) El artículo 22 de dicha Ley señala que aparte de los empleados, podrán participar de este programa, los usuarios del ente a privatizar y los productores de materias primas utilizadas por el ente a privatizar.

[68]) Sin embargo en los artículos 34 y 35 del Dec. 817/92 que prevé la privatización de la actividad portuaria se modifican cláusulas convencionadas para los trabajadores del ramo, cuestión que entra en franca contradicción con lo establecido en la ley 23696 que amparaba al trabajador y se iban a evitar "*efectos negativos*" en los procesos de privatización.

[69]) Al momento de realizar este trabajo se discute la sanción de la Ley de Flexibilización Laboral que complementaría la legislación laboral vigente

Objetivos de la Ley 24013 (art. 2º)

a)Promover la creación de empleo productivo.

b)Prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión productiva.

c)Transferir personal de áreas de baja productividad a áreas de alta productividad.

d)Fomentar empleo para sectores con mayores dificultades de inserción.

e)Incorporar la formación profesional.

f)Promover el incremento de la productividad.

g)Atender la movilidad sectorial.

h)Proteger a los trabajadores desocupados.

i)Establecer mecanismos adecuados para la operatoria del salario mínimo vital y móvil.

j)Desalentar las prácticas evasoras.

k)Establecer mecanismos de participación tripartita, federal y descentralizada en la toma de decisiones.

Toda esta suerte de objetivos al estilo de consignas a cumplir, a los cuales en líneas generales nadie podría oponerse, vienen acompañados con las especificaciones correspondientes. Estas resultaban muy puntuales cuando hablaban de la posibilidad de eximición de aportes, contribuciones, multas y recargos adeudados para los empleadores que comunicaran espontáneamente los trabajadores no registrados (art. 12º).

Habrá una reducción del 50% de las contribuciones patronales (jubilaciones, cajas de asignaciones y subsidios familiares y Fondo nacional de Empleo, art. 46 y 50) para los empleadores que contraten por medio de la modalidades promovidas de fomento del empleo y por contratación por lanzamiento de una nueva actividad. Será del 100% la reducción, cuando los contratos sean de práctica laboral para jóvenes con formación o para formarlos en su primer empleo (art. 57 y 65).

"Para poder contratar bajo las modalidades promovidas, el empleador no deberá tener deudas exigibles con los organismos previsionales, de asignaciones familiares, obra social..." (art. 32). Este artículo es posteriormente observado por el Ejecutivo con el argumento de que *"...puede constituirse en un serio obstáculo para la efectiva utilización de esas modalidades contractuales..."* (considerandos Dec. 2565/91).

Las exenciones del art. 46 también incluyeron a las empresas que contraten trabajadores de grupos protegidos (liberados, aborígenes, ex combatientes, ex drogadictos y discapacitados). Para estos últimos existía la obligación de que los organismos del Estado los contraten en no menos del 4% de su personal (art. 85 y 86). No apareciendo esta obligación en el sector privado en donde se planteaba *"Impulsar que en las convenciones colectivas de trabajo se incluyan reservas de puesto de trabajo para discapacitados..."* (inc. c) art. 86). No tendrían las eximiciones a las contribuciones patronales las actividades no promovidas de carácter eventual o de temporada (ver art. 28).

Pero cuando las especificaciones de esta ley contenidas en su articulado hacían referencia a temas como la generación de empleo las mismas resultaban de una gran

generalidad tal cual se puede leer en el art. 22. Citando algunos incisos al solo efecto ilustrativo.

"a) Elevar los niveles de utilización de la capacidad instalada, en un contexto de crecimiento económico.

b) Facilitar la inversión productiva en el sector privado en particular la que genere mayor impacto ocupacional ..."

"g) Desarrollar una asociación más estrechas entre la capacitación y formación de la fuerza laboral y el sistema productivo.

h) Regular y armonizar la fuerza de trabajo con el crecimiento económico."

Esta Ley también crea un Consejo Nacional de Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (Título VI art. 135) entre cuyas funciones principales están el *"...determinar periódicamente el salario mínimo vital y móvil"* (inc. a), y definir una canasta básica para determinar dicho salario. Tareas hasta el día de hoy poco fructíferas en cuanto a su aplicación.

Suena llamativo que el gobierno destaque como aspectos principales de la ley: la disminución de los costos indirectos e indirectos vía la reducción y eliminación de la indemnización por despido, la eximición total o parcial de los aportes patronales. Como así también la compensación por desempleo con un mínimo de $ 120 y un máximo de $ 400 y hasta un 80% del sueldo recibido. (Sec. de Programación Económica, op. cit. ver pag. 27). En el primero de los casos más que beneficios resultaban un estímulo a la evasión, apadrinada desde el propio Estado.

Pero los resguardos empresariales también pasaron por la disminución de los costos a través de los importes abonados en conceptos de accidentes de trabajo y enfermedades psicofísicas producidos por estas. El dato llamativo de la Ley que regula este tema (Nº 24028) es el importe máximo por fallecimiento o incapacidad total (denominado "el precio de la vida"), el que no podía superar los 55.000 dólares.

Como corolario de esta información podemos señalar que las garantías para la reducción del costo laboral para el empleador estaban dadas, no así la posibilidad efectiva de conseguir empleo para aquel que no lo posee, muy a pesar de las diferentes declaraciones de promoción descriptas en las distintas normas.

4.4 Previsión social

El sistema previsional que ha estado vigente se basó en un régimen de reparto financiado mediante el aporte de los trabajadores autónomos, en relación de dependencia y el aporte de los empleadores. *"Sin embargo, los aportes individuales realizados, durante la vida activa, están desvinculados de los beneficios que se obtienen una vez que se pasa a la condición de pasivo."* (Sec. de Programación Económica, op. cit. pg. 27).

En este tema las metas gubernamentales apuntaron a reducir varios puntos conflictivos. Por un lado se emitieron los Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales (BOCON Previsional Ley 23982) a fin de solucionar los casos presentados en la justicia por incumplimiento de la ley de Jubilaciones e incorporando los casos hasta el momento no presentados.

Por otra parte se derogaron los regímenes especiales o llamadas "jubilaciones de privilegio" (Dec. 1324/91) ([70]), y se elevaron de 10 a 20 años los aportes mínimos para acogerse a la jubilación (Dec. 2016/91). Tanto con la medida anterior como con esta se buscaba reducir el gran déficit que el sistema ocasionaba.

Juntamente con lo nombrado más arriba se normatizóun nuevo régimen de financiamiento para el sistema previsional en donde se establecían nuevos porcentuales de retención a empleados y empleadores y entre otros temas, que el 30% de los recursos de las privatizaciones iban a destinarse a financiar parte del sistema (Ley 23966). Esto último fue posteriormente reglamentado por el Dec. 437/92.

La creación del Consejo Federal de Previsión Social (Ley 23900), tenía por objetivos, entre otros temas, planificar y realizar un nuevo armado de toda la política previsional entre el nivel nacional y los provinciales.

Por el ya nombrado Decreto de Desregulación (2284/91) se creaba el Sistema Unico de Seguridad Social que dependería del Ministerio de Trabajo y tendría a su cargo las distintas funciones que tenían las Cajas de Subsidios y el Instituto de Previsión Social que por el presente decreto se disolvían. En el Capítulo VI también se establece la unificación en la recaudación de aportes jubilatorios ya que se había generado una reiteración y superposición de operaciones.

Como señalábamos al principio el sistema de reparto existente debía ser modificado, de allí que los primeros esfuerzos estuvieron destinados a reordenar el sistema, reducir su déficit, y posteriormente impulsar un régimen totalmente distinto. El funcionamiento de éste último sería en base a un sistema mixto de reparto y capitalización con la participación de administradoras privadas encargadas de captar los fondos. De características obligatorias con la posibilidad de elegir entre uno y otro sistema ([71]).

La aplicación de este modelo, con elementos similares a los utilizados en Chile, marcaba un giro drástico en la orientación del conjunto del sistema previsional, acompañando una estrategia de paulatino desprendimientos de tareas que anteriormente eran materia exclusiva del Estado.

4.5 Asociaciones sindicales - obras sociales

Desde el Ministerio de Obras Públicas se pretendió articular a los diferentes sectores involucrados en los procesos de transformación estatal (Res. 88/89), propiciando especialmente la participación *"de entidades no estatales sindicales y empresariales..."*. Pero dicha participación, para instrumentar una suerte de "*Pacto Social"*, se encontraba a merced del Ministro del área, que como autoridad de aplicación designaba y removía a los miembros de los comités a formar (art. 2º de la citada resolución). Por lo que se observa, las intenciones de acuerdo parecían solo viables en la medida que respondían al modelo que se estaba instrumentando, y no en función de la búsqueda de un consenso con distintos sectores de la sociedad.

Resultaba muy significativo que en dicha resolución se hablase, junto a los Programas de Propiedad Participada, de la "*...Reforma del Estado, entendido como democratización, permitiendo los profundos cambios socio económicos que persigue la Revolución Productiva.*" (Res. 88/89 op. cit.)

---

[70]) Varios regímenes especiales continuaron funcionando ya que no se los había incluido en el Decreto (Ej.: el de las Fuerzas Armadas).

[71]) El nuevo régimen fue aprobado en 1993 y su funcionamiento debía tener vigencia a partir del año 1994.

¿ Nos preguntamos si la implementación de una Reforma del Estado puede resultar necesariamente equiparable a un proceso de democratización ?. Si tomamos solamente la participación que ha tenido el Congreso, como órgano en donde se expresan con mayor o menor medida las distintas corriente políticas, observaremos que ha sido poco significativa en relación con el papel desplegado por el Poder Ejecutivo (ver gráficos 1 y 2).

Si a eso le sumamos el papel que le ha cabido al movimiento obrero organizado, podemos encontrar que no son pocos los que se han opuesto a la política de privatizaciones ([72]), aunque es justo señalar que numerosos dirigentes sindicales avalaron los procesos en curso. Por lo pronto pocos se manifestaron efectivamente a la reglamentación del derecho de huelga para los servicios considerados esenciales ([73]).

Comparativamente con períodos anteriores la legislación instaurada desde 1989 modifica (o cercena) antiguas conquistas sindicales. El poder gremial se ve de esta manera cada vez más atomizado. La respuesta a estos recortes por parte de la dirigencia fue parcial y con escasa efectividad ([74]).

Amparándose en la Ley de Convertibilidad Nº 23928 (ver punto 2.4) el gobierno decreta la imposibilidad de homologar convenios o acuerdos entre gremios y cámaras empresariales que contengan cláusulas indexatorias, *"... la magnitud de la crisis económica en que se encuentra la República y la necesidad de preservar la estabilidad alcanzada en ese ámbito, es evidente que resulta violatorio del texto expreso de la Ley 23928 establecer, en oportunidad de negociar las convenciones colectivas de trabajo, incrementos en las remuneraciones del personal comprendido en ellas, en función de coeficientes, porcentajes, índices de precios o cualquier otro método indexatorio..."* (Considerandos Dec. 1334/91).

Los únicos mecanismos para otorgar aumentos serían en función del crecimiento de la productividad, de no ser así *"...Antes de dictar una resolución denegatoria de la homologación de un convenio, la autoridad de aplicación hará saber a las partes las observaciones que merezca el texto propuesto y las invitará a reconsiderar y modificar lo acordado..."* (Ib. Idem art. 3º bis inc. c).

Las presiones que este decreto dejan traslucir no condicen con las expresiones de desregulación que se intentaban aplicar. ¿Por qué motivos, entonces, se propugnaba la libertad de mercados si esta era solo aplicable en algunos sectores y en otros no?.

El Decreto de desregulación permitía la negociación no solo por Sindicato (por sector o rama de actividad) sino también por empresa (Dec. 2284/91 op. cit.). ¿ Por qué si se desregulaban los mecanismos de negociación colectiva no se desregulaban también los montos que entre partes se acuerde ?.

El doble objetivo en esta política significaba: evitar que los aumentos incidan en los niveles inflacionarios y a su vez, restarle poder a las grandes organizaciones gremiales al permitir otras instancias negociadoras entre empleados y empleadores, *"... más allá de la `desindexación legal` promovida por el plan, se asocia con la evidente pérdida de peso político de las organizaciones sindicales..."* (Fanelli y otros op. cit. pg. 125).

Se buscaron también conformar mecanismos especiales de negociación con algunos sectores, entre los que se destacan los docentes (Ley 23929) y con empleados de la Administración pública (Ley 24185). Los primeros efectos de estos regímenes especiales fueron casi nulos pues se vedaban aumentos salariales por encima de lo pautado en la Ley

---

[72]) Tales son los casos de la ex-ENTel, de Aerolíneas Argentinas, Ferrocarriles Argentinos, la siderúrgica Somisa, Hipasam, etc.

[73]) Estos eran los sanatorios y hospitales; transporte; producción y distribución de agua, gas y combustible; telecomunicaciones; educación primaria, secundaria, terciaria y universitaria; y administración de justicia (Dec. 2184/90)

[74]) Pini, Mónica señala en " Los Sindicatos frente a la Reforma del Estado" Realidad Económica Nº 94 3 er bimestre de 1990, que en las leyes de Reforma del Estado no se contemplaba la participación de los trabajadores *"...en las instancias decisionales de los procesos de privatización..."* (pg. 104).

de Presupuesto. *"Las tratativas salariales o aquellas referidas a las condiciones económicas de la prestación laboral deberán sujetarse a lo normado por la ley de presupuesto y a las pautas que determinaron su confección."* (Ley 24185 op. cit. art. 8º).

En lo que respecta a las obras sociales (punto conflictivo con el fuerte poder sindical) durante el anterior gobierno, el Congreso había sancionado las leyes de Obras Sociales (23660) y el Sistema Nacional del Seguro de Salud (23661), las cuales fueron reglamentadas meses más tarde durante el gobierno del Presidente Menem (Dec. 358 y 359/90 respectivamente).

Aunque previo a la reglamentación de estas dos leyes, la Ley de Emergencia Económica (23697) en su Capítulo XXIII se planteaba el saneamiento de las obras sociales creándose una Comisión encargada integrada por los Ministerios de Economía, Acción Social, Trabajo, el ANSSAL y las obras sociales provinciales.

La desregulación así vista operaba en un solo sentido, el restar poder al sindicalismo, pero no así liberar las negociaciones laborales.

VI. **RESUMEN FINAL**:

El no definir este último parágrafo como conclusiones, apunta a no circunscribir toda esta "radiografía" de la Reforma en unas pocas líneas. De allí que se pueda observar, como con un formato propio, al conjunto de temas presentados. En cada uno de estos se destacarían, los ejes centrales de dicha Reforma.

Esta descripción de las transformaciones en el Estado que ha encarado desde Julio de 1989 el Gobierno del Presidente Menem permiten afirmar, con un alto grado de acercamiento, que este proceso introduce importantes cambios en la administración, pero que estos por sus características avanzan profundamente sobre la sociedad (Ej.: desregulación, privatizaciones, reformas económicas, etc,). La internacionalización de los mercados englobarían todos estos cambios dentro de parámetros posibles de visualizar a escala mundial.

Se puede llegar a discutir acerca de la profundidad que la Reforma adquiere en algunos de los puntos descriptos. Sin embargo lo poco realizado en alguno es parte de las prioridades que a ese área o tema se le ha asignado. Si comparamos, por ejemplo, las privatizaciones puestas en funcionamiento y las políticas sociales que se intentaron aplicar, observaremos la gran determinación en las primeras y la poca expansión de las segundas.

Realizando una síntesis de los cuatro ejes centrales que se han trabajado, podremos contemplar que, para el caso de la Transformación del Papel del Estado se han detectado sólidos avances en lo que respecta a: las privatizaciones, la desregulación (en algunas áreas) y los nuevos controles y sistemas de regulación estatal. No ha sido tan evidente la desmonopolización, la descentralización y las políticas sociales. Las variaciones en la relación con las provincias ha quedado a medio camino, destacándose centralmente el Pacto Fiscal.

En lo que respecta a la Estabilidad Económica, la política tributaria desplegada registró grandes alteraciones en relación con anteriores aplicaciones, especialmente en los impuestos indirectos como el IVA. La reducción del gasto público fue incorporada fuertemente a nivel nacional, no así a nivel provincial. El gasto se ligó estrechamente al proceso de privatizaciones y a la reducción de las plantas de personal de la Administración Pública central. El plan de pagos de la deuda externa, junto a un ordenamiento de la deuda interna facilitaron la organización de las cuentas públicas. El plan de convertibilidad fue el armazón de la política económica a partir de 1991, el que fue precedido con medidas coyunturales como el canje del dinero depositado a plazo por bonos y al que se le incorporó una opción fuerte como el intento de desarrollo de un potente mercado de capitales. Por último, la integración en el Mercosur, formó parte de las distintas regionalizaciones que se están desatando en todo el mundo (de acuerdo al proceso de globalización internacional mencionado) y que la Argentina ha comenzado a poner en práctica junto a Brasil, Paraguay y Uruguay.

La reestructuración del aparato institucional puede no decir mucho respecto a la Reforma del Estado, pero si en lo que concierne a los cambios interburocráticos. Sin embargo, la estructura ministerial, suprimido el Ministerio de Obras y Servicios Públicos e incorporado como Secretaria en el Ministerio de Economía, nos muestra por ejemplo, el rol preponderante que adquiere éste último junto al traspaso a manos privadas de todas las empresas que ese anteriormente controlaba. Esto resume parte de las líneas organizacionales del plan general.

En lo atinente a los recursos humanos, la política fue la de "achicar" el gasto público vía la reducción de las plantas del personal, a la par de esto último se buscaron mecanismos

para profesionalizar el plantel que quedaba por medio del ingreso a la administración a través de concursos, capacitación obligatoria y evaluación de desempeño, sistema conocido como SINAPA. Pero no todo fue reducción, en algunos casos, ya que la política de recaudación así lo ameritaba, se amplió el número de empleados como en los casos de la Dirección General Impositiva y en la Aduana. La ley de empleo y de accidentes de trabajo buscaron la disminución de los costos laborales en las empresas. Fue crucial el cambio del sistema previsional incorporándosele el régimen de capitalización de los aportes (si bien esto fue legislado a partir de 1993, la idea ya aparece en años anteriores). La relación con los sindicatos se modificó abruptamente, entre otras cosas por las nuevas formas de negociación laboral y las restricciones en materia de obras sociales.

Cada uno de estos ejes separadamente nos permiten ver una fotografía de la Reforma en sus detalles. De todas maneras la estrecha ligazón entre los cuatro, junto a cada una de sus categorías de análisis, le dan el dinamismo necesario para pensar la Reforma como un proceso conjunto y no aislado en cada una de sus partes.

El desarrollo histórico de un sistema de regulaciones estatales parece concluir, ¿tal vez hacia una desregulación total, o lo que sería más justo, a nuevas formas de regulación?. Desde ya uno encuentra grandes distinciones entre modelos anteriores de reforma y los intentos actuales.

En este sentido las normas se manifiestan como importantes instrumentos para observar los cambios en las distintas realidades, siendo estos cambios, mucho más sustanciales que los que representan una tradicional Reforma Administrativa.

Y aunque las distorsiones, errores y/o correcciones, puedan hacernos pensar que las transformaciones señaladas no son tales, este orden y desorden estaría actuando como las dos caras de una misma moneda, esto es como una única estrategia de la Reforma del Estado, participando dichas fallas integralmente en el modelo de Reforma

Si tuviésemos que distinguir con mayor fidelidad; el orden podría apreciarse en las metas a mediano y largo plazo, con objetivos de cierta precisión. Y a pesar que el desorden surgiría como una desviación a dichos objetivos, en la práctica no sería otra cosa que proyectos que se retocan a la par de la obtención de las metas globales que se han ido planificando.

Lo trascendental del momento histórico, exige un debate en el conjunto de la sociedad, sobre los alcances de dichas transformaciones. Las urgencias, para un país con una crisis estructural de vieja data, más que soluciones, podrían traer agudos fracasos, con hondas fragmentaciones sociales, entre quienes deciden y quiénes quedan excluidos. ¿ Será esa la lógica de la Reforma del Estado ?

BIBLIOGRAFIA

- ABAD HERNANDO Y OTROS " **Comentarios a la ley 23696 de Reforma Administrativa"** Ed. Ciencias de la administración. Bs. As. 1990.

- BIDART CAMPOS, Germán "**El fallo de la Corte sobre el "Plan Bonex"** ". El Derecho, jurisprudencia T. 141.

- BLUTMAN, Gustavo E. **"Notas sobre la Reforma del Estado, el ajuste y la reconversión industrial"**oficina de publicaciones CBC UBA, 1993.

- BONEO, Horacio **"Privatización: ideología y praxis"** en "Privatizaciones del dicho al hecho", ediciones El Cronista Comercial. 1988

- BORJA, Jordi y otros **"Organización y Descentralización Municipal"** Eudeba, Bs.As. 1987

- CALVERT, Peter **"Privatization in Argentina"** II Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Toluca,- México, 1993

- CAO, Horacio "**Reforma de Estado**", Doc. Inst. Investig. Económicas. San Juan. 1991.

- CAO, Horacio **"La reforma del Estado en Provincias "periféricas" en el marco de la reasignación especial de incumbencias generada por la crisis del Estado de Bienestar"** II Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas - Instituto internacional de Ciencias Administrativas México Julio de 1993.

- CARCOVA, Carlos María **"Acerca de las funciones del derecho"** en Crítica Jurídica, Univ. Autónoma de Puebla año 5 Nº 9, 1988.

- CORIAT Benjamín "**Globalización de la economía y dimensiones macroeconómicas de la competitividad"** Realidad Económica Nº 124 Bs. As. Mayo - Junio 1994.

- CROZIER, Michel "**No se cambia la sociedad por decreto"** Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, Madrid 1979.

- CROZIER, Michel **"Estado modesto, Estado moderno *Estrategia para el cambio"*** FCE México, 1987.

- DINERSTEIN, Ana **"La función pública a la luz de las privatizaciones en Argentina: El caso de Gas del Estado**" II Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca - México, 1993.

- DONOLO, Dante **"La reforma del estado como consecuencia de la deuda externa"** Inst. de Ciencias de la Administración, Univ. Católica de Córdoba, edic. especiales Nº 2.

- DROMI, José **"Reforma del Estado y Privatizaciones"** Editorial Astrea, 1991.

- ESTESO, Roberto **"La Reforma del Estado en Argentina: la descentralización en el contexto de la democratización y de la crisis".** Pedro MEDELLIN TORRES (comp.) "La reforma del Estado en América Latina", Fescol. México, 1989

- ETKIN, Jorge **"El orden destructivo"** en Revista Oikos, Facultad de Ciencias Económicas, U.B.A. Año 1 Nº1 Septiembre de 1993.

- FANELLI, J.M.; FRENKEL, R. y ROZENWURCEL, G. "**Transformación estructural, estabilización y reforma del estado en Argentina**" en "Estabilización y Reforma estructural en América Latina", en Edward AMADEO (comp.) TM Editores. Fedesarrollo, 1992.

-FIEL "**El fracaso del estatismo: una propuesta para la reforma del sector público argentino**" Sudamericana Planeta. 1987.

-FRAGA, Rosendo **"La cuestión sindical"** centro de estudios Unión para la Nueva Mayoría. Bs. As. 1991.

- FRAGA, Rosendo "**Menem y la cuestión militar**" centro de estudios Unión para la Nueva Mayoría. Bs. As. 1991.

- FUNDACION DE ESTUDIOS PARA LA ARGENTINA EN CRECIMIENTO "**La revolución administrativa: Un proyecto de reforma administrativa del Estado**" con mensaje del Dr. Carlos Menem. FEPAC 1988.

- GROISMAN, Enrique " **Políticas administrativas para el sistema democrático "** CEAL, Bs. As. 1991

- GUTIERREZ, Carlos José **"Las funciones del derecho**" en Revista de Ciencias Jurídicas Nº 40, San José de Costa Rica, 1980.

- HABERMANS, Jurgen **"Problemas de legitimación del capitalismo tardío"** Amorrortu editores, 1989. Primera edición 1973.

- ICONICOFF, Moisés "**Cultura de renta, rol del Estado y desregulación**" Revista de actualización política Nº 3 Bs. As. 1992.

- INAP "**Análisis de las experiencias de la Reforma administrativa en la Rep. Argentina 1930-76**" Presidencia de la Nación Sec. Gral. de Gobierno. 1975/76.

- INAP "**Esbozo de un plan de actividades de Reforma Administrativa para el corto plazo (1978-80)**" Presidencia de la Nación, Sec. Gral. s/fecha.

- INAP "**Bases para la reforma administrativa**" 1977

- INAP "**La reforma administrativa, conceptos básicos**" sin datos.

- KLIKSBERG, Bernardo "**La Reforma del Estado en América Latina. Una revisión del marco conceptual**" en Oscar OSZLAK (comp) "Teoría de la Burocracia Estatal" Paidos. Bs. As., 1984.

- ISUANI, Aldo "**Bizmark o Keynes ¿ quién es el culpable ?** Congreso mundial de Ciencia Política, Bs. As. 1991.

- LERNER, Emilia "**Reforma del Estado: Las políticas de Reforma del Estado en Argentina 1976-89**". Revista Cauces. Año 1 Nº 3. Diciembre 1989.

- LERNER, Emilia **"Cambios recientes en la relación fiscal Nación - Provincias"** IX Congreso Nacional de Administración Pública. Mendoza, Argentina Noviembre de 1992

- MADOERY, Oscar "**Estado y Grupos económicos**". Ceal, Bs. As. 1990.

- MENEM, Carlos y DUHALDE, Eduardo "**La Revolución Productiva**". Peña Lillo Editor. Bs. As. 1989.

- MENEM, Carlos S.- DROMI, José R. "**Reforma del Estado y transformación nacional**". Ed. Ciencias de la Administración, 1990.

- O`DONNELL, Guillermo "**Apuntes para una teoría del Estado**" en OSZLAK, Oscar "Teoría de la Burocracia Estatal" Ed. U. Belgrano, Bs. As.1982.

- OSZLAK, Oscar "**Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio**" Estudios CEDES, Volumen 1, Nº 3 1978.

- OSZLAK, Oscar "**Políticas públicas y Regímenes políticos**". CEDES, Bs. As. 1980.

- OSZLAK, Oscar "**La reforma del Estado en la Argentina**" Doc. CEDES/36. Bs. As. 1990.

- OSZLAK, Oscar "**Estado y sociedad: Las nuevas fronteras**" en IX Congreso Nacional de Administración Pública Mendoza 1992.

- PATRONI, Aníbal "**La reforma del Estado**" en Revista UNICA Nº 50, 51, 52 y 53. Bs. As. 1990.

- PINI, Mónica "**Los sindicatos frente a la reforma del estado**" en Realidad Económica Nº94 Bs. As. Mayo-Junio 1990.

- PIPITONE, Ugo **"El capitalismo que cambia, industria, trabajo y Estado en medio de la crisis"** De. Era, México 1986.

- PONSA GANDULFO, Lucio O. "**Reforma del Estado en la república Argentina**" en Avances recientes en la transformación, redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América y España. Selección Doc. CLAVE-CLAD, vol. 7 Nº 2. Caracas, Diciembre 1990.

- QUIROGA, Hugo "**Autoritarismo y Reforma del Estado"** CEAL Bs. As. 1990.

-RESTREPO, Darío "**Nueva fase de acumulación del capital, reestructuración del Estado y relocalización de los procesos productivos y de los conflictos sociales**" en Pedro MEDELLIN TORRES, op. cit.

- ROFFMAN, Alejandro - ROMERO, José L. "**Sistema socioeconómico y estructura regional en Argentina"**. Ed. Amorrortu. Bs. As. 1973

- ROJO, Pablo - CANOSA, Armando "**El programa de desregulación del gobierno argentino**", en Boletín Informativo Techint, Bs. As. 1992.

- ROULET, Jorge y SABATO, Jorge "**Estado y Administración Pública en Argentina: ¿ frenos o motores del proceso de cambio social ? "** Revista *Polémica* Nº 78, CEAL, Bs. As. 1971.

- ROULET, Jorge E. "**El Estado necesario**". Fundación Jorge Esteban Roulet, Centro de participación política. Bs. As. 1988.

- SANCHEZ, Marcelo - SIRLIN, Pablo "**Aspectos metodológicos conceptuales para la Reforma del Estado en América Latina**" VIII Concurso de Ensayos sobre administración para el desarrollo 1990-1991 - CLAD, 1992

- SECRETARIA DE PROGRAMACION ECONOMICA - MINISTERIO DE ECONOMIA **" Argentina en crecimiento: La reforma económica y sus resultados: 1989-1992. El Programa *"Argentina en crecimiento 1993-1995"* "**sin fecha.

- SETTEMBRINO, Hugo "**La reforma administrativa del Estado**" en "La transformación empresaria...". Ed. Interoceánicas, 1990.

- STUHLMAN, Luis "**Administración y Función pública en la Argentina"** Actas II seminario de antiguos alumnos iberoamericanos del INAP.

- THWAITES REY, Mabel **"Que estado despues del estatalismo - La política de privatizaciones en la Argentina (1984 - 1993)"** II Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca- México 1993.

- VERBITSKY, Horacio **"Robo para la Corona"** Ed. Planeta, Bs. As.1991

ANEXO

DOCUMENTO TECNICO METODOLOGICO

El presente documento técnico - metodológico es explicativo de una de las herramientas centrales que se utilizaron para la investigación denominada "Orden y Desorden en la normativa sobre la reforma administrativa del Estado" asentada en la Universidad de Buenos Aires en el programa de becas de UBACyT, y que fuera base para la elaboración de la Tesis del Programa de Posgrado Maestría en Administración Pública.

Este anexo tiene por objetivo mostrar los criterios utilizados para la conformación de una base de datos de toda la legislación elaborada entre julio de 1989 y diciembre de 1992, período de la administración del Dr. Carlos Menem. Etapa por de más relevante en relación con los cambios que están aconteciendo en la órbita estatal.

Búsqueda normativa:

En esta instancia se realizó lo que he denominado un "triple rastrillaje". El sentido de ésta exhaustiva indagación partía de la necesidad de no dejar de revisar toda la normativa producida en la materia.

¿ Pero, cuál era la materia ? Este también fue un tema conflictivo, ya que se comenzó con una búsqueda exclusiva sobre legislación en administración pública, pero a medida que se recolectaba la normativa, se abrió un gran interrogante: ¿ La legislación que regula las acciones de los particulares no debía ser tomada en cuenta dentro de las transformaciones en el Estado ?

El error era pensar que los cambios en el Estado solo se dan al interior de la administración, pero si considerábamos al Estado como un espacio de juego político, una relación social, ¿ Las regulaciones hacia la sociedad no deberían incluirse ?

Quedarse con los cambios, en el papel de los Recursos Humanos - léase Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) -, en las nuevas estructuras ministeriales, en la privatización de empresas públicas, en la reducción de personal, etc., era ver parcialmente las transformaciones. De allí que se recurrió a observar la totalidad de la legislación para el período comprendido, pudiéndose verificar la importancia que adquieren, por ejemplo, leyes de accidentes de trabajo, de asociaciones profesionales, modificaciones a la promoción industrial, etc.

La cantidad era voluminosa, por lo que se procedió a seleccionar aquellas normas relevantes de las que no lo eran (por ejemplo se desecharon las designaciones de funcionarios en tal o cual secretaría).

El primer rastrillaje consistió en revisar la colección de la *Revista en Administración Pública* que emite la editorial Ciencias de la Administración, en estas revistas se intenta concentrar toda la legislación sobre Administración Pública.

Por un momento se pensó que se tenía parte de la investigación centralizada, pero al revisar los *Anales de la Legislación* y los tomos de *Legislación Argentina*, se percató de lo incompleto de la primera información.

Una vez concretado éste segundo rastrillaje, se pasó a realizar la última revisión en los *Boletines Oficiales*, donde se corroboró e incorporó normas que no se poseía de las

otras dos instancias, en lo que se incluyó la lectura de los distintos "Vistos y Considerandos" de los decretos no explícitos en los *Anales*.

De esta manera se garantizaba, o intentaba garantizar, el mayor grado de exhaustividad posible.

Elaboración de la base de datos:

Dentro de la primera fase del rastrillaje mencionado se procedió a elaborar una base de datos de toda la legislación recogida y que se iba recolectando.

El armado de la misma comenzó siendo de tipo "casera", es decir con pautas muy precarias, ya que entre otras cosas, se desconocía el software a utilizar, no se tenía con precisión los campos a conformar y no se estaba muy seguro de que datos se iban a cargar. De todas formas, con la práctica esta se fue mejorando y perfeccionando.

La **estructura de almacenamiento** fue la siguiente:

1. Tipo de norma: D
2. Número de la norma: 2778/91
3. Fecha de sanción de la norma: 31-12-90
4. Título o nombre de la norma: Sociedades del Estado
5. Ambito de encuadre o aplicación: 15
6. Tema: Transformación de YPF en S.A.
7. Búsqueda: 149
8. Dimensión 1: 11
9. Dimensión 2: 32
10.Importancia: SI
11.Necesidad y urgencia:--
12.Notas:

1. Tipo de norma: si es ley (L), decreto (D) o resolución (R).

2. Número de la norma: si es decreto o resolución se indica con los dos últimos números del año de emisión.

3. Fecha de sanción: se indica la fecha de promulgación por el PEN, no la de publicación por el Boletín oficial.

4. Título de la norma: es el que figura en el encabezado de la misma.

5. Ambito de encuadre: en este caso se confeccionó un listado de espacios en donde la norma podría tener relación ([75]):

1. Estado Nacional ([76])

[75]) Del total de ámbitos que se detallan, posteriormente se eliminaron algunos por la escasa relevancia numérica que tenían. En otras casos se fusionaron ámbitos.

2. Presidencia de la Nación
3. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
4. Ministerio de Obras y Servicios Públicos
5. Ministerio de Acción Social
6. Ministerio de Economía
7. Ministerio de Educación
8. Ministerio del Interior
9. Ministerio de Defensa
10. Obras Sociales, Convenciones Colectivas, Previsión, etc.
11. Función Pública, IANP, SINAPA
12. Sistema Bancario
13. Conicet
14. Tesoro de la Nación
15. Empresas del Estado (ENTel, Segba, Obras Sanitarias, etc.).
16. Tribunal de Cuentas, Sistemas de control, etc.
17. Medios de Comunicación
18. Vialidad
19. Provincias y municipios
20. Universidades
21. Poder Judicial
22. SIGEP
23. CECRA
24. Ministerio de Trabajo
25. Ministerio de Justicia
26. Sesiones Extraordinarias ([77])

6. Tema: se sintetizan los principales aspectos de la norma.

7. Búsqueda: es de organización interna, permite identificar la referencia de donde fue hallada la norma (EJ. 149 es Revista de Administración. Pública Nº 149, BO es Boletín oficial, etc.)

8. Dimensión 1: Es una segunda clasificación de la Reforma del Estado, compuesta por dos dígitos que identifican: el primero la dimensión y el segundo los indicadores (Ej.: 1.1 es dentro de transformación en el papel del Estado, Privatizaciones)

9. Dimensión 2: Idem anterior. Se pusieron dos dimensiones ya que varias normas tenían relación con varios indicadores, de esta forma se podía cruzar mejor la legislación y perder menos información ([78])

10. Importancia: Se destacó con SI la legislación que se consideraba relevante.

11. Necesidad y Urgencia: Con las siglas NU se registraron los decretos de necesidad y urgencia (aquellos que estaban explícitos en los considerandos).

12. Notas: información ad hoc de la norma, artículos de la misma que resultaban destacables.

---

[76]) El caso de "Estado Nacional" actuo como una "comodín" para aquellas normas que eran confusas o ambiguas de incorporar en los otros ámbitos.

[77]) Otra categoría significativa fue "sesiones extraordinarias", proyectos de ley del Poder Ejecutivo enviados en períodos fuera del funcionamiento anual ordinario del Congreso. En este caso se fue observando que varias de las leyes posteriormente aprobadas, como los intentos de aprobación marcaban orientaciones a los cambios estatales.

[78]) Eramos conscientes que gran cantidad de normas podían reconocerse en todas o casi todas las dimensiones. Lo que se buscó es tratar de concentrar la información en los temas centrales de la medida a los fines de organizar los mecanismos implementados en el proceso de Reforma. En otros casos como las leyes 23696 o 23697 se dejaron al margen de la categorización realizada pues abarcaban cada una de las dimensiones.

Hasta el momento se han incorporado a la base de datos casi mil normas entre leyes, decretos y resoluciones. En este último caso solo se han extraído aquellas resoluciones que se presume tienen una incidencia directa con la materia investigada. Ejemplo de esto son las resoluciones del CECRA o del SINAPA, o determinadas resoluciones del Ministerio de Economía sobre Privatizaciones.

Con toda la legislación recopilada se comenzó a cruzar la información, parte de esto se pueden encontrar en los cuadros.

Consideraciones finales:

La elaboración de este documento técnico metodológico ha dado mayor sustento al trabajo en particular. Pero en general su uso puede estar vinculado al interés que algún investigador tenga en revisar con un cierto orden la legislación implementada.

Asimismo, con la base de datos ya estructurada, se puede ir agregando información que permita completar lo ya realizado, de esta forma estamos dando utilidad a un instrumento que puede resultar beneficioso en investigaciones futuras sobre el tema. De hecho ya se han hecho consultas por parte de investigadores que están trabajando algún tema específico.

Consultas que se han hecho a base de datos legislativas, las mismas terminaban siendo parciales a los fines de la observación acerca de las orientaciones de la Reforma del Estado, o era muy engorrosa su búsqueda, o la temática de la base de datos era muy limitada.

Creemos que la elaboración realizada ha permitido dar un criterio propio, tanto a la base de datos como a la investigación, sostenido en consideraciones teóricas e históricas.