

Orden y desorden en la reforma del estado argentino (1989-1992)*

Gustavo Blutman**

Introducción

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.

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 éstas meras abstracciones naturales y sí conformando un substrato valorativo "*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*". (Habermas, J., 1973, p. 142)

Desde ya acordamos que las relaciones sociales no se conforman desde la norma, aunque gran parte de estas relaciones sí se expresan en ésta. Lo normativo, por lo tanto, resulta de fundamental importancia para legalizar

* Este trabajo recibió una mención en el Primer Concurso de Ensayos, organizado por Ciclos y Cuadernos de Estudios Empresariales (Madrid).

** Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

(aunque no siempre legitimar) ese modelo. *“La sociedad no cambia por decreto como tampoco se modernizan así las relaciones sociales”* (Crozier, 1987, p. 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 está implementando.

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

¿Podemos llegar a entender este proceso que se está gestando y desarrollando como un monopolio exclusivo de la Argentina? 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.

Las respuestas pueden resultar disímiles desde un punto de vista axiológico pero no desde la experiencia concreta que se visualiza, por ejemplo, en distintos países latinoamericanos.¹

Pero debemos dejar aclarado que el proceso de Reforma del Estado no puede ser solamente descrito 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.²

Pero seguramente el conflicto no está dado por la antigüedad mayor o menor de la institución, sino en la apropiación que se hace de la misma para resguardar determinados intereses.

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.

Orientaciones		
Tendencias	Proceso	Resultados
Intenciones		

1. Ver Edward Amadeo (comp.) en “Estabilización y reforma estructural en América Latina”, P.M. Editores, Fedesarrollo, 1992, en donde se hace una síntesis de las diferentes transformaciones estatales (principalmente de carácter económico) en América Latina.
2. 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 11.747 del año 1933, Junta reguladora de granos decr. 31.864/33, Junta reguladora de vinos ley 12.137 del año 1934, etc.)

Aproximaciones conceptuales

¿Hablar de Reforma del Estado es hablar de privatizaciones?

Este tema ha traído mucha confusión ya que se ha tratado de igualar el proceso de privatizaciones con el de Reforma del Estado. 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 la 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 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 una "estrategia" (Thwaites Rey, 1993) que apunta 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, principalmente por el grado de significación que representa. 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).

Son importantes los aportes brindados por Oszlak 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 sólo permitirá alcanzar, en el mejor de los casos, algunos resultados parciales" (Oszlak, O., 1990, p. 2).

Según Groisman, "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, p. 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" (Groisman, E., ..., p. 15).

Creemos conveniente precisar que cuando hacemos referencia al estado lo distinguimos de lo que 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, p. 228).

Este mismo autor define al estado como "[...] el componente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada." (Ibidem, p. 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. Nos acercamos 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, p. 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.³

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 sólo 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 sólo 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 estamos frente a la eliminación lisa y llana de otrora políticas de intervención estatal.

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

Para el caso específico de Argentina, esta dominación a partir de la década del '30 del presente siglo fue caracterizada por una “crisis de hegemonía”⁴ manteniendo hasta mediados de la década del 70 la funcionalidad de un

-
3. 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” quien critica tanto a las tendencias instrumentalistas de reducir el estado al aparato estatal, como a las concepciones jurídico-individualista y económico-clasista; Sánchez, M. y Sirlin, P. (ver bibliografía) hablan de tres enfoques: el neo-liberal; el racionalizador de Weber y Keynes; y el marxista o de la inadministrabilidad de la sociedad capitalista.
 4. Ver Rouquié, Alain, “Hegemonía, Estado y dominación social” en *Argentina. Hoy*, Rouquié (comp.), Siglo XXI, México, 1981 y Quiroga, Hugo (1990).

modelo económico intervencionista aunque con algunas variaciones de carácter histórico.⁵

La generalización de un discurso basado en el estado ineficiente como culpable de todos los males (Oszlak,...), 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”.⁶

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.

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

“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, p. 20).

-
5. Esta es otra amplia discusión; sólo 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 y Franco, “Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina”, Centro de Investigaciones sociológicas, Madrid, 1981; Roffman - Romero (ver bibliografía).
 6. La frase pertenece a Moisés Ikonikoff citada por Hugo Quiroga. Ikonikoff ha sido secretario de Planeamiento de la administración del Dr. Menem.

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.

Aproximaciones históricas

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 en la Argentina y que responden a procesos de socialización a escala internacional pero que adoptan características propias.

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 este período histórico no pasa por una cuestión meramente analítica 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 Bismarck (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" (Roffman A.- Romero, J.L., 1973).

En el caso de Argentina son características de este período la creación de las ya nombradas juntas reguladoras, y el Banco Central, siendo en las décadas del 40 y del 50 cuando se efectiviza plenamente el carácter empresarial del estado.

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 11.671 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 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 (1958-1962), 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 (decretos 10.974, 10.975, 10.976, 10.977 y 10.978 de 1958): reducción

de personal, jubilaciones, horarios uniformes en la administración pública, paso voluntario de empleados públicos al sector privado, etcétera.

Durante la presidencia provisional de José María Guido (1962-1963) 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 17.614).

En el año 1974, se crea el Consejo Nacional para la Reconstrucción Administrativa cuya duración fue efímera.

En 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 comisiones.

En 1977 por Decreto-Ley Nº 21.630 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 (1983-1989) son característicos los decretos 2192, 2193 y 2194; los mismos intentan ordenar parcialmente la administración pública a través de retiros voluntarios, reforma salarial, horario uniforme, etcétera.

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

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.

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 rajatabla, las mismas seguramente no habrían implicado cambios sustantivos en el rol ocupado por el estado.

Aproximaciones a la actual reforma del estado

A los efectos de diferenciar lo verbalizado de lo practicado, resulta conveniente distinguir entre los objetivos explícitos que se buscaban, de los que se instituyeron.

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 reformas 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 éstas también formas de gestión del estado?

En julio de 1989, con la asunción del presidente Carlos Menem, comienza todo un proceso de reforma política y económica. Las leyes 23.696 y 23.697 serán el “...marco normativo y programático de la transformación estructural...” (Rojo, P. y Canosa, A., 1992, p. 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 [...]” (Rojo, P....)

La ley 23.696 denominada de Reforma del Estado o de Emergencia Administrativa:

- 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

La ley 23.697 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

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.

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 Comprovincial.
- 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, etcétera.

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 23.696 y 23.697 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 éstos 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.⁷

No sólo movilidad sino 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”.

7. El informe señala que entre 1989 y 1992 se dictaron 244 decretos de necesidad y urgencia de los cuales 135 son reconocidos como tales. 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,⁸ entre leyes, decretos y resoluciones relacionados directa o indirectamente con la reforma del estado. De estos, más de 500 corresponden sólo a decretos del Poder Ejecutivo. Los números en este caso, puede que por sí solos no expliquen nada, pero sí nos permiten describir el cuadro de situación de las principales políticas instrumentadas. De todas maneras, éstos son sólo 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.

El segundo hecho relevante enunciado, referido al desorden o las desprolijidades en la fijación de normas es siempre respecto de algo, existen objetivos claros que le imprimen cierta lógica al proceso de Reforma, pero las urgencias y necesidades de movilidad delimitan poca claridad en las metas específicas del plan.

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.

Ejes de la Reforma del Estado

A continuación se plantearán los cuatro ejes en los 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, las leyes 23.696 y 23.697. Desde este marco jurídico es que se comienza a estructurar un conjunto de medidas que darán forma a la Reforma del Estado en Argentina.

8. El número es extraído de una base de datos de elaboración propia.

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 (decr. 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 (no por casualidad) en primer y segundo término en los anexos de la Ley 23.696 de empresas "sujeta a privatización" (o concesión total o parcial).

El caso de la privatización de Aerolíneas Argentinas fue distinto al de ENTel 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 (decr. 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 'leader cases' a ENTel y a Aerolíneas, 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, p. 7).

Como se observa no importaba tanto el cómo sino el qué. La privatización no pasaba entonces por la búsqueda de la maximización de la eficiencia de la empresa pública, 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.

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. 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 igualadas ambas instancias. "Que resulta necesario y

conveniente definir, para todos los procesos de privatizaciones y/o Reforma del Estado..." (Considerandos decr. 575/90).

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

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 (decr. 823/89).

La necesidad de obtención de financiamiento en forma urgente, entre otras razones por el cierre del crédito internacional, llevó 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,⁹ 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).

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." (Decr. 731/89 Art. 6º).

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 diseña 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,¹⁰ 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 decr. 1055/89).

A sabiendas de que el sistema eléctrico se pensaba privatizar, ya que así

-
9. 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 ganadores 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).
 10. La ley 23.696 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 decr. 2778/90, ley 24.145 del 13-10-92).

lo especificaba la ley de Reforma del Estado, "se declara el sistema Electroenergético Nacional en estado de emergencia" (Decr. 1374/90).¹¹ 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 reunificación del mercado y la competencia para salir de la crisis, la privatización (al igual que otras empresas públicas) 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.

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." (decr. 1143/91, considerandos y art. 7º, punto 4). De esta forma el capital de riesgo terminaba no siendo tan riesgoso.

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,¹² resulta ser para el análisis un importante indicador de las transformaciones previstas.

1.2 Desmonopolizar

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.

11. 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 (decretos 634/91 y 633/91 respectivamente).

12. 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.

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 el papel preponderante que hasta ese momento poseía la empresa estatal YPF.

Pero en otros ámbitos, como se señaló más arriba, el producto resultante, a pesar de las intenciones propuestas, fue un proceso inverso al de desmonopolización, es decir una remonopolización. Tales son los casos de ENTel, (Telecom y Telefónica), Segba (Edenor y Edesur), Obras Sanitarias (Aguas Argentinas), Gas del Estado (Metrogas), etcétera.

Al igual que ENTel, con Aerolíneas Argentinas también se buscaba la desregulación y desmonopolización del transporte aéreo comercial (art. 8º dec. 1591/89).¹³ 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 privatization has been sale by tender, and the most usual result has been to replace a public monopoly with a private one” (Calbert, P., 1993, p. 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 [...]” (decr. 634/91, cap. I. art. 1), “[...] dada la condición de monopolio natural de la actividad de distribución eléctrica [...]” (Considerandos decr. 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).

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.

Este mecanismo comenzó a avanzar tímidamente en algunas áreas de la producción argentina como en la de los hidrocarburos “[...] desregulación

13. 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.

progresiva e integral de la actividad, que conduzca a la efectiva y libre competencia [...]” (decr. 1055/89, art. 22).

Pero la estructura de la desregulación se instaló en 1991 con el decreto 2284/91, el que puede ser considerado junto a las leyes 23.696 y 23.697, los decretos 435, 612, etc. como otra de las meganormas. La denominación es en razón que en su articulado los cambios son de características omnicomprendivas 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 las bases de la Reforma del Estado instrumentada. La misma está compuesta por siete capítulos:

- 1) Desregulación del comercio interior de bienes y servicios;
- 2) Desregulación del comercio exterior;
- 3) Entes reguladores;
- 4) Reforma fiscal;
- 5) Mercado de capitales;
- 6) Sistema único de seguridad social;
- 7) Negociación colectiva.

Al tiempo de instrumentada esta medida comenzaron a 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.

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 instrumentadas 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 [...]”.¹⁴

¿Hasta qué 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?

14. 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 descentralización supone una transferencia de competencias [...]", haciéndose referencia a "[...] facultades decisorias en determinada autoridad [...]" (Borja, Jordi y otros, 1987, p. 18) distintas de las concepciones de deslocalización o desconcentración que son tan solo de otorgar márgenes de maniobra sobre instrumentos o medios y no sobre objetivos como en la descentralización (Esteso, R., 1989). Pero el verdadero problema de la descentralización surge cuando se produce una recentralización en poderes inferiores y lo único que efectivamente logra descentralizarse es el conflicto.

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 24.049, 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.

Hasta aquí hemos reseñado cuatro "modalidades de instrumentación" (Oszlak, O., 1992) en los cuales se sustenta en parte la Reforma del Estado en Argentina. Hemos podido observar que cada una de ellas está envuelta en una dicotomía cuya referencia implícita está 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.

1.5 Seguridad jurídica. Controles. Regulaciones

Pero las transformaciones en el papel del estado no se atuvieron solamente a las cuatro estrategias descriptas precedentemente sino que a éstas se le suman otras como son 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 sólo 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 otras como el del gas fueron aprobados en forma separada por el Congreso (ley 24.076).

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

La Ley 24.156 “[...] establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional [...]” (ley 24.076, art. 1º).

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 administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del estado, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización [...]” (Ley 24.076, art. 117).

Los sistemas jurídicos y de control sobrellevaron diversos conflictos, como el aumento en la designación de miembros de la Corte, cesantías de los miembros de la Fiscalía Nacional de Investigaciones y del Tribunal de Cuentas entre los más publicitados. Cualquier resquicio que resultaba contraproducente para las medidas que se estaban llevando a cabo eran directamente eliminadas, de allí la necesidad de conformar toda una nueva estructura que permita libertad de movimientos.

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.

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 (decr. 350/89) y el suministro gratis de ciertos medicamentos bajo receta (decr. 422/89).

Por ley 23.740 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.

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 al “[...] incremento geométrico de los carenciados [...]” (Considerandos y art. 1º, decr. 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 decr. 583/90). Los planes estaban destinados a subsidios a la vivienda, salud, planes materno-infantil, etcétera.

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 (Considerandos decr. 1001/90).

Una de las medidas que intentó solucionar el problema de la posesión de vivienda fue el Programa "Arraigo" (decr. 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, etcétera.

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 que este tema aún no tenga una senda concreta.

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 24.130), que garantizaba a las provincias un piso mínimo de ingreso mensual neto de 725 millones de pesos. Aunque previo a este acuerdo los criterios establecidos resultaron sumamente confusos.

Uno de los mecanismos más utilizados para paliar el déficit de financiamiento de las provincias fue la de adelantos del Tesoro los cuales nunca terminaban siendo suficientes.

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, p. 5). "El cambio sistemático de las reglas de juego atenta contra la programación presupuestaria y un plan de gobierno coherente" (Lerner, p. 51).

Una de las características centrales del déficit está 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.¹⁵

15. Como por ejemplo el hacerse cargo de la casi totalidad de los servicios educativos (ley 24.049).

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 (decr. 532/92). También se transfirieron inmuebles y tierras fiscales pertenecientes al estado nacional (leyes 23.967 y 24.146).

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.

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 explicativo.

Una de las primeras medidas tomadas fue la de establecer un fondo permanente y modificar el sistema de franquicias de teléfono y pasajes de los partidos políticos (decr. 396/89 y decr. 1169/89 modificatorio del anterior).

En los siguientes años se forman el Consejo Federal Agropecuario (Ley 23.843), se establece un Fondo Nacional para financiamiento de actividades productivas privadas (Ley 23.883). 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 (decr. 2156/91).

En el año 92 se constituye el Consejo Nacional Económico para la Producción la Inversión y el Crecimiento (decr. 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 las pequeñas y medianas empresas (decr. 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.

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 sí tener un sentido práctico de participación en el plan económico que resulta del Gobierno Nacional." (decr. 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.

2. *Estabilidad económica*

2.1 Política tributaria

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 reducción 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 (Dec. 377/89).

Si bien con las primeras medidas de ajuste subsistieron determinados privilegios fiscales como con la promoción industrial y la promoción minera,¹⁶ (se suspende pero en un 50% por 180 días de acuerdo con la ley 23.697, capítulos IV y V), el gobierno había dispuesto poner énfasis en el aumento de la recaudación, por lo que se busca concentrar en la creada Secretaría de Ingresos Públicos: la Administración Nacional de Aduanas, la Dirección General Impositiva y el Tribunal Fiscal de la Nación (decr. 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 paliar el elevado gasto público. Para ello se instrumentó desde el Congreso una fuerte presencia del Impuesto al Valor Agregado (ley modificatoria del IVA, 23.765).

Las sanciones a la evasión impositiva fueron estructuradas a través del Régimen Penal Tributario (ley 23.771) que endurecía las penas a los infractores, facultándose a la Policía Federal a actuar e investigar (decr. 45/91). Cabe recordar que la ley de Emergencia Económica 23.697 ya había incorporado un régimen penal tributario y previsional pero el mismo fue vetado por el decr. 769/89.

Si bien se instrumentó todo un cuerpo legal represivo que permitió el aumento de la recaudación, esto no impidió que de todas maneras se constituyeran regímenes de presentación espontánea de pago, prórrogas o planes de facilidades (decretos 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 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, p. 168).

La Dirección General Impositiva y la Aduana pasaron a ser dos piezas

16. Las empresas extranjeras se beneficiarían de la misma manera que las nacionales (decr. 1155/91).

centrales en la obtención de fondos, siendo no por casualidad los dos entes en los que no se mantuvieron las cláusulas de congelamiento de las 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 puede 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, ... p. 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. Este tipo de política no es novedosa, y como observáramos en los antecedentes históricos, se presentaba de manera recurrente como eje central de las distintas disposiciones de reforma.

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 qué 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, la cual no se caracteriza por la homogeneidad sino que se encuentra plagada de contradicciones internas.

Probablemente el hecho central para la reducción del gasto público haya sido la constitución del Comité de Racionalización del Gasto Público (decr. 1757/90), cuyo fin era "[...] dar continuidad a las políticas establecidas en las leyes Nº 23.696 y 23.697 [...]" (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?

2.3 Canje obligatorio de plazos fijos por bónex

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 que

ofertaban los bancos a tasas muy elevadas, llevaron a las autoridades gubernamentales a obligar, vía decreto, a que se canjeen todos esos ahorros por bonos del estado (montos mayores A. 1.000.000.-). 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 decreto 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 noción jurídica de que tanto en la guerra como en la crisis, el poder de combatir, autoriza a combatir con éxito” (Considerandos Dec. 36/90).

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.¹⁷

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 reflejó en la ley de convertibilidad del austral (Nº 23.928).

Con esta medida se buscaba dolarizar la economía, debiendo para tal caso tener equilibrada la cantidad de reservas en dólares en el Banco Central con circulante en moneda nacional

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 ..., p. 119).

17. Fallo de la Corte Suprema, Peralta, Luis c/Estado nacional 27/12/90 sobre el plan Bónex, decr. 26/90.

Junto con el plan de convertibilidad debe ser analizada la ley de consolidación de deudas del estado (ley 23.962) en la que se consolidan "al 1º de abril de 1991 las obligaciones vencidas o de caja o título anterior". Los entes alcanzados incluían la administración pública centralizada y descentralizada, y quedaba excluido el sistema bancario oficial. Para el logro de esta medida se habían previamente suspendido los juicios contra el estado (decr. 34/91).

Si bien existieron excepciones u otras formas de pago (decr. 211/92), este sistema permitió de alguna manera ordenar parte de las cuentas públicas.

2.5. Deuda Pública

2.5.1 Deuda Pública Interna:

Previo al dictado por parte del Congreso de lo que se llamaría la ley de Emergencia Económica Nº 23.697,¹⁸ 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).

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 23.982 de Consolidación de la Deuda al 1º de abril de 1991 en la que se emiten Bonos de Consolidación en pesos y en dólares para cancelar distintas obligaciones.

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 procedente disponer la forma en que esos títulos puedan ser utilizados como instrumento de pago en operaciones de ventas de activos a privatizar [...]" (Considerandos decr. 1439/89).

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. Junto a esto, la deuda externa también se fue ordenando, tema crítico para la estabilidad que el gobierno había iniciado.

2.5.2 Deuda Pública Externa:

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

18. Ver puntos salientes de la ley más arriba.

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 (1992-1994) 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 llevó 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 1992-1994.

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 existía una única posibilidad y ésta fue tomada. Consideramos que la conjunción del mismo es parte de un "acuerdo" (como reza en cada uno de los convenios) es decir de una negociación en la que intervinieron distintos intereses a veces contrapuestos y otras no tanto. De esta forma los ordenamientos en la deuda en general describen lo que veníamos llamando orientaciones, tendencias e intenciones en la Reforma del Estado.

2.6 Integración y convenios externos

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 23.695 es aprobada en el Congreso de la Nación al tiempo de asumir el presidente Menem (17-8-89) que ratifica los acuerdos del Mercosur. Pero es en 1991 que se establece el Programa de liberalización comercial nuevamente ratificado en el Congreso por medio de la Ley 23.981. 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 Mercosur no representa un hecho aislado sino que se lo debe incorporar a todo un proceso de integración que se está dando en el mundo entero y cuyo símbolo más acabado probablemente sea la Comunidad Económica Europea. En la mayoría de los casos de integración, el compromiso (por lo menos en lo retórico) 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 un hecho novedoso que trasciende el papel de competitividad política de antaño.

Considerando la importancia de la integración se firmó junto con EE.UU. 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".¹⁹

La coordinación de políticas de integración con algunos países de la región lleva 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 los cambios que el estado está llevando a cabo.

2.7 Mercado de capitales

En el capítulo XVII de la ley 23.697 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 esta área: el decreto 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 290/90 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.

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 da, a través de las privatizaciones, otra muestra de su capacidad para participar del cambio estructural propiciado por la economía argentina" (Secr. de Programación Económica, ..., p. 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.

19. 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.

Con excepción de las alteraciones a la Ley de Ministerios N° 23.930 del año 1991 el resto de los cambios acontecidos fueron hechos vía decretos o resoluciones ministeriales.

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 (Considerandos decr. 17/89). Más tarde se los intervendría a fin de “[...] limitar el accionar de sus órganos de administración y dirección [...]” (decr. 535/89).

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 [...]” (decretos 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 pasaron a ser meros “clichés” sin contenido.

Los cambios en el aparato institucional también se encuadraban alrededor de un par de palabras acuñadas en la campaña electoral pero cuyo significado resultaba sumamente abstracto “[...] el objetivo central de la política económica implementada por el gobierno nacional lo constituye alcanzar la *Revolución Productiva*²⁰ en el marco de una justa distribución de los ingresos [...]” (Considerandos decr. 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 Decr. 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 (resoluciones 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 decr. 2476/90 cuyas metas implicaban la caducidad de todas las estructuras organizativas al 31/12/91 y la presentación de nuevas estructuras.

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” (decr. 367/91). Posteriormente estas secretarías se disuelven.

20. El subrayado es nuestro.

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

3.2 Empresas y sociedades del estado

Durante el gobierno del presidente Alfonsín (1983-1989) 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 Decr. 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. (Decr. 946/89), propiciándose “[...] la reactivación de la explotación mediante el aumento de su producción [...]” (Considerandos Decr. 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, decr. 2778/90)

SOMISA, también más tarde privatizada (decretos 1144 y 1652/92), que “[...] tiene fijado como objetivo fundamental producir bienes que son indispensables para el desarrollo de la industria nacional [...]” (Considerandos decr. 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 vuelven nuevamente 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 decr. 3/90). Este decreto fue aplicado en plena época del control del déficit cuasifiscal en momentos en que

se pautó el cambio de plazos fijos por bonos, los integrantes de la Comisión creada serían los ministros 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— llevó 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 decr. 1866/90).

En un memorándum de entendimiento se aprueba la reestructuración ferroviaria (Decr. 2740/90), previo a su concesionamiento a empresas privadas de acuerdo con lo estipulado en la Ley 23.696. Por decreto 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 [...] se reforzarán los servicios troncales que cubren zonas de alta densidad [...]” (Considerandos decr. 44/90).

La justificación del avance tecnológico para la supresión de ramales quedaba invalidada al comprobarse que el medio de transporte ferroviario, en Europa o Japón, en algunos tramos hasta llega a reemplazar al avión. Por otro lado la argumentación acerca de los costos no involucraban la problemática 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 decr. 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 este parágrafo la instrumentación de políticas hacia las universidades nacionales y el sistema bancario oficial.

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).

En razón que las universidades aparecían como instituciones separadas de todo el proceso de reforma que se estaba llevando a cabo, en el año 1991 vía el decr. 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 (BHN).

El caso más estratégico fue el BCRA; por ley 24144 se procede a la modificación de su carta orgánica, aunque su instrumentación se encuentra inmovilizada por el veto del Ejecutivo a una serie de artículos (decretos 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. Las misiones principales serían: la de preservar el valor de la moneda, eliminar la posibilidad de déficit 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 (decr. 1504/92). El BHN se convierte en un banco mayorista (decr. 2341/91) realizando su operatoria a través de bancos del sistema. La CNAS está en franco proceso de privatización (ley 24.155).²¹

Previo a estos hechos ya el decr. 435/90 había establecido una serie de medidas para el sistema bancario oficial. Ya se pautaba en este decreto que el BCRA no podía “[...] financiar el déficit operativo del tesoro nacional [...]” (art. 1º). El BHN 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).

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.

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 se pasan a segundo plano los servicios ofertados por el resto de los bancos integrantes del sistema.

21. Esta ley declaraba sujeto a privatización no sólo 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.

4. Política de Recursos Humanos

4.1 Reducción / ampliación

En el 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 2476,²² 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 (al menos en su "espíritu").

En el art. 7º del decreto 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 23.696 y su reglamentación." (inc. g, art. 9º, decr. 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, decr. 1917/91).

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 23.697, art. 42 al 47).

En vista que la ley 23.696 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

22. 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.

sustituían “[...] trabajos por medios mecánicos por ocupación intensiva de mano de obra [...]”.

Como se remarcó en otros párrafos, 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 venía en forma tardía.

Una de las piedras angulares del control de los recursos humanos fue el Decr. 435/90 y su modificatorio 612/90. Se fija una remuneración para los empleados del sector público de $\$$ 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).

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

4.2 Profesionalización

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 decr. 993/91). Los principios básicos del nuevo sistema escalafonario fueron:

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 determinado por el mérito y la idoneidad.

3º - El ingreso y la asignación de mayores responsabilidades debe efec-

REGIMEN DE CARGOS CON FUNCIONES EJECUTIVAS

(Dec. 994/91)

Este procedimiento se crea en forma provisoria “[...] que será aplicable hasta tanto opere el reencasillamiento de los agentes involucrados (en el SINAPA) [...]” (art. 1º 994/91).

Son consideradas funciones ejecutivas aquellas que tienen “[...] incidencia

tuarse 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.

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" (Considerandos, decreto 994/91).

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.

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.

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 éstos a quedar solamente en los anaqueles de los digestos.

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 23.696 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 decr. 1105/89 modificado posteriormente por el decr. 385/90 y mucho más adelante por el decr. 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 decr. 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 decr. 1478/89). Las justificaciones a la aplicación de esta medida eran porque “[...] los trabajadores se encuentran inmersos en los efectos del ajuste económico [...]” (decr. 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 [...]” (decr.1477/89).

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.²³

De todas formas los trabajadores de las empresas privatizadas iban a ser atendidos en los Programas de Propiedad Participada (PPP; ver ley 23.696 capítulo III, arts. 21 al 40) como sujetos adquirentes de capital accionario de la sociedad anónima creada.

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 adquirirían 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 (24.013) y la de accidentes de trabajo (24.028).

Anticipándose a estas medidas señaladas, la ley 23.696 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. 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, más bien expresaban cierta formalidad y abstracción en cuanto a los objetivos propuestos. Pero esto no debe pensarse como un olvido, sino más

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

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.²⁴

Los objetivos de la ley 24.013 (art. 2º) era: 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 el 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. 12).

Habría una reducción del 50% de las contribuciones patronales (jubilaciones, cajas de asignaciones y subsidios familiares y Fondo Nacional de Empleo, arts. 46 y 50) para los empleadores que contraten por medio de las 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 (arts. 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 decr. 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 (arts. 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 [...]” (art. 86, inc c). No tendrían las eximiciones a las contribuciones patronales las actividades no promovidas de carácter eventual o de temporada (ver art. 28).

24. Al momento de realizar este trabajo se discute la sanción de la Ley de Flexibilización Laboral que complementaría la legislación laboral vigente.

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 estrecha 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.”

Suena llamativo que se destaque como aspectos principales de la ley: la reducción de los costos directos e indirectos vía la reducción y eliminación de la indemnización por despido, la eximición total o parcial de los aportes patronales. Así como también la compensación por desempleo con un mínimo de \$ 120 y un máximo de \$ 400 y hasta un 80% del sueldo recibido (Secr. de Programación Económica, p. 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 producidas por éstos. El dato llamativo de la ley que regula este tema (Nº 24.028) 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 colorario 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 leyes.

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.*” (Secr. de Programación Económica, p. 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 23.982) 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 “jubila-

ciones de privilegio” (decr. 1324/91),²⁵ y se elevaron de 10 a 20 años los aportes mínimos para acogerse a la jubilación (decr. 2016/91). Tanto con la medida anterior como con ésta se buscaba reducir el gran déficit que el sistema ocasionaba.

Juntamente con lo nombrado más arriba se pautó un 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 23.966). Esto último fue posteriormente reglamentado por el decr. 437/92.

Por el ya nombrado Decreto de Desregulación (2284/91) se creaba el Sistema Único 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 este último sería sobre la base de 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.²⁶

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.

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 sólo 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.

25. Varios regímenes especiales continuaron funcionando ya que no se los había incluido en el decreto (ej.: el de las Fuerzas Armadas).

26. El nuevo régimen fue aprobado en 1993 y su funcionamiento comenzó a partir del año 1994.

Resultaba muy significativo que en dicha resolución se hablase, junto a los Programas de Propiedad Participada, de la “[...] de la *Reforma del Estado, entendido como democratización, permitiendo los profundos cambios socioeconómicos que persigue la Revolución Productiva.*” (Res. 88/89).

¿Puede la implementación de una reforma del estado 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 corrientes políticas, observaremos que ha sido poco significativa en relación con el papel desplegado por el Poder Ejecutivo (ver cuadros).

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,²⁷ aunque es justo señalar que numerosos dirigentes sindicales avalaron los procesos en curso. Casi nulas fueron las manifestaciones a la reglamentación del derecho de huelga para los servicios considerados esenciales.²⁸

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 los recortes por parte de la dirigencia es parcial y con escasa efectividad.²⁹

Amparándose en la Ley de Convertibilidad N° 23.928 (ver punto 2.4) el gobierno decreta la imposibilidad de homologar convenios o acuerdos entre gremios y cámaras empresariales que contengan cláusulas indexatorias. (Considerandos decr. 1334/91).

Los únicos mecanismos para otorgar aumentos serían en función del crecimiento de la productividad.

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 ésta era sólo 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 (Decr. 2284/91).

El doble objetivo en esta política significaba: evitar que los aumentos incidieran 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

27. Tales son los casos de la ex-ENTel, de Aerolíneas Argentinas, Ferrocarriles Argentinos, la siderúrgica Somisa, Hipasam, etcétera.

28. 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 (decr. 2184/90).

29. Pini, Mónica señala en “Los Sindicatos frente a la Reforma del Estado”, *Realidad Económica* N° 94 3er 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 [...]” (p. 104).

por el plan, se asocia con la evidente pérdida de peso político de las organizaciones sindicales [...]” (Fanelli ... p. 125).

Se buscaron también conformar mecanismos especiales de negociación con algunos sectores entre los que se destacan los docentes (Ley 23.929) y con empleados de la administración pública (Ley 24.185). Los primeros efectos de estos regímenes especiales fueron casi nulos pues se vedaban aumentos salariales por encima de lo pautado en la Ley 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 24.185, 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 (23.660) y el Sistema Nacional del Seguro de Salud (23.661), las cuales fueron reglamentadas meses más tarde durante el gobierno del presidente Menem (decretos 358 y 359/90 respectivamente).

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

Reflexiones finales

Hemos realizado hasta aquí una breve descripción del proceso de Reforma del Estado que ha encarado desde julio de 1989 el gobierno del presidente Menem. Acordamos que el proceso de reforma introduce cambios en la administración, pero que éstos por sus características avanzan profundamente sobre la sociedad (desregulación, privatizaciones, reformas económicas, etc.).

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.

Schvarzer nos señala que, desde la crisis del '30 y “[...] hasta mediados de la década del setenta, la economía argentina presentó un modelo de funcionamiento [...] ese modelo ha dejado de existir en paralelo con lo ocurrido con los países desarrollados aunque mediatizado por causas locales” (Schvarzer, J., 1986, p. 25).

Por su parte Paramio remarca una hipótesis de carácter doble. “[...] en los años '80 se ha cerrado un ciclo de la historia de América Latina [...] esto no solo implica la quiebra de modelos políticos y económicos, sino también una profunda crisis de los actores políticos y sociales [...]” (Paramio, L., 1991, p. 1).

Modelos económicos, modelos políticos, actores, ¿entre ellos no se estará conjugando un nuevo tipo de estado que modifica sustancialmente sus relaciones con la sociedad?

Se hace necesario, por lo trascendental del modelo histórico, un debate en el conjunto de la sociedad, sobre los alcances de dichas transformaciones.

Las urgencias en un país en crisis, más que soluciones, pueden traer agudos fracasos con hondas fragmentaciones sociales, entre aquellos que deciden y quienes quedan excluidos de participar. ¿Será ésa la lógica de la transformación del estado?

Referencias bibliográficas

- Borja, Jordi y otros, "Organización y Descentralización Municipal" (Buenos Aires, 1987).
- Calvert, Peter, "Privatization in Argentina", II Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Toluca, 1993.
- 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...
- Carcova, Carlos María, "Acerca de las funciones del derecho" en *Crítica Jurídica*, Univ. Autónoma de Puebla año 5 N° 9. 1988.
- Crozier, Michel, "No se cambia la sociedad por decreto" Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, Madrid 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...
- Esteso, Roberto, "La Reforma del Estado en Argentina: la descentralización en el contexto de la democratización y de la crisis". Pedro Medellín 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 N° 1 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.). Fedesarrollo, 1992.
- Groisman, Enrique, "*Políticas administrativas para el sistema democrático*" CEAL, (Buenos Aires, 1991).
- Gutiérrez, Carlos José, "Las funciones del derecho" en *Revista de Ciencias Jurídicas* N° 40 (San José de Costa Rica, 1980).
- Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación del capitalismo tardío* (Buenos Aires, 1989).
- INAP, "Análisis de las experiencias de la Reforma Administrativa en la República Argentina 1930-1976" Presidencia de la Nación, Secr. Gral. de Gobierno, 1975/1976.
- , "Esbozo de un plan de actividades de Reforma Administrativa para el corto plazo (1978-80)" Presidencia de la Nación, Secr. Gral., s/f.
- Isuani, Aldo, "Bismarck o Keynes ¿quién es el culpable?" "Congreso Mundial de Ciencia Política, Buenos Aires, 1991.
- 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 (Buenos Aires, 1990)

- Menem, Carlos y Duhalde, Eduardo, "La Revolución Productiva" (Buenos Aires, 1989).
- O'Donnell, Guillermo, "Apuntes para una teoría del Estado" en Oszlak, Oscar, "*Teoría de la Burocracia Estatal*" (Buenos Aires, 1982).
- Oszlak, Oscar, "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio". Estudios CEDES. Volumen 1, Nº 3 1978.
- , "La reforma del Estado en la Argentina" Doc. CEDES/36, Buenos Aires, 1990.
- , "Estado y sociedad: las nuevas fronteras" en IX Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza, 1992.
- Paramio, Ludolfo, "El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los '90", Congreso mundial de Ciencia Política, Buenos Aires, julio 1991.
- Quiroga, Hugo, "Autoritarismo y Reforma del Estado", CEAL (Buenos Aires, 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 Medellín Torres, "*La reforma del Estado en América...*"
- Roffman, Alejandro - Romero, José L., "*Sistema socioeconómico y estructura regional en Argentina*" (Buenos Aires, 1973).
- Rojo, Pablo y Canosa, Armando. "El programa de desregulación del gobierno argentino", en Boletín Informativo Techint (Buenos Aires, 1992).
- Sánchez, Marcelo y 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.
- Schvarzer, Jorge, "La economía argentina. Conocer para transformar". *La ciudad futura* Nº 3, diciembre 1986.
- Secretaría de Programación Económica. Ministerio de Economía, "Argentina en crecimiento: La reforma económica y sus resultados: 1989-1992. El Programa "Argentina en crecimiento 1993-1995", s/f.
- Thwaites Rey, Mabel, "Qué estado después del estatismo -La política de privatizaciones en la Argentina (1984-1993)" II Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, 1993.
- Verbistky, Horacio, *Robo para la Corona* (Buenos Aires, 1991).

RESUMEN

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 julio de 1989 y diciembre de 1992 se han dictado más de 80 leyes y 800 decretos referidos a cambios en la administración pública. Esta cantidad si no es comparada con la de otros períodos puede carecer de significación, aunque de todas formas el número por sí solo, adquiere una importante relevancia.

Adentrándonos ya no cuantitativa, sino cualitativamente en la normativa implementada, podremos observar que los cambios acontecidos no son tan sólo de forma, sino también de fondo ya que modifican de "raíz" la estructura del estado.

Temas como: 1) Los cambios en el papel del estado: privatizaciones, desregulación, desmonopolización, políticas sociales, etc.; 2) Cambios en la política económica: política fiscal, reducción del gasto público, convertibilidad, etc.; 3) Cambios organizacionales y reestructuración del aparato público; 4) Política de recursos humanos: reducción, ampliación, profesionalización, relaciones sindicales, etc. pueden mostrarnos estos cambios cualitativos enunciados.

El tema que se presenta no está enfocado desde una perspectiva jurídica, aunque los datos obtenidos sí parten de la legislación vigente. En este sentido podría pensarse que el análisis que se efectúa se acerca más a una sociología política, ya que si bien se toma como dato y fuente de información la normativa dictada sobre la administración pública, la misma es utilizada a los efectos de entender el carácter constitutivo que la Reforma adquiere, no solo para el estado sino también para la sociedad.

ABSTRACT

The aim of this paper is to characterize the core axes along which State Reform has run in Argentina since President Carlos Menem's took office in July 1989. For this purpose we will first of all set up a theoretical conceptualization, then summarize some historical antecedents, and finally raise the main points on which this overall process called State Reform is based. To this end, we will carry out an empirical review of all legislation instrumented in this respect.

Between July 1989 and December 1992, over 80 laws and 800 decrees relating to changes in the public service were passed. This figure may be meaningless if not compared to other periods, though the number itself is still very significant.

By examining the norms implemented, not just quantitatively but qualitatively, we will be able to see that the changes that have occurred have to do not only with the form, but also with the essence, since they "fundamentally" alter the structure of the State.

Issues such as: 1) Changes in the role of the State: privatizations, de-regulation, de-monopolization, social policies, etc.; 2) Changes in economic policy: fiscal policy, reduction in public spending, convertibility, etc.; 3) Organizational changes and restructuring of the public apparatus; 4) Human Resources policy: reduction, expansion, profesionalization, trade union relations, etc. can show us the qualitative changes referred to.

The issue is not approached from a legal standpoint, though the data obtained do come from current legislation. In this sense, it could be considered that this discussion is closer to political sociology, since although the data and information are taken from the norms on the public service, this is in order to understand the constituent nature of the Reform, not only for the State but also for society.