

XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, 2007.

# **Las políticas de reforma estatal en democracia (1983-2003)i.**

Norberto Zeller.

Cita:

Norberto Zeller (2007). *Las políticas de reforma estatal en democracia (1983-2003)i*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/1425>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**LAS POLÍTICAS DE REFORMA ESTATAL EN DEMOCRACIA (1983-2003):  
SUS ETAPAS GUBERNAMENTALES Y PRINCIPALES TRANSFORMACIONES (2007)<sup>1</sup>**

**Lic. NORBERTO ZELLER**

**(Instituto Nacional de la Administración Pública-Argentina y Universidad de Buenos Aires)**

**Índice**

**Introducción**

**1. Aspectos conceptuales sobre las políticas de reformas del Estado**

**2. La Política de Reforma del Estado en la Argentina**

**2.1. Principales Normas orientadas a la Reforma Estatal**

**2.2. Políticas macro de reforma de roles estatales y de ajuste fiscal**

**2.3. La cuestión de la Emergencia Económica**

**2.4. La cuestión de la Coparticipación Federal de Impuestos y la reforma de los estados provinciales**

**3. Reforma Organizacional y Modernización Administrativa**

**3.1. La Reforma Estatal de 1989 a 1994**

**3.2. La Ley de Reforma del Estado (Ley 23.696);Error! Marcador no definido.**

**4. Principales Aspectos de la Reforma Administrativa.**

**4.1. Principales efectos de la Reforma Constitucional en la Organización Estatal**

**5. Segunda Reforma del Estado.**

**6. Tercera reforma del estado y modernización administrativa (1999 a 2001)**

**7. Período 2002 -2005**

**8. Los cambios en el Empleo Público (1986 a 2002)**

**Conclusiones**

**Bibliografía**

**Introducción**

---

<sup>1</sup> Proyecto Dirección de Investigaciones INAP: “Base de Datos de Normas sobre reforma del Estado (1983-2006).”

El propósito de este trabajo es presentar una síntesis del denominado proceso de reforma y modernización del Estado Nacional, durante la actual etapa democrática iniciada a fines de 1983. Partiendo de un marco conceptual, cuyo objetivo es facilitar el abordaje de las políticas llevadas a cabo durante estos veinte años, se analizan a continuación las principales iniciativas normativas formuladas por los distintos gobiernos en esos años.

Una estrategia posible para conocer la política de reforma estatal en su conjunto es relevar y sistematizar el marco normativo que inicia el ciclo de formulación e implementación de las políticas públicas, pero esta fuente de datos también presenta numerosos problemas. Sin agotar la cuestión, podemos señalar que las normas, una vez sancionadas, pueden no estar vigentes, o por efectos de su reglamentación ser de alcance parcial, o modificadas por otras normas posteriores. El otro inconveniente, refiere a su real grado de implementación. La autoridad de aplicación puede evidenciar notorias dificultades de ejecución de la normativa por conflictos externos e internos. Aún más compleja es el relevamiento de los resultados y en especial de los impactos de las políticas. En esta dimensión, es más eficaz el análisis “focal” de cada política específica ya que se deben obtener tanto datos cualitativos como cuantitativos que requieren un tratamiento particular, tanto en función de su real existencia como de su confiabilidad y homogeneidad. A pesar de las limitaciones señaladas, el estudio de la reforma estatal en Argentina es un problema relevante y significativo, ya que por su magnitud y sus posibles impactos continúa siendo una materia central en la “agenda política” y para el conjunto de la ciudadanía.

A partir de 1983 se observó en Argentina un complejo proceso político que consistió en el pasaje de un Estado Burocrático-Autoritario (O’ Donnell, 1982) a un Estado democrático. Durante el período de la dictadura militar (1976-1983), hubo una reformulación de las políticas, antes dirigidas a mantener aparatos de bienestar social y a favorecer los mercados internos, orientadas a partir de 1976 a implantar una política económica neoliberal y a desarticular las anteriores atribuciones y regulaciones estatales.

“Los años del autodenominado “proceso” correspondieron al comienzo del tercer período del intervencionismo y a un verdadero salto cualitativo en la crisis del Estado.” “La supresión de las reglas y procedimientos propios del imperio del derecho, el uso del terror como medio de control de la población y el empleo autónomo y clandestino de los medios de violencia oficiales constituyeron manifestaciones notorias de disolución estatal.” “A los aspectos de pérdida de capacidades de gestión burocrática se sumaron todos los efectos de las arbitrariedades, caza de brujas y clientelismos, que en las condiciones de obsecuencia y de terror imperante deterioraron aún más los distintos niveles de la administración pública.” (Sidicaro, R. 2002)

Si bien el gobierno radical (1983-1989) tuvo por objetivo primordial democratizar las estructuras de gobierno, a medida que el modelo económico basado en el mercado interno entraba en una crisis cada vez más incontenible, se planteó la necesidad de la reforma estatal y de la reformulación de las políticas públicas. Es así que inició -a partir de la vigencia del Plan Austral- políticas de reforma estatal basadas en los acuerdos de Argentina con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en Berlín, en el año 1986. La implementación de estas reformas estructurales

solo se concretaron en forma limitada.

La crisis fiscal y estatal, que tuvo como expresión la desaparición de la moneda durante el proceso hiperinflacionario, clausuró una etapa histórica y planteó la necesidad o la urgencia de una reorganización del Estado y de sus políticas, subordinada a la necesidad de restablecer el valor de la moneda, el equilibrio fiscal y superar la cesación de pagos de la deuda estatal.

En 1989, durante los gobiernos justicialistas (1989-1999), se implementaron las bases de una drástica reforma estatal que tuvo por objetivos centrales el cambio cualitativo de las atribuciones estatales y de las políticas de gobierno y la “modernización de sus administraciones”. La concepción de la Reforma del Estado se fundó en los requerimientos de los organismos multilaterales (FMI, BM y BID), puestos de manifiesto en el denominado “Consenso de Washington” del año 1989. Pasaron a denominarse así, como reformas de “Primera Generación”, aquellas vinculadas con la transformación estructural de las funciones estatales, mientras que las destinadas a la mejora del funcionamiento eficiente de las organizaciones estatales se conceptualizaron como de “Segunda Generación”.

Con la sanción en 1989 de las Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado, se abre el proceso de reestructuración del Estado y de la economía. Sus principales objetivos fueron centrar los roles del Estado Nacional en sus actividades monopólicas, abandonando las actividades de gestión económica, descentralizando funciones en los niveles de los estados federales y transformando las políticas no monopólicas, buscando la subsidiariedad con el sector privado. Asimismo, se pretendió resolver la crisis fiscal y el endeudamiento estatal y desregular los mercados económicos y profesionales. Estas normas y sus complementarias también plantearon, inicialmente, la formulación de políticas administrativas de modernización en la gestión y en los recursos humanos.

La sanción de la reforma de la Constitución Nacional (1994) señaló una segunda etapa en la reforma del Estado en el país. Esta reforma institucional presenta aún hoy, consecuencias en el sistema político, en el de los derechos civiles y en el sistema de gobierno, tanto a nivel del Estado Nacional como del sistema federal. El Estado Nacional inició, a partir de 1995, la reforma de sus tres poderes, la institucionalidad de los denominados organismos extra-poder y de la organización del Poder Ejecutivo.

En el período 1995-1999 estas reformas se implementan parcialmente, inaugurando las denominadas reformas de “Segunda Generación”, aunque en este sentido se constatan importantes cambios iniciados ya en los inicios de los años noventa. En estos años se sancionaron importantes leyes que dan origen tanto a los órganos extra-poder (Consejo de la Magistratura y Ministerio Público) como a la Jefatura de Gabinete de Ministros y la denominada “autonomía de la Ciudad de Buenos Aires”.

Por otra parte, se aprobaron las principales normas de modernización de la organización estatal como la denominada Segunda Reforma del Estado (Ley 24.629 /1996) y la Ley de “Solvencia Fiscal” (Ley 25.152/1999). También se implementaron importantes normas de regulación del empleo público, de registros, de organización y

de sistemas organizacional-administrativos.

El gobierno aliancista (1999-2001) continuó con estas políticas haciendo hincapié en la modernización administrativa (Ley 25.233 de Ministerios y Decreto 103/01 de Modernización de la Administración Pública) y en el equilibrio fiscal.

La crisis de fines del año 2001 provocó una crisis institucional y económica dando lugar a un escenario distinto para las políticas de reforma estatal. Este nuevo período de crisis fiscal, que pone fin al Plan de Convertibilidad de la moneda y generó una nueva crisis de la deuda estatal y privada, pone fin prematuramente al gobierno de la Alianza.

El gobierno de transición, asumido por Duhalde y el período del Presidente Kirchner iniciado en mayo del 2003, mediante la sanción de una nueva Ley de Emergencia Económica, reorienta la política económica y monetaria, consagrando un mayor intervencionismo o regulación estatal y reformulando la organización estatal hacia el fomento de las políticas sociales, de infraestructura y de participación estatal en las empresas productivas y de servicios.

Para abordar el estudio de la Reforma del Estado en Argentina, proponemos el análisis de dos dimensiones centrales: a) las políticas de Macro Reforma Estatal y de Ajuste Fiscal y b) de Reforma Organizacional y Modernización Administrativa.

Las políticas de macro-reforma y de ajuste fiscal refieren a las resoluciones de las crisis económicas y de desequilibrios en las cuentas públicas, afectando tanto al rol de las políticas económicas como a la gestión de las distintas jurisdicciones estatales. Desde la crisis del sistema previsional de los años ochenta, se han formulado numerosas políticas de “emergencia” (leyes de emergencia económica de 1989/2000 y 2001) y constantes medidas de reducción del gasto público, tanto en la jurisdicción Nacional como en las provincias.

A las políticas de Reforma organizacional del Estado y de Modernización Administrativa las hemos clasificado en las siguientes subcategorías: a) Primer Reforma y Modernización del Estado de cambio estructural de roles; b) Reforma Constitucional y sus efectos en la organización estatal; c) Segunda Reforma del Estado y de Modernización Administrativa y d) reformas en el Empleo Público.

Estas dimensiones de la política de reforma estatal se clasifican, a su vez, según la línea de tiempo y la gestión del gobierno constitucional de turno. La transformación gubernamental y estatal, desde el año 1983, reconoce otros aspectos no abordados exhaustivamente en el trabajo propuesto como son: la Reforma Política, la Reforma Judicial y el desarrollo de las Políticas Sectoriales.

Las dimensiones de abordaje señaladas, permiten arribar a una primera sistematización y clasificación del complejo proceso de las reformas estatales de primera y segunda generación implementadas en Argentina en los últimos veinte años, y a contar con información accesible para comprender las lógicas y concepciones subyacentes en las políticas formuladas. A su vez, y, a pesar de su magnitud, podrán clasificarse según los “campos de acción” a los cuales se dirigen en sus posibles intervenciones.

## 1. Aspectos conceptuales sobre las políticas de reformas del Estado

Existen distintas posturas teóricas acerca del Estado y de *la política* y -por lo tanto- el alcance del análisis y de los enfoques posibles son múltiples.

El *Estado* puede ser estudiado, según Alford, R. y Friedland, R., en tres niveles de análisis, según tres perspectivas teóricas. En primer lugar, se deben observar las relaciones contradictorias del Estado entre sus aspectos capitalista, burocrático y democrático. Estas dimensiones lo constituyen en el nivel social. En segundo lugar, el Estado puede ser visto como compuesto por redes organizacionales, observando sus estructuras, que difieren en su capacidad política y legal para controlar recursos internos y externos, los aspectos presupuestarios, el personal que integra su estructura y los apoyos políticos que puedan existir. En tercer lugar, el Estado es también un ámbito en el que se definen decisiones sobre las que los distintos grupos tratan de influir. Los hechos resultantes pueden ser diversos y dependen de los intereses en disputa y de las capacidades que estos grupos puedan desplegar. Por lo tanto, resulta importante estudiar los mecanismos con que cuentan aquellos que demandan políticas sobre el aparato gubernamental. (Alford y Friedland, 1991).

Desde la década del 30, el *Estado de Bienestar* fue el resultado combinado de factores heterogéneos y según los diferentes países en los que se desplegó. El reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, elites políticas y económicas, y grandes sindicatos industriales fueron las fuerzas más importantes que lucharon por su implantación.

En casi todos los estados occidentales, los diferentes actores, abogaron por esquemas más amplios de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salarios mínimos, expansión de los servicios sanitarios y educativos a la clase trabajadora y del reconocimiento de los sindicatos como representantes legítimos del trabajo.

A la luz de la planificación económica, el Estado de Bienestar llegó a concebirse no tanto como una carga impuesta a la economía, sino como un estabilizador interno económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento y evitaba que la economía cayese en recesiones.

De este modo, los límites entre el sector público y el sector privado comenzaron a ser cada vez más difusos, ya que la intervención de la acción estatal se consideraba en muchos casos “necesarios” e incluso “inevitables”. “Un breve recorrido por la historia del Estado de Bienestar en occidente demuestra que no hay una solución para la diferenciación definitiva entre servicios públicos y privados, bienes públicos y privados y asuntos públicos y privados. Esto se refleja aún en nuestros días, donde un Estado muestra su preferencia por conservar la prestación de los servicios públicos, como es el caso de Suecia, mientras otros dan prioridad a las transferencias hacia el sector privado como es el caso de Alemania. (Konig, 1997).

Durante cincuenta años, aproximadamente, el Estado de Bienestar constituyó la salida obligada para resolver las crisis cíclicas de las economías que afectaban la estabilidad política de los respectivos gobiernos. El Estado, a través de los años, no solo intervino en los mecanismos del mercado sino que también reguló las relaciones

sociales hasta un punto, en ocasiones insostenibles. Las críticas comenzaron a fortalecerse, primero desde el pensamiento de derecha y más tarde desde el pensamiento de izquierda. Como señala Klaus Offe (1990) “Los pensadores de las corrientes neoliberales sostenían que el aparato del Estado de Bienestar imponía una carga fiscal y normativa al capital que equivalía a un desincentivo para la inversión. El Estado garantizaba posiciones de poder colectivo a trabajadores y sindicatos que equivalían a un desincentivo al trabajo. Tomados conjuntamente, ambos efectos condujeron, en muchos casos, a una dinámica de crecimiento declinante y crecientes expectativas, de “sobrecarga de demanda” económica (conocida como inflación) y una sobrecarga en la demanda política (ingobernabilidad) que cada vez podían satisfacerse menos por medio de la producción disponible”. No cabe duda de que una minuciosa legislación protectora del trabajo situaba a los obreros en posición de resistir prácticas de explotación que se aplicarían, como regla, a falta de ella. Sindicatos poderosos y reconocidos pudieron, de hecho, obtener incrementos salariales superiores a los incrementos en la productividad. Y además, extensas reglamentaciones sobre seguridad social facilitaron evitar tareas indeseables, y un seguro de desempleo a gran escala hizo que el desempleo sea menos indeseable para muchos trabajadores (Offe, 1990).

Por lo tanto, con la aguda recesión económica de los años setenta, se produjo un renacimiento intelectual y político más poderoso del neoliberalismo y de las doctrinas económicas monetaristas. Un argumento adicional que indicaría la ineficacia del Estado de Bienestar subraya la constante amenaza a que se encuentran expuestas la planificación social y los servicios sociales debido a la crisis fiscal del Estado.

La crisis del régimen de acumulación fordista pone fin a las políticas keynesianas del Estado-Plan. El régimen fordista se sustentaba en la competencia entre grandes empresas, en un compromiso salarial original de un estado keynesiano y en un sistema edificado sobre la “pax americana”. Pero otorgaba a las naciones una gran autonomía en su aplicación. La internacionalización puso en cuestión a la autonomía de las regulaciones nacionales, desde mediados de los 70 y entró en conflicto con la gestión estatal. La crisis fue rápida y mundial y, a partir de 1971-73, apareció la recesión con inflación. La interdependencia había penetrado con profundidad los mecanismos nacionales y había tornado a los países medianos más permeables a los shocks externos (Aglietta, 1993). Hoy se descubre que la interdependencia de las instituciones es más importante que su excelencia, considerada en forma aislada. Esto complica considerablemente las políticas diseñadas para salir de la crisis (Boyer, 1993).

En las décadas del 70 y del 80, se generó en los países centrales o desarrollados un amplio debate acerca de los procesos inflacionarios y del estancamiento económico. La corriente neoconservadora y la postura monetarista atribuyeron sus causas a las políticas estatales intervencionistas y a su persistente déficit fiscal.

Si bien en Argentina la crisis económica y el proceso inflacionario predominantes en esas dos décadas tuvieron causas y características particulares, las políticas neoliberales y monetaristas constituyeron un factor central en el proceso de reforma económica y estatal.

James O' Connor (1985) analizó la *problemática de la crisis fiscal* en Estados Unidos y aportó interesantes definiciones acerca del papel político del presupuesto estatal y del papel social de los agentes públicos, entre otros. De sus principales conclusiones, nos interesa señalar lo siguiente: "Las crisis marcan virajes decisivos históricos o momentos de decisiones difíciles, cuando son puestos a prueba los individuos y las instituciones: son períodos donde no es posible aceptar las relaciones tradicionales "lógicas" entre Estado, economía y sociedad como hechos consumados. Las crisis pueden definirse como luchas sociales con desenlaces altamente inciertos, donde los mismos métodos teóricos funcionales "funcionan" como una especie de control social." Para O'Connor, la crisis fiscal originada por las contradicciones entre los gastos del Estado y sus ingresos, surgió antes que la crisis general de la economía en los años 80. "La crisis económica general tiene que ser explicada en sí misma, parcialmente en función de las fuerzas sociales y luchas políticas, que condujeron a la crisis fiscal de los años 60 y 70". Como respuesta a este problema, la década del 80 marcó el predominio del pensamiento neoconservador. "La política de Reagan se basa en la teoría de que la crisis económica, en general, y la inflación, en particular, es la consecuencia de una sobrecarga fiscal, derivada del déficit presupuestario federal, de las regulaciones gubernamentales y de las medidas de bienestar social, cuyas raíces se encuentran en una excesiva intervención gubernamental en la economía." O'Connor sostiene que el Estado crece porque el capital social asegura la acumulación capitalista privada, que provoca el aumento de las demandas de los gastos sociales para revertir los costos sociales que genera esa acumulación. Se trata de un proceso dialéctico y recíproco. (J. O'Connor 1985)

El *orden monetario* es un modo de socialización, un proceso contradictorio que se define como la unidad de dos extremos, de dos operadores sociales contrarios y sin embargo solidarios. "Uno es el fraccionamiento que representa la autonomía irreductible de lo que es privado; el otro la centralización, sin la cual la afirmación de su autonomía por sujetos rivales haría explotar la colectividad. El operador de la centralización es pues el polo de la cohesión social que promulga las normas, vigila los comportamientos, administra las sanciones y remonta, de esa manera, la heterogeneidad de las relaciones privadas. (Aglietta y Orléan, 1990)

Los autores relacionan la violencia social con la violencia mercantil en el proceso histórico que produce una mutación de la violencia. De destructora, la violencia se transforma en fundadora de un proceso social, la violencia se invierte y se concentra en un principio de soberanía. Por consiguiente, las crisis monetarias son crisis de soberanía, consecuencia de una conmoción del orden social. Durante las crisis, las reglas anteriores de gestión estatal pasan a ser obsoletas y evidentes y su resolución exige un acto discrecional del poder público. Iniciado el proceso, el contagio social, descompone el espacio monetario. "Se pasa de una acción estatal caracterizada esencialmente por su inminencia a una exteriorización brutal de su papel. La incapacidad de las autoridades centrales para contener la crisis significa la pérdida de unanimidad que funda la institución monetaria y pasa a ser un catalizador que libera la infinidad de rivalidades privadas. "Es ese el sentido de la dinámica inflacionista que es llevada al paroxismo en la hiperinflación" (Aglietta y Orléan, 1990)

En el caso de América Latina, la cuestión se complejiza, ya que debe abordarse

de manera diferente a la de los países centrales. Mientras que en estos casos se puede plantear el pasaje de un Estado “weberiano” a un modelo “flexible” y de adaptación institucional a los cambios y nuevos escenarios, o en términos de “crisis del Estado de Bienestar”, en América Latina intervienen otros factores. Entre ellos, podemos señalar la cuestión de los procesos de “transición democrática”, la cuestión de la previa existencia real de modelos de bienestar o de estructuras weberianas, el papel de las características de las crisis fiscales y de sus recurrencias, junto a la permanente cuestión de la “convergencia” o de los procesos de “desarrollo”.

De allí que las teorías presentadas y sus categorías de análisis sólo nos permiten un primer acercamiento a la cuestión. Sí, nos facilitan una primera clasificación de los hechos y nos ayudan a reflexionar y construir matrices categoriales específicas para comprender en mayor medida y determinar el real alcance de las políticas de reforma formuladas en Argentina durante los últimos veinte años.

Así como en los países centrales los procesos de reforma se encuentran vinculados a diversos contextos políticos, económicos e históricos, en los países emergentes o dependientes, a estos contextos particulares, se agregan las dependencias externas (mercados, organismos multilaterales, etc.).

## **2. La Política de Reforma del Estado en la Argentina**

En la Argentina, estas políticas externas influyeron en el proceso de reforma política y en el de reforma estatal, mientras que las condiciones internas delimitaron e impulsaron las reformas explicando sus alcances, velocidad y profundidad.

Entre las condiciones internas más importantes podemos mencionar: el pasaje del estado burocrático autoritario al estado democrático, la crisis del modelo económico basado en el mercado interno y la crisis del aparato estatal. Esta crisis del aparato estatal se manifestó en el plano fiscal y monetario, en su capacidad de regulación y control y en la calidad de sus prestaciones.

Así, la Reforma Estatal, en un sentido integral, comprende la dimensión política y la dimensión de los aparatos estatales. Esta política, en ambos niveles del Estado, debe comprenderse –además– como una forma de resolución de la crisis política, económica y estatal que afectaron a la sociedad en las décadas de los años 70 y 80.

En el plano político, el resurgimiento del estado democrático, en 1983, implicó un cambio cualitativo respecto a la fase anterior, al restablecer el funcionamiento constitucional del Estado y su división de poderes y, fundamentalmente, el principio de soberanía popular. Esta reforma política tiene su continuidad hasta el presente. La reforma constitucional de 1994 marca una nueva relación entre el ámbito público y el privado, al establecer nuevos derechos y reformas en el funcionamiento de los poderes estatales y en los distintos niveles jurisdiccionales.

La reforma del aparato estatal se planteó en la década del ochenta, pero se implementó en los noventa. El Estado Nacional modificó cualitativamente sus funciones, regulaciones y actividades. Esta reestructuración dio lugar a un profundo cambio cualitativo en los ámbitos público y privado. Los *condicionantes externos e*

*internos* explican el doble proceso de reforma política y burocrática en las características y alcances que han tenido.

La crisis del Estado constituyó uno de los principales problemas para el régimen democrático argentino durante la década del 80. La negativa situación fiscal y monetaria fue la expresión más visible de los desequilibrios heredados de la “Dictadura Militar” de los años 1976 a 1983. El Estado, en esa década, cristalizaba una serie de desajustes sobrepuestos y no resueltos, originados principalmente en las políticas desarrolladas durante los veinte años anteriores: Estado burocrático-autoritario, crisis de la deuda externa e interna, del sistema previsional y laboral, de las empresas públicas, del sistema educativo y del sistema de salud, entre los más relevantes. La profundidad del desequilibrio era tal, que el Estado era incapaz de regular el signo monetario, al punto que la disolución de la moneda nacional, en los años 1989 y 1990, derivaron en graves hechos de violencia social, crisis de legitimidad estatal y expropiaciones en los ingresos salariales y de los ahorros de los ciudadanos.

La política de Reforma del Estado, propuesta por los organismos multilaterales y basada en concepciones neoliberales (Nueva Economía Política NEP) y neo-institucionales (New Public Management), se implementó en un contexto de democratización política, de crisis económicas y fiscales recurrentes y de cambios en la estructura social, que evidencian un deterioro de las condiciones de vida de los habitantes. Cabe destacar que las demandas sociales sobre el Estado se corresponden con la mayor implicancia de la sociedad civil frente a los aparatos gubernamentales, a medida que el proceso de democratización continúa profundizándose. Esta cuestión impacta en las políticas referidas a los servicios indelegables, la transparencia de los procedimientos, la calidad de las prestaciones, en las nuevas regulaciones y en los servicios concurrentes con el ámbito privado, entre otras cuestiones centrales.

En las dos últimas décadas, el Estado argentino sufrió un proceso de cambio estructural basado en la democratización de sus estructuras de gobierno y en una reforma fiscal que buscó reformular sus funciones y modernizar su gestión. La reforma fiscal y de la estructura administrativa resignificó los roles estatales y los conceptos de equilibrio fiscal, junto a los de la eficacia y eficiencia de la gestión administrativa. Estas reformas estuvieron influenciadas por el denominado "Consenso de Washington", por las políticas de los organismos multilaterales y por experiencias de países desarrollados. Estos objetivos en la transformación del Estado fueron impulsados y apoyados por los organismos multilaterales de crédito (FMI y BIRF) y por organismos internacionales como el CLAD, en América Latina. En el caso argentino, estas transformaciones se realizaron en el contexto de crisis fiscales profundas y recurrentes. Tal situación facilitó la implementación de políticas de ajuste fiscal, pero a su vez, limitó los cambios referidos a la denominada “modernización administrativa” y al fortalecimiento de la eficiencia de sus recursos humanos.

## **2.1. Principales Normas orientadas a la Reforma Estatal**

Los aspectos fiscales, junto al endeudamiento público, el abandono del Estado empresario, la transferencia de competencias, organismos y recursos a las provincias, las desregulaciones estatales y las medidas relacionadas con las micro reformas administrativas, incluidas las relacionadas con el empleo público, presentes en la etapa democrática de las últimas dos décadas, mantuvo cierta continuidad, a pesar de los

distintos cambios gubernamentales. Estas políticas, han transformado la organización estatal argentina en sus distintas jurisdicciones en tal magnitud que, aún hoy su estudio, análisis y pronóstico resulta relevante para contribuir a comprender los principales problemas resultantes.

El presente estudio se centra en el análisis de la *formulación* de las políticas públicas de reforma estatal. Se procura relevar en forma exhaustiva a las políticas de reforma estructural y de modernización administrativa del Estado Nacional en el periodo democrático, iniciado a fines de 1983, hasta la actualidad. Estas dos dimensiones de la política de transformación estatal se basan en la propuesta del CLAD y en consideraciones teórico-conceptuales. Oszlak (1999) define en términos generales a la reforma administrativa como un esfuerzo sistemático y masivo orientado hacia la transformación de ciertas características del aparato del Estado, con la intención de dotarlo de mayor eficiencia y eficacia. Para abordar las distintas medidas y planes elaborados a tales efectos, en la investigación se distinguirán dos niveles de análisis:

- a) *Macro-organizacional*: consistente en reformas constitucionales, cambios en las leyes de ministerios, planes de gobierno (de desarrollo, de seguridad, de privatización, etc.). En este grupo se nuclearán también todas aquellas medidas orientadas a una “refuncionalización” del aparato estatal - Reforma del Estado, “corrimiento de las fronteras” entre éste y la sociedad (Oszlak, 1993)-.
- b) *Micro-organizacional*: Aunque puede estar ligado al anterior o ser un desprendimiento, este nivel hace referencia a las medidas explícitas de ordenamiento y “racionalización” de órganos de la administración central, empresas estatales, organismos descentralizados, proyectos de capacitación y/o profesionalización de los agentes públicos, etc. Siguiendo a Oszlak (1993), este nivel correspondería a las Reformas Administrativas, es decir, hacia el interior del propio aparato estatal –aunque no por ello inocuas para la sociedad.

## **2.2. Políticas macro de reforma de roles estatales y de ajuste fiscal**

Comprende dos aspectos centrales: a) *la emergencia económica* y b) *la cuestión fiscal y las reformas entre la Nación y las provincias*. Las emergencias económicas se registraron en todos los gobiernos de la etapa democrática y tuvo por objetivos resolver los desequilibrios fiscales y formular los objetivos de las políticas económicas incluidos los aspectos financieros y laborales. Suelen constituir la base jurídica que da lugar a la implementación de una nueva política económica.

Desde el inicio del régimen democrático y en todos los gobiernos sucedidos desde entonces, se han dictado y/o prorrogado leyes de emergencia, originados en la cuestión fiscal, con el objetivo de equilibrar las cuentas públicas. El otro problema recurrente, desde entonces, ha sido la relación fiscal entre el Estado Nacional y las provincias para reformular el sistema impositivo y la ejecución del gasto consolidado.

Con el Plan Austral (1986) se declara la emergencia del sistema previsional y financiero. También, se arriba a un acuerdo de *Coparticipación Federal de Impuestos*, aún vigente, pero con importantes modificaciones desde entonces. Desde la *ley de Emergencia Económica* de 1989 se han dictado otras, en el año 2000, y la vigente del año

2002 a 2006. Esta última, transforma cualitativamente los objetivos del año 1989 abriendo un nuevo ciclo económico y de reforma estatal. Estas normas tienen por objetivos tratar los sistemas impositivos, las deudas públicas, las regulaciones financieras, de mercados y regulaciones laborales y las privatizaciones de las empresas públicas. Cada una de estas leyes requirió un gran número de normas reglamentarias, que reglamentaron las distintas temáticas tratadas en los fundamentos y objetivos de las mismas.

El otro aspecto de la reforma macro estructural se orienta a modificar la relación entre la Nación y los estados federales, en un amplio espectro de competencias y temas. Estas se refieren a aspectos vinculados a la cuestión impositiva y de regalías, a las cuentas presupuestarias, a las deudas entre ambas jurisdicciones, a las transferencias de competencias y a las reformas planteadas en los distintos acuerdos federales que se suceden desde 1988 al año 2005.

### **2.3. La cuestión de la Emergencia Económica**

Las principales leyes de emergencia son normas “ómnibus” que legislan distintos temas en forma simultánea. Estos van desde el tratamiento de deudas hasta el reordenamiento de la estructura estatal y de las políticas económicas. El carácter de “emergencia” está dado por las facultades de policía extraordinarias que se le otorgan al Estado y por la delegación en el Poder Ejecutivo de funciones constitucionales para implementar las reformas que se consideran necesarias para “superar” situaciones consideradas excepcionales y de gravedad institucional. Estas situaciones excepcionales se relacionan con las recurrentes crisis fiscales, del endeudamiento público, déficit del sistema previsional, procesos inflacionarios, crisis financieras y de nuevas orientaciones en las políticas económicas.

Estos problemas, analizados desde el punto de vista fiscal, tienen dos fuentes principales. Una es resultado de la política de la Dictadura Militar (1976-1983) y la otra es generada por los efectos de las políticas de “ajuste” de los gobiernos que le siguieron.

En el caso de la Dictadura Militar, podemos mencionar, entre las principales causas, y no, en forma exhaustiva, a las siguientes: crisis de la deuda externa de 1982, del sistema cambiario, de alta inflación y sistemas de ajuste inflacionario; “nacionalización” de la deuda externa; crisis previsional, de las obras sociales, los efectos de las intervenciones a los sindicatos, los regímenes de promoción industrial y subsidios a empresas; deudas con contratistas y proveedores del Estado; endeudamiento de las empresas públicas; juicios laborales de empleados estatales y de empresas públicas y las originadas en la vulneración de los derechos humanos. Es llamativo observar que la mayor parte de estas cuestiones recién se contemplaron en las leyes de emergencia de 1989 y en la de Consolidación de la Deuda de 1991.

Estas macro-normas contemplan distintos aspectos de la regulación económica y de la gestión estatal. Los capítulos más significativos son: el control del déficit público; las renegociaciones del endeudamiento público interno y externo; la reforma impositiva Nacional y provincial; el ajuste de los gastos del gobierno Nacional y de las provincias; las privatizaciones, liquidaciones, cierres y descentralizaciones de organismos, bienes y empresas públicas; la descentralización de fondos y regalías de la Nación a las provincias, la regulación del régimen cambiario, financiero, monetario

y del rol regulatorio del Banco Central; la desregulación de los mercados interno y externo; el sistema previsional; las actividades profesionales; la desregulación del convenio colectivo de trabajo; el ajuste en materia de empleo público (prescindibilidad, traslados, despidos y retiros voluntarios, venta de acciones de propiedad participada, pago de reducciones salariales, etc.); y la consolidación de deudas previsionales, laborales, de contratistas estatales y de afectados por expropiaciones y las deudas cruzadas entre la Nación y las provincias; entre las más relevantes.

Durante los gobiernos democráticos, se implementaron políticas que afectaron las políticas fiscales posteriores. A modo de ejemplo, podemos señalar las normas de emergencia, desde 1986, en el tema jubilatorio, del ahorro bancario y los contratos estatales. Posteriormente, las privatizaciones de las empresas públicas, el ajuste de los planteles laborales y el endeudamiento público y, luego, el confiscamiento de salarios y jubilaciones, a ahorristas y acreedores. Estas decisiones afectaron los ejercicios fiscales posteriores y explican, en gran parte, la vigencia, desde el año 2000, de las normas de emergencia y excepción.

La declaración en estado de emergencia económica del sistema previsional, en 1986, da cuenta de la grave perturbación económica en el área previsional. El sistema nacional de jubilaciones, en ese entonces, un régimen de reparto puro, (es decir, que la totalidad de la recaudación en un período determinado se aplica íntegramente al pago de las prestaciones correspondientes al mismo período) comenzaba a evidenciar serias dificultades en su funcionamiento, que resultó un paulatino y constante deterioro del nivel de las prestaciones. En este marco, el Poder Ejecutivo declara en estado de emergencia económica el sistema previsional (Decreto 2196/1986), con el objetivo de suspender la ejecución de sentencias en contra del Estado por el incumplimiento del pago de haberes que, según la ley vigente, debían cubrir entre el 70% y el 82% del salario.

Es así que, en los últimos veinte años de democracia, las situaciones de emergencia jurídica han sido permanentes. Dicho contexto invalida y limita a las denominadas “reformas de segunda generación” que pretenden fortalecer la institucionalidad política-jurídica del Estado. De este modo, las crisis estructurales y coyunturales explican las reformas estructurales en las funciones del Estado y los cambios cualitativos de las políticas económicas. Pero también, se constituyen en el marco de referencia para comprender los límites en la implementación de las políticas de “modernización” del Estado, pese a la profusión de los programas formulados en función de la mejora de la eficacia y eficiencia del Estado. La reducción del gasto tendió a prevalecer por sobre el criterio de la “mejora en las asignaciones” del mismo. Diversas leyes de sanción del Presupuesto Nacional incorporaron artículos de emergencia y de atribuciones excepcionales al P.E.N. en materia impositiva, de asignación del gasto, de endeudamiento público y de empleo público. Las normas de emergencia más significativas se relacionan con el Plan Austral, con la reforma de 1989, con el ajuste fiscal del año 2000 y con el abandono de la Convertibilidad de enero del año 2002.

#### **2.4. La cuestión de la Coparticipación Federal de Impuestos y la reforma de los estados provinciales**

El problema de los ingresos y los gastos del Estado Nacional y de los estados federales ha sido un tema de trascendencia estructural y de tratamiento permanente en las dos últimas décadas. El problema fiscal entre la Nación y las provincias tiene dos aspectos centrales: el Estado Nacional tiene, en la actualidad, la potestad en la recaudación de los mayores impuestos y contribuciones sociales, y en cambio, las provincias deben ejecutar los principales gastos administrativos, sociales y económicos. Otro aspecto se vincula con las diferencias estructurales en materia económica y social de cada uno de los distritos provinciales. Estas problemáticas se complementan con la capacidad de las provincias en la obtención de otros recursos (como las regalías de recursos naturales), las estructuras del gasto en cada caso y de los gastos originados en la administración de sus sistemas previsionales y de empresas públicas.

En la última década, también se ha puesto énfasis en el gasto político de las provincias respecto a su población y a sus niveles de pobreza. Otra problemática se relaciona con el sistema de los distritos municipales en cada provincia. No existe una homogeneidad de municipios respecto a factores demográficos y económicos. Hay provincias que poseen más de 400 municipios (o figuras jurídicas similares) y otras con números significativamente menores, independientemente de su estructura demográfica y económica. Por otra parte, el sistema de coparticipación de gastos entre las provincias y sus distritos municipales es muy variable.

En 1988 se acordó un pacto federal entre el Estado Nacional y las provincias, por el cual el Estado Nacional obtenía la mayor recaudación impositiva y casi la mitad de la ejecución del gasto. En cambio, las provincias con menor desarrollo económico y densidad demográfica se beneficiaron en detrimento de las provincias con mayor capacidad contributiva (Ej.: provincia de Buenos Aires). En la década de los noventa, ese pacto fue reformado en diversas oportunidades. En la primer parte de esa década se trasladó a los distritos provinciales diversas funciones, organismos y personal que tendieron a aumentar el gasto de esos distritos. Asimismo, fueron transferidos organismos educativos, de salud, gastos sociales, de regulación y empresas públicas.

La Reforma Constitucional de 1994 introdujo cambios en el Régimen de Coparticipación de Impuestos sancionando la necesidad de reglamentación de una nueva ley. Este mandato constitucional no ha podido ser resuelto políticamente y resuelto normativamente hasta el día de hoy. Cabe señalar que el último acuerdo con el FMI contemplaba la implementación de una ley de coparticipación en el año 2004.

La dificultad para implementar el mandato constitucional y la crisis fiscal dio origen a diversos acuerdos “provisionales” entre la Nación y las provincias. Entre ellos, se destacan los que crean nuevos organismos federales (Consejos Federales de educación, salud, ciencia y técnica, trabajo, políticas sociales, vivienda, función pública, etc.); los Fondos Fiduciarios (de Empleo, Transporte, Hidráulico, etc.); Fondos de Reparación (Gran Buenos Aires y Gran Rosario); el acuerdo para la “reforma de los estados provinciales” (transferencia de cajas previsionales y privatizaciones de empresas y bancos) el ajuste del gasto “político” (2000) y la reducción del déficit público y la eliminación de las “cuasi-monedas” (bonos provinciales) del año 2002.

### **3. Reforma Organizacional y Modernización Administrativa**

La política de transformación de los aparatos administrativos del Estado Nacional también se inició entre los años 1984 y 1989, pero adquiere una clara entidad conceptual entre 1989 y el 2001. Esta se refiere a un aspecto macro relacionado a los roles del Estado y a la concepción de las políticas públicas y se centra en los conceptos de eficiencia y eficacia, siendo el primero el más relevante, debido a la permanente situación de emergencia fiscal. Las lógicas de los ajustes recurrentes apuntan a la “racionalización” de los recursos y pasan a segundo plano las prioridades de los objetivos-productos.

Respecto a los roles del Estado, los mismos se retraen a las competencias monopólicas del Estado, centradas en la defensa, la seguridad interior, la justicia, la administración impositiva y las relaciones exteriores. El Estado empresario abandona su participación mediante las concesiones, ventas y transferencias al sector privado, sindical y en algunos casos, a las provincias. También, por cuestiones de emergencia, se procedió al cierre de numerosos organismos estatales de regulación económica y a la liquidación contable de numerosos entes reguladores, financieros, productivos y de servicios. Junto a ello, se transfirieron agencias y personal de los servicios educativos, de salud y de algunas empresas a los estados provinciales. La descentralización de los servicios a las provincias se complementó con la tercerización de los servicios de apoyo a la gestión, como el personal afectado a servicios de limpieza, vigilancia, de seguros y beneficios laborales y pago de salarios. Esto derivó en una extraordinaria reducción del empleo público nacional, cuyo monto y costos aún hoy son de dificultoso análisis por los escasos datos disponibles.

Las iniciativas de reforma se abren con el gobierno del Dr. Alfonsín (1983-1989), que tuvo por objetivo primordial democratizar las estructuras de gobierno y redefinir el papel del estado en búsqueda de mayores niveles de eficiencia.

Si bien es precisamente bajo el gobierno democrático del Dr. Alfonsín donde se inicia un proceso en el que la reducción del tamaño y la transformación de las funciones del Estado cobran particular relevancia y aparecen en la agenda pública como “cuestión socialmente problematizada”, el intento no produjo significativas reducciones del aparato estatal ni cambios estructurales en la morfología del sector. Será recién en la década de los años noventa, tras la implementación de un radical y veloz programa privatizador llevado adelante por el Dr. Carlos Menem, cuando se consolidará un significativo corrimiento de fronteras entre Estado y sociedad (Thwaites Rey, 1994).

En este marco, se deciden las privatizaciones de empresas estatales, proceso que comienza con las denominadas privatizaciones “periféricas”, que comprendían la transferencia al sector privado o la subcontratación de ciertas actividades secundarias de las empresas públicas. Sin embargo, este mecanismo, utilizado también durante la dictadura militar de 1976-1983, no implicó profundas reconfiguraciones de las fronteras entre estado y sociedad. Durante la gestión radical, las privatizaciones de este tipo se implementaron, por ejemplo, en la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios. Ciertas privatizaciones concretadas durante el gobierno de Alfonsín fueron iniciadas por el traspaso al sector privado de empresas que no eran “propias” del Estado, sino que habían sido incorporadas bajo su égida para hacerse cargo de sus quebrantos y garantizar su funcionamiento y niveles razonables de empleo. Entre ellas se encuentran las empresas SIAM, Opalinas Hurlingham y Austral-Sol Jet, además de firmarse las cartas de intención para privatizar hasta el 40% de ENTEL (empresa

estatal de telefonía) y Aerolíneas Argentinas. Además, a comienzos de 1986, luego del fracaso del Plan Austral, el Poder Ejecutivo decreta el estado de emergencia del sistema previsional.

En un contexto de persistente recesión económica y de un debilitamiento político, tras el fracaso radical en las elecciones para gobernadores y representantes parlamentarios de septiembre de 1987, el gobierno establece la libre concurrencia del sector privado al área de actividad de las empresas públicas –excepto la explotación, industrialización y comercialización de hidrocarburos- dependientes del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. La misma norma estipula que los particulares, que en conformidad con dicho decreto provean bienes o servicios, gozan de libertad para fijar precios y tarifas dentro del marco establecido por la normativa vigente en la materia. De este modo, se abre el camino hacia la desmonopolización de servicios públicos prestados por empresas estatales.

Asimismo, se formuló un plan de reforma política-institucional, cuya expresión concreta fue el intento de traslado de la Capital Federal a Viedma, provincia de Río Negro. Estrictamente, en materia de reforma administrativa, la gran apuesta del gobierno radical estuvo afincada en el lanzamiento del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales, hacia mediados del año 1984.

Es durante el primer año del gobierno justicialista (1989-1999), donde se pone en marcha en nuestro país la estrategia de reforma del Estado diseñada por los principales organismos de crédito internacional –FMI, BM, BID- puesta de manifiesto en el denominado “Consenso de Washington”. En este marco, se impulsa un acelerado programa privatizador que apunta a introducir cambios cualitativos en los roles desempeñados por el Estado.

La estrategia de reforma neoliberal se implementó en un contexto de democratización política, de crisis económicas y fiscales recurrentes y de cambios en la estructura social, que evidencian un deterioro de las condiciones de vida de los habitantes. Junto con las políticas de descentralización y desregulación, las privatizaciones conforman el conjunto de instrumentos utilizados por el gobierno para llevar a cabo lo que el Banco Mundial ha denominado como “Reformas de Primera Generación”, es decir profundas transformaciones en la división del trabajo entre Estado y la Sociedad. No obstante, es preciso señalar que la transferencia de activos públicos a manos privadas constituyó una reconfiguración de las relaciones de poder en la sociedad.

En nuestro país, las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, sancionadas en 1989, constituyen una poderosa señal del ingreso de la Argentina a una reforma estructural. La normativa mencionada sienta las bases para la construcción de un Estado mínimo destinado a desempeñar, básicamente, las funciones indelegables, descentralizando funciones en los niveles de los estados federales y buscando la subsidiariedad con el sector privado. Asimismo, constituyen un instrumento para afrontar la crisis y desregular los mercados económicos y profesionales. Además, dichas normas y sus complementarias plantean, inicialmente, la formulación de políticas administrativas de modernización en la gestión y en los recursos humanos, con la finalidad de lograr una mayor eficiencia en la ejecución del gasto público y optimizar la eficacia en los objetivos de los programas a ejecutar.

Las reformas señaladas, junto a otras, se basan en los fundamentos de la denominada primer *Ley de Reforma del Estado*, que establece las bases jurídicas de las políticas públicas no monopólicas. Estas reglamentan la concurrencia del Estado y del sector privado, en la prestación de los servicios públicos y de otras políticas. Entre ellas, se pueden destacar, además de los económicos, a los servicios educativos, de salud, de asistencia social y laboral.

La tercera cuestión que se planteó en esta norma fue reglamentar la modernización administrativa, basada en los conceptos de eficacia y eficiencia organizacional junto a una nueva regulación del servicio público de los empleados estatales. Esta concepción se orienta en la incorporación de tecnologías organizacionales y en la administración de los recursos humanos fundadas en las estrategias, de las organizaciones de las empresas privadas en los años ochenta.

### **3.1. La Reforma Estatal de 1989 a 1994**

La *Ley de Emergencia Económica* (Ley 23.697) se refiere al “ejercicio del poder de policía de emergencia del Estado” para llevar a cabo las siguientes medidas:

- Suspensión de subsidios y subvenciones: Se incluyeron los beneficios que se hacían efectivos mediante la asignación de dinero; transmisión de bienes y/o uso de bienes; remisión o diferimiento de deudas; reducción o eximición del precio de las tarifas de servicios públicos; otorgamiento de beneficios especiales en cualquier servicio público; eximición, reducción, desgravación o diferimiento de impuestos, tasas y contribuciones.
- Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina. Posteriormente se aprobó su reforma, que estableció la independencia del funcionamiento del Banco y la designación de sus autoridades mediante la aprobación del Senado de la Nación. El Banco Central debe preservar el valor de la moneda y no puede financiar a la Nación ni a las provincias y regula el funcionamiento de la masa monetaria y del sistema financiero.
- Suspensión de los regímenes de promoción industrial: Se estableció la suspensión en un 50 % y por el plazo de 180 días (prorrogado posteriormente) de beneficios promocionales geográficos y sectoriales.
- Modificación a la Ley de Inversiones Extranjeras: Se derogaron aquellas normas de la ley 21.382 del año 1980 “por las que se requiere aprobación previa del Poder Ejecutivo Nacional o de la autoridad de aplicación para las inversiones de capitales extranjeros en el país”. Propicia, además, la garantía de igualdad de tratamiento para el capital nacional y extranjero que se invierta con destino a actividades productivas.
- Suspensión del régimen de “Compre Nacional”: Se suspendieron los regímenes establecidos por el decreto 5340/63 y la ley 18.875 y toda otra norma que establezca un tratamiento preferencial sobre los bienes fabricados por la industria nacional.
- Desafectación de fondos con destino específico: A partir de la vigencia de esta ley, se desafecta la recaudación total de los fondos con destino específico previsto en las Leyes Nros. 15.336, 17.597, 19.287, 20.073 y Decreto 22.389/45, creador del Fondo Nacional de la Energía. Respecto de los recursos del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica, Fondo Chocón-Cerros Colorados-Alicopa, y Fondo Nacional de Grandes Obras Eléctricas se establece que el 50 % sea girado a Rentas Generales y el resto contribuya a la constitución de un Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior.

- Modificación en la liquidación de las regalías petroleras y gasíferas: Para las liquidaciones sucesivas a la vigencia de esta ley, el valor “boca de pozo” (...) “no podrá exceder al del precio del petróleo internacional que le sirve de referencia (...) ni ser inferior al 80 % de dicho precio. “Para la determinación del precio de referencia del gas natural, se utilizará el 70 % del valor que resulte de equiparar, a equivalencia calórica, el determinado para el petróleo.
- Régimen de compensación de créditos y deudas de particulares con el Estado Nacional y cancelación de sus saldos netos: El Poder Ejecutivo Nacional podrá establecer regímenes generales o especiales para “determinar, verificar y conciliar el monto de las acreencias y deudas de particulares con el Estado nacional en su conjunto”.
- Régimen de compensación de créditos y deudas del sector público: el Poder Ejecutivo se reserva las facultades para la compensación de deudas y créditos del Tesoro Nacional al 30 de junio de 1989.
- Normas de tratamiento de la Deuda Pública Interna. Se determinó el alcance de la voluminosa deuda interna en materia del sistema previsional, la deuda con los proveedores y contratistas del Estado, del sistema de Reaseguros del INDER, de las deudas por juicios laborales de organismos y empresas estatales, de deudas cruzadas entre las provincias entre y con el Estado nacional.
- Modificaciones sobre la ley de procedimientos impositivos y de Reforma Fiscal. Se realizaron numerosas modificaciones a las leyes fiscales. Se eliminó una numerosa serie de impuestos y se centró el sistema en la recaudación del IVA y del impuesto a las Ganancias, entre los más importantes.
- Venta de inmuebles innecesarios para la gestión estatal. El Ministerio de Economía tiene a su cargo la venta o transferencia de los inmuebles que los distintos organismos públicos y empresas del Estado declaran prescindibles para su gestión. La mayor parte proviene de las empresas privatizadas o concesionadas. Se han transferido inmuebles a organismos nacionales, provincias y municipios. Esta política aún continúa en marcha y se encuentra a cargo de la Secretaría de Hacienda.

### **3.2. La Ley de Reforma del Estado (Ley 23.696)**

El objetivo central planteado en los fundamentos de la ley es la reestructuración global del aparato estatal, priorizando la configuración de un Estado que garantice las funciones esenciales indelegables (Justicia, Seguridad Interna, Defensa Exterior, Relaciones Exteriores y Administración) y que atienda, en concurrencia con el sector privado “la seguridad social, la educación y la salud”. También se afirma que “la presencia del Estado en cada tipo de actividad deberá justificarse adecuadamente según el principio de la subsidiariedad”.

En cuanto a la Reforma Administrativa, se propugna el desarrollo de una gestión pública moderna y eficiente, fundada en la reducción y simplificación de normas y procedimientos y la incorporación de nuevas tecnologías de gestión administrativa.

Se postula, además, la necesidad de incrementar la eficiencia en las áreas responsables de la recaudación fiscal y la administración del gasto y la remoción de un conjunto de regulaciones que restringen la competencia y el desarrollo de los mercados, así como la capacidad del propio Estado para generar ingresos genuinos de manera eficiente.

Uno de los objetivos básicos del gobierno fue la reestructuración y reconversión de empresas “a fin de que las iniciativas privadas puedan absorber todas aquellas actividades que ellas puedan efectuar, en el campo de los servicios públicos y actividades comerciales e industriales”.

En este sentido, la ley de Reforma del Estado se constituyó en el marco de referencia normativo básico instrumentado por el gobierno donde -fundamentalmente- quedan postuladas las modalidades y condiciones de acceso del sector privado para la compra y/o concesión de activos estatales.

En el Capítulo II, titulado *De las privatizaciones y participación del capital privado*, quedan establecidos los procedimientos para la privatización total o parcial de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas, cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado nacional, incluyendo las empresas emisoras de radiodifusión y canales de televisión. Como primer paso, el Poder Ejecutivo Nacional debe declarar “sujeta a privatización” a estas entidades “debiendo en todos los casos ser aprobada por ley del Congreso”. También se consigna que el Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer cuando fuere necesario, “la exclusión de todos los privilegios y/o cláusulas monopolicas y/o prohibiciones discriminatorias aun cuando derivaren de normas legales, cuyo mantenimiento obste a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio”. Las empresas podrán someterse a su “privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios”, o bien podrá ofrecerse al sector privado prestaciones u obras cuya gestión actual se encuentre a cargo del Estado, sin descartarse además, “la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional”.

Como alternativas de procedimientos para el cumplimiento de los objetivos y fines de esta ley, el Poder Ejecutivo podrá (art. 15°): Transferir la titularidad, ejercicio de derechos societarios o administración de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas declaradas “sujetas a privatización”; Constituir sociedades y/o reformar los estatutos societarios; Disolver los entes jurídicos preexistentes en los casos en que por transformación, escisión, fusión o liquidación, corresponda; Negociar retrocesiones y acordar la extinción o modificación de contratos y concesiones; Otorgar permisos, licencias o concesiones, para la explotación de los servicios públicos o de interés público a que estuvieren afectados los activos, empresas o establecimientos que se privaticen, marcándose que “cuando medien razones de defensa nacional o seguridad interior (...) se dará preferencia al capital nacional”; Acordar a la empresa que se privatice beneficios tributarios que en ningún caso podrán exceder a los que prevean los regímenes de promoción industrial, regional o sectorial, vigentes al tiempo de la privatización; Autorizar diferimientos, quitas, esperas o remisiones en el cobro de créditos de organismos oficiales contra entidades que se privaticen por aplicación de esta ley; Establecer mecanismos a través de los cuales los acreedores del Estado puedan capitalizar sus créditos; Disponer para cada caso de privatización y/o concesión de obras y servicios públicos, que el Estado Nacional asuma el pasivo local o parcial de la empresa a privatizar.

Con respecto a las modalidades de privatización se señalan: Venta de los activos de las empresas, como unidad o en forma separada; Venta de acciones, cuotas partes del capital social o, en su caso, de establecimientos o haciendas productivas en

funcionamiento; Locación con o sin opción a compra, por un plazo determinado, estableciéndose previamente el valor del precio de venta; Administración con o sin opción a compra por un plazo determinado estableciéndose previamente el valor del precio de su venta; Concesión. Licencia o permiso.

En el Capítulo III de la ley descripta se establecen los principios del *Programa de Propiedad Participada*, que posibilita la participación en la adquisición de empresas, etc., “sujetas a privatización” a los empleados (en relación de dependencia), usuarios titulares y productores de materias primas cuya industrialización o elaboración constituye la actividad del ente a privatizar.

Se deja establecida la creación, en el ámbito del Congreso Nacional, de la *Comisión Bicameral*, integrada por seis senadores y seis diputados, elegidos por sus respectivos cuerpos, que tendrá como misión “constituir y ejercer la coordinación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo Nacional, a los efectos del cumplimiento de la ley y sus resultados”. La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN) actúan en colaboración permanente con esta comisión.

Se concretaron las privatizaciones de las empresas pertenecientes al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y algunas del Ministerio de Defensa. Entre ellas se destacan: SEGBA, Agua y Energía Eléctrica, Aerolíneas Argentinas, ENTEL, HIDRONOR, Gas del Estado, Obras Sanitarias de la Nación, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Yacimientos Carboníferos Fiscales, Ferrocarriles Argentinos, FEMESA, concesión de rutas nacionales, Junta Nacional de Granos, Mercado de Hacienda, Caja Nacional de Ahorro Postal, Atanor, Petroquímica General Mosconi y Área Material Córdoba, Empresa Líneas Marítimas del Estado (ELMA), el Correo Argentino, Petroquímica Bahía Blanca, y empresas administradas por el Ministerio de Defensa. También se puso a la venta las acciones remanentes, propiedad del Estado, de las empresas privatizadas.

La Reforma Administrativa fue articulada desde el CECRA (Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa), en coordinación con grupos de trabajo dependientes del Ministerio de Economía, Secretaría de la Función Pública, Secretaría Legal y Técnica, y expertos del Banco Mundial y del BID.

#### **4. Principales Aspectos de la Reforma Administrativa.**

La Ley de Reforma del Estado, a través del accionar del *CECRA* implicó en una primera etapa la modificación de la estructura piramidal de la APN, al reducir el número de Secretarías, Subsecretarías y Direcciones en cada uno de los Ministerios, a partir del Plan de Convertibilidad, este modelo organizacional sufrió numerosos cambios. El proceso de Reforma Administrativa del Sector Público apuntó a lograr una modernización de la gestión pública mediante el perfeccionamiento de los recursos humanos y la implementación de sistemas administrativos y de gestión eficientes, produciendo información oportuna para la toma de decisiones.

La *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional* (Ley 24.156) fue promulgada a fines del año 1992 y tiene por objetivos reformular cualitativamente el sistema presupuestario y de control de gestión de toda la APN. La reforma de la administración financiera y de los recursos reales abarca el ámbito del sector público no financiero, la Administración Central y Descentralizada y las empresas y sociedades no financieras del Estado. Comprende los sistemas de

Presupuesto, de Crédito Público, de Tesorería, de Contabilidad, de Contrataciones y de Administración de Bienes. El propósito de la reforma es mejorar la administración de las finanzas públicas y transparentar su manejo ante la ciudadanía. Se propone que la gestión se realice con economicidad, eficiencia y eficacia, generando información oportuna y confiable para la toma de decisiones e interrelaciona los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo realizando la gestión de los recursos públicos. Esta reforma generó numerosos cambios: en la formulación del presupuesto por programas, determinando metas y productos, sistema de Cuenta Única que permite la reasignación de las partidas presupuestarias por parte de la Secretaría de Hacienda y del sistema de pago de los haberes de los agentes públicos a través del sistema bancario, entre otros importantes. La Ley incorpora los *sistemas de control del sector público*, los que sufrieron una drástica transformación. El ex Tribunal de Cuentas fue disuelto y en su lugar se creó la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). El control externo de la APN está a cargo de la Auditoría General de la Nación, organismo autónomo que depende del Poder Legislativo, cuyos informes acerca de la gestión de los organismos de la APN son elevados a los miembros de las Cámaras Legislativas.

En 1993 se reformó el sistema de jubilaciones de reparto por uno mixto (Ley 24.241). En 1991 se había creado la ANSeS, que fusionó las ex cajas previsionales y la CASFEC, que administraba el sistema de asignaciones familiares. En este sistema también se incorporó a gran parte del empleo público, antes aportante a la Caja del estado, disuelta en 1991.

Se realizaron, además las transferencias y ventas de los bienes inmuebles estatales (Ley 24.156 de Inmuebles y Decreto 1.247/2000). En esta etapa comenzaron a formularse las reformas de integración en sistemas organizacionales de gestión intrajurisdiccionales creándose, entre otros, los sistemas nacionales de Seguridad Interior (1991), Sistema Nacional Científico-Técnico, el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, etc.

Si bien a esta fase de la Reforma Estatal se la caracteriza como la de las reformas de “primer generación”, desde el inicio y simultáneamente, se diseñó y comenzó a implementarse una relevante reforma administrativa basada en las concepciones neo-institucionalistas.

#### **4.1. Principales efectos de la Reforma Constitucional en la Organización Estatal**

La reforma constitucional del año 1994 estableció modificaciones jurídicas en los niveles internacionales, entre los tres poderes, entre las competencias nacionales y provinciales y municipales y en la relación Estado y sociedad.

En materia internacional, fija la preeminencia de los pactos internacionales suscriptos por el país. Modifica la relación entre los tres poderes, con mayores atribuciones al Poder Legislativo, en materia de tratamiento de las leyes, restricción de los decretos de necesidad y urgencia, de funcionarios que requieren acuerdo legislativo para asumir sus funciones, de controles e informes sobre el Poder Ejecutivo, entre otros aspectos. Crea nuevos órganos extra poder, como el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo. Se otorga rango constitucional a la Auditoría General de la Nación y a la figura del Jefe de Gabinete de Ministros. El Consejo Nacional de la Magistratura tiende a modificar el sistema de selección de los jueces y

de los mecanismos de sanción o destitución. Además, se modifica el período del mandato del Presidente de la Nación y de los diputados y senadores de la Nación. En cuanto a los senadores, se estableció su elección directa por parte de los ciudadanos de las provincias.

Establece mayores atribuciones y autonomía a los estados provinciales y municipales. Se transforma al Distrito Federal en Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aún espera ley reglamentaria la entrada en vigencia del nuevo Pacto Federal de Coparticipación de Impuestos.

En materia de relación Estado y sociedad, se incorporan nuevos derechos, como los que comprenden a los niños, los las poblaciones originarias, los de los usuarios y consumidores y se penalizan conductas discriminatorias. Además, se crean nuevas formas de participación política como el plebiscito, la consulta popular y la iniciativa en materia de leyes y el Derecho de Habeas Data.

## **5. Segunda Reforma del Estado.**

La Segunda Reforma del Estado Nacional (Ley 24.629, 1996) abarcó tanto la reforma impositiva, destinada a mejorar la recaudación y a obtener recursos genuinos para cubrir el déficit del sistema previsional y pagar los servicios de la deuda, como la reforma de las estructuras estatales, dirigida a “modernizar” la gestión de los programas públicos.

La reforma incidió en diversos niveles del aparato estatal: en la Administración Pública Nacional, en el Sistema de Seguridad Social y en los estados provinciales y municipales. Los objetivos principales de la segunda etapa del proceso de reorganización fueron: formular políticas públicas eficaces; satisfacer demandas sociales; armonizar los conflictos; redistribuir la riqueza y desarrollar la equidad; prestar sus servicios con calidad para los usuarios; invertir en infraestructuras básicas, como promotor de desarrollo; desempeñar eficientemente sus funciones de recaudación; proveer los servicios colectivos o de apropiación colectiva: seguridad, justicia, defensa; atender la cobertura de los servicios sociales básicos: salud, educación, acción social, cultura; velar por la protección del medio ambiente. Procuró reorganizar la estructura ministerial del Ejecutivo y fundamentó la aplicación de los programas organizacionales del sector de las empresas privadas y en el New Public Management. Estableció una nueva reducción del personal permanente, mediante la supresión de algunas áreas y el retiro voluntario. Formuló la necesidad de modificar el *Estatuto Jurídico Básico*, que regulaba la relación contractual laboral general de los empleados públicos y que estuvo vigente desde la etapa de la “Dictadura Militar (1976-1983). Junto a esta reforma, se establecía la reforma de gran parte de los sistemas de carrera existentes.

El Decreto No. 558/96 creó, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME) que debía culminar la primera etapa del Programa de Reforma y elaborar el Programa de Modernización del Estado. El Decreto determinaba, asimismo, la creación de la Unidad de Coordinación con las Provincias que asistió en los programas de reforma. Se estableció, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Fondo de Reversión Laboral del Sector Público Nacional y se disolvió el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) creado en 1990. El Decreto 660/96 dispuso la reducción de las

estructuras jerárquicas del nivel de conducción política y la redistribución de organismos según sus finalidades y principales competencias.

En esta etapa, se crearon en mayor medida, los “*Consejos Federales*” entre la Nación y las provincias en políticas específicas. También, comenzaron a organizarse los “*Registros*” en diversas materias y a cargo del Estado Nacional. Se destacan la Ley 25.197 del Registro del Patrimonio Cultural y Registro de la denominada “Firma Digital”. Se destaca además, la sanción, luego de largo debate parlamentario la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (Ley 24.948 de 1998).

## **6. Tercera reforma del estado y modernización administrativa (1999 a 2001)**

Esta etapa se caracteriza por la transición política y por la administración gubernamental de la coalición denominada “Alianza”. En 1999 se sancionó la Ley 25.152 de *Regulación de la Administración de los Recursos Públicos* (Ley de Solvencia Fiscal). Esta norma marca un tercer momento en la reforma y/o modernización administrativa, tanto en materia de macro como de micro reforma. Establece como requisito el equilibrio fiscal y la creación del denominado *Fondo Anticíclico*, conformado por fondos de los superávits fiscales. Un aspecto relevante de esta ley es la promulgación legal de los programas de modernización administrativa. También procura que estas reformas se apliquen en los estados provinciales. Durante el gobierno de la Alianza, se tuvo que suspender el Fondo Anticíclico por la ley de emergencia, pero se procuró implementar lo establecido en esta norma con la reglamentación dos normas: la Decisión Administrativa 123/2000 de *Solvencia Fiscal y Calidad de la Gestión Pública* y el Decreto 103/2001 denominado “*Plan de Modernización de la Administración Pública*”. Estas normas fundamentaban la aplicación de programas como “gestión por resultados”, de “calidad de los servicios a ciudadanos”, “planeamiento estratégico” y “gobierno electrónico”, entre los más relevantes. Es interesante observar que estos programas comenzaron a implementarse desde 1991 y aún están vigentes. Ello obedece a que los organismos multilaterales los consideran relevantes para transformar y eficientar a la administración pública.

Con la asunción del gobierno de la Alianza, en 1999, se sanciona una nueva Ley de Ministerios (Ley 25.233) que aumenta su número. Se reglamenta el Decreto 1.229/00 Régimen para la *Promoción de la Participación Privada en el Desarrollo de Infraestructura* (2000). La cuestión de la corrupción se constituye un tema de agenda política y se crea la denominada “*Oficina Anticorrupción*”. También se sanciona la Ley 25.246 Unidad de Información Financiera (2000). En esta etapa son importantes la sanción de las leyes 25.326 de *Protección de los Datos Personales* (2000), 25.506 de *Firma Digital* (2001) y 25.467 de *Ciencia, Tecnología e Innovación* (2001).

Un tema relevante lo constituyó la sanción de la Ley 25.520 de *Inteligencia Nacional* (2001) y del Decreto 950/02 que reforma la estructura de los organismos de inteligencia nacional y crea el sistema de inteligencia exterior e interior. Su implantación es aún muy limitada. Esta norma requirió muchos años de debates parlamentarios.

## **7. Período 2002 -2005**

Junto a la sanción de una nueva ley de emergencia se dicta el Decreto 357/2002 de modificación de la *estructura ministerial* y se crea el *Consejo de Políticas Sociales*. En el 2003, el actual Gobierno modifica la estructura ministerial y crea el Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Servicios Públicos e incorpora nuevas funciones a la jefatura de Gabinete de Ministros. Si bien se mantienen legalmente los programas del Plan de Modernización se incorporan algunas nuevas medidas. Se establece que las universidades públicas tendrán prioridad en las actividades de consultoría contratadas eventualmente por el Estado y se fomenta el acceso a la información pública.

## **8. Los cambios en el Empleo Público (1986 a 2002)**

Desde el inicio de la democracia en 1983, se observaron numerosas transformaciones en materia del empleo público. Los ejes centrales de estas reformas consistieron en 1) permanentes despidos y congelamiento de vacantes desde los años 1986 al 2001. Ello se realizó mediante las privatizaciones, cierres de organismos, retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, etc., a lo largo de todos estos años; 2) introducción de las modalidades de flexibilidad contractual a tiempo determinado para sustituir el empleo permanente del servicio público o crear estructuras “paralelas” vinculados a los nuevos elencos de conducción políticos; 3) introducción de los denominados “cargos críticos” a nivel de los tradicionales directores aplicando aspectos del “N.P.M.”; 4) creación de cuerpos de élite altamente remunerados como los Administradores Gubernamentales, los Economistas y Abogados del Estado; 5) congelamiento de las vacantes del personal permanente desde 1994 al 2001.

Los principales cambios normativos se produjeron entre los años 1985 al 2002 y consistieron en la creación del *Cuerpo de Administradores Gubernamentales*, durante el gobierno de R. Alfonsín, inspirado en el modelo francés, con la finalidad de asistir a los elencos políticos frente a las “limitaciones laborales” de los empleados públicos.

La primer Reforma del Estado de 1989 implicó una fuerte reducción del empleo público en el Estado Nacional, como resultado de las privatizaciones de las empresas, la transferencia de los servicios educativos y de salud a las provincias y la reducción de la estructura de la Administración Pública Nacional (APN) dispuesta en 1990. Los Decretos 435/90, 1757/90 y 2476/90 establecen la reorganización de los organismos y pautas sobre la reducción del empleo, jubilaciones anticipadas y contrataciones, etc. Posteriormente se procuró modificar los sistemas de carrera y se equiparon diversos beneficios y obligaciones a los vigentes en el sector privado.

En 1991 se creó el denominado *Sistema de Profesionalización Administrativa* (SINAPA) que sustituyó al estatuto vigente desde 1973 y que comprendía a una pequeña parte de los empleados y profesionales del sector público nacional (un 10 %). Luego se sancionó en 1993, la *Ley de Convenio Colectivo del Sector Público*. Esta norma, existente en pocos países, fue reglamentada en varias oportunidades, pero hasta la actualidad no ha aplicado ninguna cláusula importante, ya que las negociaciones tripartitas nunca se pudieron realizar. Este ejemplo muestra que las lógicas de los ajustes y del N.P.M. prevalecen en algunos casos con necesarias reformas vinculadas a la democratización al interior del Estado Nacional. Paralelamente, junto al permanente congelamiento de las plantas permanentes se

comenzaron a aplicar desde 1995 una serie de contratos por tiempo determinado, que con modificaciones están vigentes en la actualidad. A esto se agrega la proliferación de consultores de los programas financiados por los organismos multilaterales de crédito que nunca han sido incorporados por concursos de selección.

Recién en 1999 se sancionó la *Ley de Regulación del Empleo Público* (Ley 25.164) que elimina las prohibiciones en materia de derechos políticos y de conciencia de las personas que fueron implementadas por el gobierno militar, introduce una serie de cláusulas que flexibilizan la relación contractual de los servidores públicos. Comprende a los trabajadores del servicio civil de la Nación y establece los principios generales del empleo público. Estos deben ser respetados en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la Ley 24.185. La Jefatura de Gabinete de Ministros es el órgano rector en materia de empleo público. Establece los deberes y derechos de los empleados del Poder Ejecutivo y de los organismos descentralizados. Se excluye a los funcionarios políticos, al personal militar, policial y de seguridad, al personal diplomático, al clero y al personal comprendido en las convenciones colectivas en el marco de la Ley 14.250. Entre los requisitos de ingreso se establece que el convenio colectivo deberá establecer el cumplimiento de los criterios de selección y el control del mismo. Entre los impedimentos para el ingreso se destacan a los condenados por delitos dolosos, contra la administración pública, los exonerados o cesantes y os que hayan incurrido en actos de fuerza contra el orden constitucional. El personal puede revistar en el régimen de estabilidad, en el de contrataciones o como personal de gabinete de las autoridades.

El régimen de estabilidad comprende a la carrera administrativa básica y las específicas. Se establecen principios de transparencia, publicidad y mérito en la selección, en la promoción en la carrera sobre la base de la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de capacitación. El régimen de contrataciones por tiempo determinado comprende solo la prestación de servicios transitorios o estacionales. Su porcentaje no podrá superar lo que se determine en el CCT. El personal de gabinete solo comprende funciones de asesoramiento o de asistencia y deben cesar con la autoridad que lo designó. El personal estable que sea afectado por la reestructuración o supresión de organismos debe ser reubicado. Al no serlo estará en disponibilidad y al término de un año se produce la baja con derecho a una indemnización igual a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor a tres meses tomando como base la mejor remuneración del último año de servicio. El CCT puede establecer indemnizaciones especiales. Los delegados sindicales no pueden ser afectados en el ejercicio de sus funciones ni ser puestos en disponibilidad.

Los agentes realizan tareas propias a su categoría o nivel y al desarrollo de tareas complementarias o instrumentales en función de los objetivos del trabajo. Para la movilidad geográfica se requiere el consentimiento del trabajador. Entre los derechos se destacan la estabilidad, la igualdad de oportunidades, la capacitación permanente, la afiliación sindical y la negociación colectiva, licencias, compensaciones e indemnizaciones, asistencia social, higiene y seguridad, renuncia y jubilación. La estabilidad en la función es materia de reglamentación convencional. Se establece un periodo de prueba de 12 meses para acceder a la estabilidad. Las promociones a cargos vacantes deben basarse en sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes y el

CCT debe establecer los mecanismos de participación y control. También el régimen de licencias, justificaciones y franquicias es materia convencional.

Otras políticas referidas al empleo público se refieren a las limitaciones laborales (incompatibilidades) y a nuevas obligaciones que afectan a los servidores públicos de carrera. Entre ellas se destacan: el congelamiento salarial; las incompatibilidades con ingresos jubilatorios, la superposición de cargos, el desempeño de otras tareas de índole privada, etc.; el congelamiento salarial y las eventuales reducciones desde el año 1991 al 2001; la equiparación de los beneficios laborales con los trabajadores privados; el aumento de las obligaciones patrimoniales, de los procedimientos administrativos y de las reglamentaciones de la *Ley de Ética Pública*.

## **Conclusiones**

La transformación del Estado durante los últimos gobiernos democráticos se caracterizó por realizarse en un contexto de crisis económica y/o fiscal, recurrente en nuestro país en los últimos veinte años. Si bien en otros países se implementaron políticas similares, los resultados e impactos de esta política en Argentina muestran divergencias y efectos disímiles a los objetivos formulados explícitamente en las normas reformadoras.

La magnitud de la crisis estatal y fiscal, heredada de la Dictadura Militar (1976-1983), ha condicionado a los gobiernos democráticos surgidos desde 1983 hasta el presente. Al punto que, en el año 2001, los problemas de la deuda externa e interna, el problema fiscal, la coparticipación fiscal con las provincias y municipios y la cuestión monetaria colapsaron al Estado, dando lugar a una nueva crisis, con graves consecuencias sociales, económicas y político-institucionales.

Las privatizaciones y transferencias se realizaron con urgencia, bajo el principal propósito de resolver la cuestión fiscal y el endeudamiento público, y no se acompañó de un eficaz contralor público y -como fruto de los despidos- contribuyó a agravar los problemas del mercado de trabajo.

Las concepciones originales de los objetivos de modernización en la gestión estatal se vieron limitados por el persistente ajuste de las cuentas fiscales, agravado en mayor grado en las jurisdicciones provinciales y municipales. La Reforma del Estado Nacional implicó -para las provincias- mayores responsabilidades respecto a la administración de diversas competencias y por las crecientes demandas sociales frente al estado. Estas presentan -en los últimos años- crecientes desafíos en materia social, a los niveles estatales más cercanos a los ciudadanos (municipios y provincias).

En el sector público, la reforma contractual fue más limitada en los sistemas de carrera y más extensa en materia de los beneficios laborales y de gran ajuste en los planteles permanentes. Además, tendió a agravar, en su interior, las diferencias salariales y los privilegios contractuales entre los niveles operativos y los denominados de conducción. La introducción de las reformas contractuales fue limitada, en materia de los sistemas escalafonarios o de carrera, pero amplia, en materia de las instituciones laborales. En el último caso, se las equiparó con el sector privado, privilegiando un criterio fiscalista. Lo confirma la aplicación real del convenio colectivo de trabajo, ya que no existe -aún hoy- una negociación concreta sobre salarios y/o beneficios laborales.

Si bien hubo avances en materia de democratización de los aparatos estatales, como producto de parte de las reformas, esta política se vio limitada por la crisis del servicio público y la pérdida de igualdad ciudadana, producto de la cuestión social.

Desde el año 2002, las mismas pierden relevancia en la agenda política y se busca reformular los roles del Estado Nacional en diversas competencias y fortalecer los aspectos referidos a la cuestión democrática y a la legitimidad del papel estatal. Entre ellas, se destacan la relación financiera y fiscal, junto a las transferencias de recursos, a las provincias y municipios. La reformulación en las políticas de los servicios públicos privatizados y en la regulación económica, financiera y laboral. También se destaca la reformulación del accionar estatal en materia de los derechos humanos y sociales.

Desde el año 2003, se observan cambios relevantes en la gestión del empleo público. Se observa un aumento en el número de cargos presupuestados y un límite a la flexibilización contractual, al pasar un número significativo de contratados del régimen de autónomos al de planta transitoria. Asimismo, se llevó a cabo una política de recomposición salarial, con diversos alcances, y -en la actualidad- se encuentra en negociación el Convenio Colectivo de Trabajo.

### **Bibliografía**

- Aglietta Michael y Orléan André, "La violencia de la moneda", ED. Siglo XXI, México, 1990.
- Alford, R. y Friedland, R.: Los Poderes de la Teoría. ED. Manantial, Bs. As. 1991.
- Boyer, Robert: La Teoría de la Regulación: un análisis crítico. ED. Humanitas. 1989.
- 'Connor, James: "nuevas reflexiones sobre la crisis fiscal del estado: un análisis de la crisis económica y de la política presupuestaria de Reagan". En ED Revolución. Madrid. 1985.
- López, Andrea (2003): "De Alfonsín a la Alianza. Veinte años de reformas truncas", en *Le Monde Diplomatique*, N° 50, agosto, buenos Aires.
- O'Donell, Guillermo (1984): "Apuntes para una Teoría del Estado", en O. Oszlak (comp.), Teoría de la Burocracia Estatal, ED. Paidós, Buenos Aires. 1984.
- Offe, Klaus. Contradicciones del Estado de Bienestar. ED. Alianza. México 1990.
- Oszlak Oscar, O'Donnell Guillermo: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G. E. CLACSO/ Nro. 4, 1981.

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, N° 1, Caracas.
- Sidicaro, Ricardo: "La crisis del Estado" y los actores políticos y económicos en la Argentina (1989-2001). Eudeba, 2002.
- Thwaites Rey, Mabel (1993a): "Las paradojas de una contradicción. Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones", en Doxa n° 9-10, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, Mabel (1993b): "Que Estado después del estatalismo. Un análisis de la política de privatizaciones en la Argentina (1984-1993). Ponencia presentada en la 2° Conferencia Internacional del Instituto internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, México.
- Zeller, Norberto: "Principales Normas y Planes Laborales formulados por el Estado Nacional durante los años noventa". Instituto Nacional de la Administración Pública. Diciembre de 1999.
- Zeller, Norberto: "Reseña de la Reforma del Estado Argentino". INAP. 1997.

**Fuentes:**

Servicio de Información Jurídico

Boletín Oficial

Infoleg

Centro de Documentación de INAP.

Proyecto Dirección de Investigaciones INAP: "Base de Datos de Normas sobre reforma del Estado (1983-2006)."