



INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**RESEÑA DEL PROCESO DE
REFORMA DEL ESTADO EN LA ARGENTINA
(1989 - 1996)**

**COORDINADOR: LIC. NORBERTO ZELLER
ASISTENTE TÉCNICO: SR. DARÍO IMPALA**

SERIE I. DESARROLLO INSTITUCIONAL Y REFORMA DEL ESTADO. DOCUMENTO N°58

**DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN**

Contenido

Introducción	2
Primera Parte. Antecedentes históricos	5
Segunda Parte. La Reforma del Estado 1989-1994	18
Tercera Parte. La Segunda etapa de reforma	39
Conclusión	54
Bibliografía	55
Anexo Gráficos	57

LA POLÍTICA DE REFORMA DEL ESTADO (1989-1996)

Introducción

La crisis del Estado constituyó uno de los principales problemas para el régimen democrático argentino durante la década del 80. La situación fiscal y monetaria fue la expresión más visible de los desequilibrios. El Estado en esa década cristalizaba una serie de desajustes sobrepuestos y no resueltos, originados durante los veinte años anteriores de desarrollo del Estado burocrático-autoritario: crisis de la deuda externa e interna, del sistema previsional, de las empresas públicas, del sistema educativo y del sistema de salud. La profundidad del desequilibrio era tal, que el Estado era incapaz de regular el signo monetario.

La década del 90 marca el inicio de una profunda reforma y ajuste del aparato estatal y de las políticas públicas, fundamentalmente las de regulación económica.

La primera reforma del Estado priorizó el ajuste de las cuentas públicas y la desregulación del sistema económico. Las Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado fueron la base de las políticas de privatización de las empresas públicas y venta o concesión de activos del Estado, desregulación de distintos mercados (implicó la eliminación de numerosos organismos estatales: Junta Nacional de Granos, de Carnes, etc.), descentralización de servicios y bienes del Estado Nacional hacia los estados provinciales (sistema educativo, puertos, empresas e inmuebles).

En 1991 el Plan de Convertibilidad estableció un nuevo régimen regulatorio del sistema monetario y llevó a cabo una profunda reforma del sistema tributario y del gasto público ante la necesidad de mantener constante el equilibrio fiscal. Los estados provinciales debieron ajustar las cuentas fiscales e iniciar un proceso de privatización de sus bancos, empresas y servicios públicos y de transferencia de las cajas previsionales al Estado Nacional (ANSeS).

Simultáneamente comenzaron a desarrollarse políticas de modernización organizacional de la Administración Pública Nacional. La Ley de Administración Financiera estableció una nueva programación presupuestaria y nuevos sistemas de control. Se estableció, asimismo, un sistema de carrera del personal público (SINAPA).

La crisis del régimen previsional dio lugar a una profunda reforma del sistema basada en el surgimiento de las AFJP y la transferencia de las cajas provinciales al Estado Nacional.

El sistema judicial implementó el juicio oral en el fuero penal, se transformó el modelo de la educación pública, el sistema de salud y las regulaciones laborales.

Varias de estas políticas están en proceso de ejecución, en tanto otras áreas gubernamentales comienzan a diseñar cambios cualitativos (sistema de control impositivo, política de defensa, de seguridad interior, etc.).

En el contexto de profundas transformaciones del aparato estatal, la reforma de la Constitución Nacional dictada en el año 1994 establece modificaciones centrales en las relaciones entre los tres poderes, entre el Estado Nacional y los estados provinciales y municipales y entre las organizaciones estatales y la participación ciudadana.

La nueva Constitución dispone, asimismo, la preeminencia de los acuerdos internacionales de los que Argentina forma parte, debiendo las Leyes nacionales guardar coherencia con los mismos.

La reforma normatiza mayor intervención del Poder Legislativo en los asuntos públicos (acuerdos), estipula nuevos mecanismos para la designación de algunos funcionarios públicos y de los futuros jueces, establece la figura del Jefe de Gabinete y su obligación de informar al Legislativo sobre la marcha de los asuntos del Estado.

Los estados provinciales disponen, a partir de la nueva Constitución, de mayores atribuciones y competencias. Otorga también competencias y autonomía más amplias a los municipios.

Por otra parte, se promueve la mayor participación política de la ciudadanía y se amplía ejercicio de los derechos cívicos al establecerse los derechos del consumidor, el derecho al Habeas Data, el plebiscito y la consulta popular.

La reforma normatiza instancias extra-poder como el Defensor del Pueblo, el Defensor General de la Nación y el Procurador de la Nación. Está en vigencia el Decreto 601/96, que establece el alcance de las facultades del Defensor General de la Nación. Entiende en la organización, dirección y supervisión del Ministerio Público de la Defensa y Pupilar según se establece en el artículo 120 de la Constitución Nacional. La figura del Procurador de la Nación espera su Ley reglamentaria, al igual que el denominado Consejo de la Magistratura, entre otras.

Al respecto debe destacarse que la mayor parte de las reformas incorporadas por la nueva Constitución aún deben reglamentarse a través de Leyes específicas emanadas del Poder Legislativo.

Otra reforma trascendente se encuentra en pleno desarrollo. Se trata de la modificación del Distrito Federal y de sus autoridades. La Ciudad de Buenos Aires posee su Estatuto Organizativo y su Gobierno electo. En el presente año se debe elegir a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Aún se encuentran en discusión, entre el Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad, competencias de numerosas actividades, tales como las actividades portuarias, aéreas, viales y la jurisdicción de juzgados.

En 1996 comienza a desarrollarse la segunda etapa de la reforma del Estado con dos objetivos básicos: el mantenimiento del ajuste fiscal y el rediseño del aparato estatal. Por un lado se redujo la estructura jerárquica y por otro lado, se reorganizaron las competencias de la estructura ministerial resultante. La reforma supone, entre otros aspectos, una profunda reorganización del sistema de defensa y de seguridad interior. También contempla la redefinición de los sistemas de carrera o escalafonarios de los agentes públicos en todas las áreas. La administración descentralizada es afectada con la fusión de organismos y la eliminación de otros, con la consiguiente reducción de personal.

El proceso de ajuste y reorganización del Estado Nacional y de los estados provinciales y municipales no puede observarse como un fenómeno concluido o transitorio. Es una política de largo plazo que implica una sistemática reorganización del Estado, de sus poderes y de sus distintos niveles y el diseño de nuevas competencias y políticas.

Ante la amplitud y profundidad de las redefiniciones y reestructuración en curso, la Dirección de Estudios e Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública consideró necesario encarar la sistematización sinóptica de los principales ejes a través de los cuales se desarrolla el proceso.

Este trabajo resume las políticas de reforma del Estado en la Argentina desarrolladas a partir del año 1989 hasta el presente, puntualizando las principales medidas, generales y sectoriales, adoptadas en el marco de dichas políticas. Se trata de una reseña descriptiva sustentada en el análisis de los instrumentos normativos, Leyes, Decretos y Resoluciones. El documento se propone servir de material de consulta y de apoyo a la capacitación de funcionarios y agentes públicos.

En la primera parte se procura enmarcar históricamente, a grandes rasgos, los antecedentes del proceso de reestructuración estatal; en la segunda se reseñan los principales aspectos de la reforma del Estado en la Argentina entre 1989 y 1994 y, finalmente, en la tercera parte se abordan los lineamientos de la denominada “segunda etapa” de la reforma del Estado.

PRIMERA PARTE ¹

Antecedentes históricos, contexto de la reforma del Estado Argentino

¹ La primera parte fue desarrollada por la Lic. Anabella BARBERENA, investigadora del PIETTE/CONICET/INAP.

A fin de enmarcar históricamente el actual proceso de Reforma del Estado en la Argentina, se presenta en esta Primera Parte una breve -y por tanto simplificada-síntesis de la evolución político-económica del país, en la que se describen someramente las características significativas de las dos etapas de su desarrollo a lo largo del presente siglo, haciendo referencia al rol que el Estado ejerció durante este período.

Asimismo, se identifican los ejes o pilares principales en los que se basó el desarrollo de la política económica actual, que configuró el nuevo perfil productivo, con una evaluación de los costos sociales inherentes a todo cambio estructural y los efectos sobre el mercado de trabajo. Como el proceso se halla en plena transición, por lo que resulta de final abierto, no se pretende agotar este complejo tema.

Dado el propósito de este trabajo, no se trata de un estudio exhaustivo que aborda la problemática en la totalidad de sus múltiples dimensiones, por lo que no descarta las innumerables visiones e interpretaciones existentes sobre el período que pueden no haber sido contempladas en esta reseña.

1. El Modelo Agroexportador (1880-1930)

En la Argentina hay consenso en diferenciar un modelo inicial agroexportador continuado por un proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

En el comúnmente denominado modelo agroexportador, el proceso de desarrollo económico se fundamentó principalmente en la explotación privada de recursos naturales (granos y carnes) orientada, casi en su totalidad, hacia los mercados externos. Se logró a partir de él una significativa inserción internacional, complementando las exportaciones primarias con importaciones de capitales y manufacturas. Este esquema trajo como consecuencia un permanente déficit en la balanza comercial que se compensaba en parte con el ingreso de capitales.

Simultáneamente durante el período se manifestaban condiciones favorables para que el país comenzara un incipiente despegue industrial, entre ellas la corriente inmigratoria con experiencia y calificación previa en la industria, el desarrollo de la educación y la enseñanza técnica, el crecimiento del mercado interno y las demandas derivadas de las producciones primarias (talleres de mantenimiento ferroviario, maquinaria agrícola, cemento, etc.) (Kosacoff, 1993).

La primera guerra mundial fue un factor estimulante para que el país profundizara el desarrollo de las industrias que estaban emergiendo en la economía nacional. A partir de 1914 se produjo una fuerte caída de las exportaciones de bienes manufacturados de los países más industrializados a los países productores de materias primas, induciendo a un profundo cambio en los sistemas de producción industrial de estos últimos.

Muchos autores señalan este hecho como el primer estímulo concreto para la transición de una sociedad predominantemente agrícola a una sociedad industrial. Por su parte, la crisis internacional de 1929 y el agotamiento de la expansión agrícola, tornaron inviable la continuidad del modelo agroexportador, iniciando la consolidación del modelo de sustitución de importaciones. Comenzaba una década de grandes cambios políticos, económicos, sociales e institucionales.

El rol del Estado en esta etapa fue más limitado en comparación con el papel dinamizador que jugaría en los años siguientes. El Estado no intervenía como productor de bienes y servicios, sino que lo hacía de manera indirecta para apoyar al sector agropecuario, regular el proceso inmigratorio y el comercio exterior, procurando equilibrar el déficit de la balanza comercial con el ingreso de capitales y obteniendo recursos para su funcionamiento (Neffa, 1995).

2. El Proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (1930-1976)

En la década del '30 comenzó a perfilarse la industrialización sustitutiva de importaciones, que se consolidaría en la década del '40. El proceso de sustitución tomó como base las externalidades que generaba la actividad agroexportadora y centró el desarrollo económico en la actividad manufacturera. El eje del desarrollo fue la industria que, intrínsecamente, otorga mayor relevancia al dominio de la tecnología.

A partir de la década del treinta, dicha estrategia apuntó, en una primera fase, a la industria liviana, intentando compatibilizar la sustitución de importaciones con la generación de empleo utilizando técnicas simples en unidades económicas de menor porte. Posteriormente, y con diversos grados de dificultad, avanzó hacia las producciones metalmecánicas y químicas, que eran a su vez el núcleo del modelo fordista en los países desarrollados.

A grandes rasgos, estos sectores descansaban sobre una base empresaria constituida principalmente por las empresas estatales y las subsidiarias de empresas extranjeras. A nivel macroeconómico el modelo funcionó, por un lado, manteniendo como principal pilar el sector primario, fuertemente exportador, basado en riquezas naturales, con escaso impacto sobre el empleo y superavitario en términos de balance comercial y, por otro lado, el sector industrial importador por antonomasia, volcado casi exclusivamente hacia el mercado local, pero fuertemente demandante de mano de obra. Con este perfil, el modelo avanzaba rápidamente en la medida que el sector primario tenía la suficiente capacidad para expandir sus saldos exportables capaces de sustentar las demandas de importaciones del sector manufacturero.

Ya hacia fines de los '50 (como prelude de lo que ocurriría durante las décadas siguientes) el modelo comenzó a mostrar síntomas de contradicciones funcionales (Bisang, 1994):

- La industria liviana había cubierto la mayor parte de la demanda interna preexistente y su crecimiento quedaba acotado a la velocidad del aumento poblacional interno.
- La industria mostraba un desarrollo deficiente en ciertos sectores claves: las actividades metalmeccánicas ubicadas al final de la cadena de producción (automotores, tractores, aviones, etc.), la producción de insumos industriales de uso intermedio (acero, aluminio, papel, etc.) y la producción de bienes de capital.
- La economía en su conjunto era fuertemente deficitaria en la producción de energía.
- Si bien los precios relativos vigentes para los productos primarios eran favorables, no resultaban suficientes para impulsar un salto en la producción primaria que ya resultaba necesario, dado que la frontera agrícola había alcanzado su límite. Su posterior dinamismo quedaría asociado a la generación y/o adaptación de nuevas tecnologías.

La percepción de estas contradicciones condujo a la búsqueda de mecanismos de regulación dentro del mismo modelo, dando comienzo al último subperíodo de la industrialización por sustitución de importaciones, que se extendió hasta mediados de los '70 (Kosacoff, 1993).

Por un lado se desarrolló una política de incentivos a la exportación de manufacturas procurando generar divisas, expandir el mercado interno e impulsar la competitividad de la industria. Por otro lado, se profundizó la sustitución de importaciones mediante la promoción de industrias productoras de insumos básicos (petroquímica, siderurgia, papel, aluminio). De esta forma se apuntaba a un ahorro de divisas y a un aumento del mercado interno, a partir de encadenamientos posteriores de estas industrias con actividades de mayor valor agregado y generación de empleo (Kosacoff, 1993).

A mediados de los años '70 se hacían evidentes las limitaciones y dificultades del sistema de sustitución de importaciones. Estas dificultades incluían aspectos relacionados con la propia organización industrial -escala de plantas muy reducidas, falta de subcontratación y proveedores especializados, escasa competitividad internacional, etc.- y con el funcionamiento macroeconómico de la economía -fuertes transferencias de ingresos, saldos comerciales externos deficitarios-.

Si bien hay diferencias de criterios entre los autores acerca del análisis de este largo período de más de cuarenta años, hay mayor consenso en que a mediados de la década del '70 se produce el agotamiento definitivo² del modelo.

La respuesta frente a este agotamiento no fue la de avanzar en el sentido de aprovechar los acervos tecnológicos acumulados en la etapa anterior, recreando el

² De los autores consultados, Neffa (1995) comparte parcialmente esta periodización. Según el autor, el período 1976-1989 es la cuarta fase del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, ya que “existe más bien una continuidad que una ruptura en cuanto al régimen de acumulación, caracterizado por la recesión de la producción industrial y seguido por el estancamiento y la caída en las tasas de inversión”.

dinamismo industrial previo, sino realizar una reforma estructural asociada a la apertura de la economía. Finalmente, el fracaso de su instrumentación en el período 1976-81 concluyó con un proceso de desarticulación productiva (Kosacoff, 1993).

3. El Rol del Estado en la Última Etapa

Bajo el signo del “Estado de Bienestar”, el sector público nacional fue creciendo por la progresiva expansión y diversificación de las funciones económicas y sociales.

Ya en la década del ‘30, con gobiernos conservadores que mantuvieron el poder político, mediante fraude electoral, hasta 1943, el Estado comenzó a cumplir un rol dinamizador de la economía en general y de la industria en particular, instalándose como principal protagonista en la producción de bienes y servicios.

Si bien el Estado que precedió al justicialismo, en la década del ‘40, era de ideología liberal y “conservadora”, desarrolló políticas fuertemente intervencionistas y dirigistas: reguló el funcionamiento del sector agropecuario vinculado con el comercio exterior y la política monetaria, cambiaria y crediticia para cumplir con los compromisos internacionales, transfiriendo en un primer momento la renta agraria hacia el exterior y con posterioridad hacia los sectores urbanos y la industria manufacturera (Neffa, 1995).

Durante el gobierno justicialista, el Estado intensificó su papel como productor directo a través de la nacionalización de empresas de servicios y la estatización de empresas industriales. Dentro del mismo, los organismos de las Fuerzas Armadas tuvieron una importancia creciente promoviendo las industrias consideradas estratégicas y de “interés nacional”.

El justicialismo imprimió al Estado una orientación completamente diferente: predominó una estrategia de política económica que continuó siendo claramente intervencionista y dirigista, aunque con un carácter nacionalista, autarquizante, proteccionista, industrializante y popular, en el sentido de redistribuidor del ingreso y de beneficios sociales a los sectores populares (Neffa, 1995).

Durante las dos décadas siguientes al segundo gobierno justicialista, el Estado continuó en la planificación y regulación de la economía. Las empresas estatales continuaron su desarrollo por la propia dinámica del crecimiento económico pero no se incorporaron nuevos emprendimientos, deteniéndose también el proceso de nacionalización de empresas. El Estado sólo continuó realizando grandes inversiones en el área de la fabricación de insumos intermedios (por ejemplo, la siderurgia), inversiones que, debido al capital inicial necesario, solamente el Estado podía enfrentar.

En la década del ‘70, la reestructuración del Estado comienza a plantearse con fuerza en la mayoría de los países del mundo capitalista, en la medida que el

agotamiento del patrón de acumulación imperante desde la posguerra imponía no sólo una nueva relación entre capital y trabajo sino también entre Estado y Sociedad. Los graves efectos de la crisis petrolera durante esta década, sumados a la crisis de la deuda en los años '80, abrieron paso al cuestionamiento de la presencia estatal, especialmente en la esfera productiva, considerándose a los servicios públicos de infraestructura como uno de los factores que contribuía a los crecientes déficits presupuestarios del sector estatal. (López et al, 1996)

Sin embargo, la necesidad de revisión del papel del Estado en Argentina fue más tardía, ya que todavía en la década del '70 se experimentaba en el país un significativo aumento del sector público, observable en cualquier registro de la magnitud de la intervención estatal: gasto público, empleo público, grado de concentración en diversas áreas de actividad, etc. (Orlansky, 1994).

4. El Proceso de Reestructuración Productiva Actual

4.1. Contexto mundial

Mientras en el país se afianzaba el proceso de industrialización por sustitución de importaciones durante un largo y heterogéneo período que culminaría hacia mediados de la década del '70, “los treinta años gloriosos” ofrecieron un panorama internacional que Coriat (1994) caracteriza como la etapa de “mundialización”.

Esta etapa se desarrolló desde final de la segunda guerra mundial hasta alrededor de los años '70. Es la época en que las firmas multinacionales comenzaron a operar sobre una perspectiva de largo plazo y autónomamente respecto a los estados nacionales, aprovechando los recursos propios de cada país.

A lo largo del período se observa el permanente aumento del PBI mundial, como consecuencia del significativo crecimiento en las economías centrales. Se aceptaba que el Estado cumplía un rol importante en dar apoyo y dinamismo a dicho incremento. El debate se limitaba al grado de intervención estatal, ya que no estaba en discusión la necesidad de la misma. Tanto en la planificación a largo plazo como en la producción de bienes y servicios, por ser estratégicos o por no ser rentables económicamente para el sector privado, el Estado debía ser uno de los principales actores económicos.

Durante de década del '70 y principios de los '80, coincidente con los shocks petroleros, se puso en cuestión el régimen de acumulación taylorista-fordista que hasta el momento había dado respuestas satisfactorias a las necesidades del sistema capitalista, pero que encontraba ahora sus límites económicos, técnicos y sociales.

Desde fines de la década del setenta las políticas keynesianas se mostraron insuficientes, las tasas de productividad y de inversión se estancaron o bajaron, la inflación alcanzó niveles elevados, la caída de los salarios reales y el deterioro de las condiciones de trabajo provocaron serios conflictos laborales y la desocupación comenzó a crecer de manera sostenida con un horizonte de largo plazo.

La economía mundial parecía conducir a una situación de creciente desigualdad, tanto dentro de los países como entre países (Presidencia de la Nación, 1994). Técnicamente, las grandes fábricas con alta inversión, debían producir en masa para aprovechar las economías de escala, lo que se traducía en un sistema de organización de la producción rígido, resultando muy dificultoso una modificación en el diseño del producto, o más aún, que una misma línea de producción se adaptara para producir más de un producto.

Socialmente, la excesiva división del trabajo entre quienes lo planeaban, lo organizaban y quienes lo ejecutaban, mostró sus límites ante la existencia de “costos ocultos” (ausentismo, descuido de las máquinas y herramientas, sabotajes, etc.), resultado inevitable del rechazo a la modalidad de trabajo.

Por todo esto, se visualizaba una nueva forma de organización de la producción, característica de la tercera etapa de globalización o universalización, que por la magnitud y potencialidad de las modificaciones que implicó respecto a la etapa anterior, está distante de ser un proceso acabado. No obstante, se intenta esquematizar sus principales características (Coriat, 1994):

1. La tendencia a la conformación de un “mercado mundial”: El creciente uso de la informática, sumado ciertas modificaciones del marco regulatorio ha implicado que, primero en el mercado de capitales y crecientemente en el de los bienes, se vaya conformando la idea de un mercado mundial. Los nuevos procesos permiten segmentar la producción sin aumentar los costos; es decir la producción se divide en partes manufacturadas en diversas regiones bajo la dirección de una sede central. Se trata, en suma, de aprovechar los precios de los factores y las capacidades tecnológicas de cada espacio local en pro de maximizar los beneficios globales. Esta conformación del mercado mundial se visualiza fácilmente con la desregulación en el mercado financiero que, con la incorporación de tecnología, permite realizar operaciones en tiempo real, por lo que pequeños cambios en el mercado financiero de los países centrales repercuten por efecto cascada sobre el resto de los países.
2. La regionalización: La globalización implica una regionalización simultánea ya que las amenazas competitivas son mayores, por lo tanto las regiones tratan de remarcar su propio territorio. Así se han formado los tres grandes bloques: la Unión Europea; EE.UU., que intenta llevar adelante el NAFTA y Japón que se ha recentrado en el área asiática. Esta regionalización tiene, en principio, efectos

negativos sobre los países en vías de desarrollo, ya que las naciones desarrolladas tratan de invertir en los países de la tríada, tendencia opuesta a la etapa anterior.

3. Fin de la hegemonía del modelo americano de organización de las empresas, aumentando la variedad en los modelos organizacionales. No hay un modelo único ideal, hay varios según el segmento de mercado que se trate, según el tipo de producto, según las diferentes culturas nacionales y su “savoir faire”. Así cada país puede descubrir ventajas relativas que antes ignoraba. Se reduce la talla de los establecimientos, se desconcentra y descentraliza la producción, se constituyen redes de empresas innovadoras para mejorar la calidad.
4. Existencia de mercados variados y diferenciados: a diferencia de la etapa anterior, donde se respondía a un mercado uniforme a través de la producción masiva de productos homogéneos. La globalización implica atender a la calidad, a las normas técnicas y a los gustos de demandas variadas a través de la producción de series cortas de productos heterogéneos. Aparecen también nuevos productos de consumo masivo (desde los electrónicos hasta los nuevos materiales).

4.2. Situación nacional

Desde comienzos de la presente década, la Argentina se encuentra inmersa en un proceso tendiente a modificar sustancialmente el patrón de crecimiento que, por encima de los grandes vaivenes políticos y económicos, había dominado el escenario nacional. Puede decirse que el país se encuentra actualmente transitando los tramos iniciales de una significativa reestructuración productiva, que aún es un proceso abierto.

Por ello también existen muy diferentes opiniones al momento de realizar un balance de las políticas aplicadas y analizar las posibles alternativas que se le presentaban al país para superar la crisis. Más allá de las distintas vertientes académicas, no hay duda que la política económica aplicada desde 1991, y más específicamente desde el Plan de Convertibilidad, ha cambiado el contexto socio-económico en el que hoy se desenvuelven los diferentes actores sociales.

A continuación se detallarán algunas caracterizaciones que, sintéticamente, han realizado algunos autores respecto a la etapa actual de reconversión productiva. Sin pretender agotar las innumerables visiones sobre el tema, esta síntesis procura ayudar a vislumbrar cuáles fueron los principales ejes o pilares en que se basaron los cambios, más allá de la evaluación que ellos merezcan.

Giordano y Torres (1994) sostienen que “no sólo se han producido logros significativos en términos de estabilidad, sino también en función de construir las bases para el inicio de una etapa de crecimiento económico sostenido. Reglas de juego que impulsan la reasignación de recursos hacia actividades de mayor productividad junto a un sustancial incremento en el nivel de inversión justifican esta apreciación”,

concluyen los autores. La contundencia de los cambios en los principales indicadores macroeconómicos permite una visualización de las tendencias derivadas de la aplicación de las nuevas reglas del juego, a pesar que aún faltan instrumentar ciertas reformas que reforzarán y complementarán las ya aplicadas (por ejemplo la reforma laboral).

Según Azpiazu y Nochteff (1994), desde fines de la década del '80, y profundizándose los primeros años de los '90, se operaron transformaciones significativas en el país: la remoción de una amplia gama de mecanismos regulatorios, la liberalización del mercado cambiario, el debilitamiento del poder del Estado, la apertura externa de la economía, el reconocimiento "teórico" de las fuerzas del mercado como asignadoras "naturales" de los recursos, la creciente desregulación del mercado de trabajo y la consiguiente pérdida de conquistas laborales de vieja data, el mayor nivel de exposición a la competencia externa, la reestructuración y subrogación del Estado, la revalorización empresarial del abaratamiento de los costos como condición para la competitividad y fundamentalmente la creciente concentración del poder económico en un núcleo acotado de grandes agentes.

Neffa (1995) define la fase actual de reconversión y reestructuración industrial caracterizándola como una etapa de rápido crecimiento económico y de las tasas de ganancia, buscando incrementar la competitividad sobre la base de la reducción de costos y la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizacionales para aumentar la productividad en las empresas exportadoras más grandes y dinámicas. Se produjo un rápido crecimiento económico que coexistió primero con un déficit creciente del comercio exterior y luego con un débil excedente, pero con aumento de las tasas de desocupación, precarización del empleo, un mercado interno segmentado y fuerte diferenciación social y regional.

Según el autor "se estaría en presencia de un nuevo régimen de acumulación, con fuerte crecimiento económico y elevadas tasas de inversión, caracterizado por políticas consistentes en privatizaciones aceleradas, desregulaciones, amplia apertura externa, liberalización y dolarización de la economía, baja inflación, relativo equilibrio fiscal, estabilidad monetaria pero con déficit o débil excedente de la balanza comercial. El nuevo régimen de acumulación se sitúa dentro de un contexto de globalización y exacerbada competencia, que provoca la reconversión del sistema productivo y la reestructuración industrial orientada hacia las exportaciones". El objetivo buscado explícitamente por las políticas económicas sería una mayor competitividad en cuanto a los precios de productos o servicios, que llevan implícitas la flexibilización del trabajo y la reducción de los costos laborales.

Kosacoff (1994) ha sostenido que el avance de algunas reformas estructurales está determinando un punto de inflexión irreversible en el funcionamiento de la economía. Entre ellas se destacan: la acelerada privatización de las empresas públicas, el proceso de apertura económica, la progresiva integración comercial en el Mercosur, el equilibrio de las cuentas públicas a partir del cumplimiento del presupuesto, la

notable mejora en la administración del sistema impositivo nacional, la consolidación y reestructuración de la deuda pública interna y externa y el avance en la desregulación de algunos mercados.

Desde la perspectiva macroeconómica, el plan de convertibilidad tuvo dos aspectos salientes: en el plano monetario-fiscal y en el plano estructural (Gerchunoff, Machinea, 1994). En el primero, se declaró por Ley la convertibilidad de la moneda a un valor de un peso por dólar, determinándose que la emisión monetaria se realizaría con respaldo del dólar. De esta forma se prescindió de utilizar la estrategia cambiaria como instrumento de política y de financiar al sector público con emisión.

En el plano estructural, la privatización de la mayoría de las empresas del Estado, las racionalizaciones del sector público nacional, la consolidación de la deuda pública interna y externa, la reforma del sistema previsional y los cambios profundos en la política tributaria, fueron los rasgos sobresalientes.

En el plano privado, se recrearon las condiciones de competencia, especialmente mediante la apertura de la economía. Esta apertura económica contribuiría disciplinando a los productores de bienes transables que, tras muchas décadas de política proteccionista, habían sido formadores de precios en mercados oligopólicos, sin relación con la calidad y los precios prevalecientes en los mercados internacionales.

El eje central del programa, en definitiva, es el disciplinamiento de los actores sociales (Giordano, 1994) que se exteriorizó a partir de los trazos generales precedentemente enunciados. Este programa de estabilización y reformas estructurales del mercado, según Gerchunoff y Machinea (1994), “dio con el rumbo adecuado”, aunque los autores cuestionan las bases operativas de dichas reformas.

4.2.1. Los ejes del proceso de la reconversión productiva

Para sistematizar el abordaje a la temática de la reconversión productiva se identificarán tres ejes fundamentales que sirvieron de base para las políticas desarrolladas en los últimos años. Sin desconocer que los cambios fueron mucho más amplios y profundos que los abarcados en estos puntos, la mayor parte de la bibliografía consultada y los autores citados precedentemente coinciden en considerar estos temas como significativos.

Los tres ejes serían:

- la privatización de empresas públicas productoras de bienes y prestadoras de servicios;
- modificaciones profundas en el rol que la sociedad asigna al Estado;
- la desregulación de ciertos mercados y de la economía en general.

4.2.2. La privatización de empresas públicas

El proceso de privatizaciones ha desempeñado, para la sociedad argentina actual, un rol similar al que jugaran las estatizaciones cuarenta años atrás. En su momento éstas eran percibidas socialmente como un buen instrumento de solución para gran parte de los problemas económicos y de política pública. En estos años, desprenderse de las empresas públicas ha significado acabar con la inflación, con la crisis del sector externo, con la ineficiencia y con la falta de productividad.

Las principales áreas económicas en manos del Estado constituían, en períodos anteriores, la garantía de la acumulación del capital y de una distribución más equitativa del ingreso ya que, en el pensamiento de la época, el mercado había demostrado que librado a sus propias fuerzas fracasaba en el objetivo de brindar crecimiento e igualdad. Con el discurso casi hegemónico de hoy, fundado en el fracaso simétrico de la intervención pública, se desanda el camino.

El consenso colectivo respecto a la función del Estado en la economía fue cambiando, hasta llegar a un punto de “ruptura”. Esta situación no fue sólo producto de una “moda ideológica”, sino que también existieron razones profundas y legítimas (Gerchunoff y Cánovas, 1994). Las empresas se fueron alejando del ideal que les dio origen y respondieron a otros intereses. Su contribución al crecimiento y la productividad de las inversiones fue declinando. El criterio distributivo que debían tener sus tarifas fue cuestionado y los precios diferenciales con que compraban las empresas estatales, superiores a los precios de mercado, terminaron favoreciendo a una red poco identificada con nombres propios pero entre las que se encontraban proveedores, gobernantes, sindicalistas, empresarios.

Adicionalmente, hacia finales de los ‘70 y comienzos de los ‘80 el endeudamiento de las empresas públicas en moneda extranjera debilitó fuertemente su salud económica-financiera. En la segunda mitad de la década del ‘80, no pudiendo recurrir ya a nuevas fuentes de financiamiento para sanear la situación, las autoridades comenzaron a recortar indiscriminada e irracionalmente los gastos de las empresas. La situación patrimonial y la calidad de los servicios prestados se fue deteriorando.

Los shocks hiperinflacionarios de 1989 y 1990 marcaron en algunos sectores la necesidad urgente de realizar cambios estructurales. En este contexto el objetivo general de las privatizaciones era concretar la reconversión de las unidades para mejorar su eficiencia, y como consecuencia, el grado de competitividad de la economía argentina.

La urgencia que se observara en el proceso privatizador se puede comprender desde dos perspectivas. Desde el punto de vista político, la necesidad de ganar credibilidad ante el ámbito financiero, tanto local como internacional. Desde la perspectiva económica, “las privatizaciones constituían el único instrumento disponible para evitar que se repitiera la experiencia hiperinflacionaria: si los activos

públicos se intercambiaban por dólares en efectivo, el poder público se hacía de liquidez para cerrar transitoriamente las brechas interna y externa (por ejemplo, el caso de la venta de las reservas petroleras); si los activos se intercambiaban por papeles de la deuda pública interna o externa se lograba algún saneamiento patrimonial del Estado y una mejor posición para negociar un arreglo con los acreedores externos” (Gerchunoff, Cánovas, 1994).

Se pueden identificar distintas etapas en las relaciones establecidas entre privatizaciones, política de estabilidad y política de reformas estructurales. En una primera etapa (1989-90) las privatizaciones sirvieron para cancelar masivamente deuda pública externa y acercarse así a una negociación con los bancos acreedores que luego se plasmaría en la firma del Plan Brady. En una segunda etapa (1991) la enajenación de activos públicos, constituyó el financiamiento puente para un programa de estabilización que había prometido formalmente no cobrar el impuesto inflacionario, pero que todavía no había equilibrado las cuentas fiscales y requería de ingresos extraordinarios. En la tercera etapa, al tomar fuerza la estabilidad y declinar las urgencias financieras del sector, las autoridades ganaron autonomía en el diseño de la política de privatizaciones y pudieron atender algunos objetivos diferentes a los puramente macroeconómicos (Gerchunoff, Cánovas, 1994).

El proceso privatizador abarcó una gama importante de sectores: canales de televisión, empresas petroquímicas, ramales ferroviarios, sector de telecomunicaciones, aviación, petróleo, rutas nacionales, siderurgia, electricidad, aguas y servicios cloacales, gas, subterráneos, Caja Nacional de Ahorro y Seguro. En la actualidad está en desarrollo la privatización de sectores faltantes: Banco Hipotecario Nacional y centrales hidroeléctricas.

Si se observa la operatoria privatizadora, se destaca que comenzó con la transferencia de grandes empresas de servicios públicos, en general monopolios naturales, y se continuó con industrias que potencialmente estaban en condiciones de operar en entornos competitivos. Esta “secuencia” resulta opuesta a la lógica racional privatizadora enunciada por la teoría macroeconómica.

Las causas de la secuencia empleada se encontrarían por un lado, en razones políticas: el apoyo popular logrado a través del rápido traspaso de ciertos servicios públicos que en los últimos años habían deteriorado profundamente la calidad del servicio prestado. Por el contrario, la privatización de ciertas empresas industriales, menos relacionadas con la vida cotidiana de la población, no hubiera causado un impacto positivo tan contundente.

Por otra parte, desde el punto de vista económico, las privatizaciones de monopolios de servicios públicos aumentaban la recaudación de fondos líquidos o cancelación de deuda.

4.2.3. El rol del Estado en la reconversión

Dentro del contexto de profundos cambios implementados durante los últimos años, el rol del Estado se ha modificado, apoyando en sus funciones la conformación del nuevo perfil económico: se retira del sistema productivo como productor directo de bienes y servicios y abandona su política de otorgar subsidios directos al consumo y a la producción.

A comienzos de los '90, apenas iniciada la gestión del actual gobierno, se aprobaron las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (nros. 23.696 y 23.697 respectivamente). A partir de estas Leyes se inauguró el “nuevo orden administrativo” que básicamente redefine las relaciones de interacción entre el sector privado y el sector público e impone restricciones a las funciones del Estado de Bienestar.

El objetivo central de la Ley de Reforma del Estado fue la reestructuración global del aparato estatal, priorizando las funciones esenciales (justicia, seguridad interna y externa, relaciones exteriores) y atendiendo en concurrencia con el sector privado la seguridad social, la educación y la salud (INAP, 1996).

Por su parte la Ley de Emergencia Económica pauta fundamentalmente la suspensión de los subsidios, subvenciones y regímenes de promoción industrial, que representaban buena parte del déficit fiscal. La Ley introduce el congelamiento de las estructuras de personal existentes y la racionalización de los recursos humanos a través de la reubicación; promueve la participación de empleados, obreros y usuarios en el seguimiento, desempeño, gestión, propiedad, etc. de los establecimientos y entidades públicas.

4.2.4. Desregulación de los mercados

Muchas políticas adoptadas se inscriben dentro del marco de la desregulación de los mercados. Tal el caso de la eliminación del régimen de control de precios, la supresión de regulaciones específicas para las inversiones extranjeras, la liberalización del mercado de cambios y de los flujos internacionales de divisas, la desregulación del mercado del petróleo, etc. Estas políticas se tornan más orgánicas y funcionales al sancionarse el Decreto de Desregulación nro. 2.284/91. Así por ejemplo en el ámbito del mercado interno se eliminaron diversas restricciones a la oferta de bienes y servicios, intervenciones sobre la formación de precios, limitaciones al ingreso a los mercados, se modificó la Ley de Defensa de la Competencia y se suspendió la Ley de Abastecimiento. En lo referido al comercio exterior, se removieron las restricciones cuantitativas y cualitativas así como la intervención del Estado en materia de exportaciones, se suprimieron ciertas restricciones y requisitos a las importaciones de bienes y servicios, se derogó la Ley de reservas de cargas, se agilizaron los trámites aduaneros.(Azpiazu, Nochteff, 1994).

4.2.5. Los costos asociados a la reconversión

Algunos autores sostienen que los costos sociales de una reforma son tan inevitables como la reforma misma, pero pueden poner en duda la viabilidad de esa política. Por eso deben buscarse alternativas que permitan minimizar tales costos, eligiendo medidas adecuadas y moderando su impacto de modo tal que no pongan en peligro la ejecución de las reformas (Sautter, Schinke, 1994).

Gerchunoff y Machinea sostienen que los beneficios políticos y económicos de la reactivación económica tuvieron un costo que se fue manifestando poco a poco. Primero, el déficit en el comercio exterior puso en duda si la productividad, la estabilidad y el crecimiento pueden seguir acompañando la economía con signo positivo. En segundo lugar, la aparición de altas tasas de desempleo junto a una inequidad en la distribución del ingreso ponen en evidencia los costos sociales que implica una reforma estructural.

Otros autores sostienen que los programas de estabilización no tienen necesariamente que estar asociados con costos sociales de corto plazo ni con una redistribución regresiva del ingreso, ya que corregir los desequilibrios macroeconómicos es una de las mayores contribuciones para mejorar la situación de los sectores más pobres (Cartas, 1994).

Por otro lado, los costos que puedan surgir de la política de ajuste deben ser necesariamente comparados con la situación social asociada al sostenimiento de un modelo de organización económicamente agotado. Es decir, se debería comparar con los costos que hubiera implicado seguir con la política anterior, sin haber experimentado los cambios actuales. En términos de la evaluación del programa de estabilización y ajuste estructural éste es un dato significativo que opera a la manera de “costos de oportunidad” (Giordano, 1994).

Otro inconveniente para evaluar los costos sociales de la reconversión productiva se relaciona con la dificultad de diferenciar los problemas derivados en forma directa del proceso de reformas estructurales, de aquellos que tienen un origen más vinculado a la prolongada crisis previa a la nueva política económica (Giordano, 1994).

SEGUNDA PARTE

La Reforma del Estado 1989-1994

En 1989 el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Nación las llamadas Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, que constituyeron las bases para la Reforma del Estado Nacional y las políticas económicas. Sus objetivos fueron: a) desregular la economía, b) privatizar las empresas estatales, c) reformar la administración pública y d) transferir servicios sociales a las provincias.

En 1991 se sancionó la **Ley de Convertibilidad** que limita la emisión de moneda nacional a la disponibilidad de divisas en el Banco Central.

A partir de las privatizaciones y concesiones de las antiguas empresas del Estado se sancionaron las Leyes y Decretos que crearon los Entes de Regulación de los diversos servicios públicos transferidos.

En agosto de 1994 se sancionó la Reforma de la Constitución Nacional que establece importantes cambios en la relación del Estado con la Sociedad, en el sistema político y en el ámbito de la Administración Pública.

1. La Ley de Reforma del Estado

El objetivo central de la Ley es la reestructuración global del aparato estatal, priorizando la configuración del Estado como garante de 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 monopólicas 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°):

1. Transferir la titularidad, ejercicio de derechos societarios o administración de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas declaradas “sujetas a privatización”.
2. Constituir sociedades y/o reformar los estatutos societarios.
3. Disolver los entes jurídicos preexistentes en los casos en que por transformación, escisión, fusión o liquidación, corresponda.
4. Negociar retrocesiones y acordar la extinción o modificación de contratos y concesiones.
5. 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”.
6. 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.
7. Autorizar diferimientos, quitas, esperas o remisiones en el cobro de créditos de organismos oficiales contra entidades que se privaticen por aplicación de esta Ley.
8. Establecer mecanismos a través de los cuales los acreedores del Estado puedan capitalizar sus créditos.
9. 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:

10. Venta de los activos de las empresas, como unidad o en forma separada.
11. Venta de acciones, cuotas partes del capital social o, en su caso, de establecimientos o haciendas productivas en funcionamiento.
12. Locación con o sin opción a compra, por un plazo determinado, estableciéndose previamente el valor del precio de venta.
13. Administración con o sin opción a compra por un plazo determinado estableciéndose previamente el valor del precio de su venta.
14. 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 de los empleados en la adquisición de empresas “sujetas a privatización”, (en relación de dependencia), usuarios titulares y productores de materias primas cuya industrialización o elaboración constituye la actividad del ente a privatizar.

Se crea, 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), el Tribunal de Cuentas y la Auditoría General de la Nación (AGN) actúan en colaboración permanente con esta comisión.

El programa de privatizaciones, en una primera etapa, estuvo a cargo del Ministerio de Obras y Servicios Públicos posteriormente disuelto. Sus funciones fueron incorporadas al Ministerio de Economía.

Hasta la fecha se han concretado las privatizaciones de las empresas dependientes del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos y algunas del Ministerio de Defensa. Entre ellas se destacan: SEGBA (electricidad), Agua y Energía Eléctrica, Aerolíneas Argentinas, ENTEL (teléfonos), HIDRONOR, Gas del Estado, Obras Sanitarias de la Nación, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (en forma parcial), 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. Se prevé privatizar o concesionar a la Empresa Líneas Marítimas del Estado (ELMA), el Correo Argentino, Petroquímica Bahía Blanca, las plantas de generación de energía hidroeléctrica (Yaciretá, Salto Grande) y nuclear y a las empresas aún administradas por el Ministerio de Defensa. También está prevista la venta de acciones remanentes de las empresas ya privatizadas.

2. La Ley de Emergencia Económica

El Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de Ley -sancionado el 1 de septiembre de 1989 bajo el nombre de Ley de Emergencia Económica (Ley nº23.697)- que establece los lineamientos para la superación de la crisis fiscal del Estado.

La primera medida autorizada por esta Ley se refiere al “ejercicio del poder de policía de emergencia del Estado” (art. 1º), para llevar a cabo las siguientes medidas:

- Suspensión de subsidios y subvenciones: se suspendieron 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 aprobada, que establece la independencia del funcionamiento del Banco y la designación de sus autoridades mediante la decisión del Senado de la Nación. El Banco Central debe preservar el valor de la moneda según lo establece la Ley de Convertibilidad de la Moneda. 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 1.980 “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”. Propició además, la garantía de igualdad de tratamiento para el capital nacional y extranjero que se invirtiera en actividades productivas.
- Suspensión del régimen de “Compre Nacional”: Se suspendieron los regímenes establecidos por el decreto 5340/63, la Ley 18.875 y toda otra norma que estableciera 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 desafectó la recaudación total de los fondos con destino específico previsto en las Leyes Nros. 15.336, 17.597, 19.287, 20.073 y Decreto nº22.389/45, creador del Fondo Nacional de la Energía. Respecto de los recursos del Fondo Nacional de la Energía, Fondo Nacional de la Energía Eléctrica, Fondo Chocón-Cerros Colorados-Alicopa, y Fondo Nacional de Grandes Obras Eléctricas se estableció que el 50 % fuera girado a Rentas Generales y el resto contribuyera a la constitución de un Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior.
- Modificación en la liquidación de las regalías petroleras y gasíferas: Para la 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 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. Se estableció la responsabilidad del Ministerio de Economía en 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. La Desregulación y las Nuevas Regulaciones

3.1. La reforma estatal, las regulaciones económicas y la producción de bienes y servicios.

Las primeras regulaciones establecidas en la economía argentina tuvieron su origen en la crisis económica de los años 30. Durante esta época se sancionó un amplio conjunto de Leyes destinadas a controlar la oferta y la exportación de materias primas y productos agropecuarios con el objeto de atemperar el impacto de la baja de los precios internacionales y la contracción de la demanda. Posteriormente, estas primeras regulaciones fueron ampliadas en relación con las políticas de control de cambios y de comercio exterior que predominaron en la posguerra.

Un segundo conjunto de normas regulatorias tuvo su origen en los años 50 y 60. En este período se buscó acelerar, a través de políticas públicas, el desarrollo de industrias básicas, tales como la siderurgia, la construcción naval, el aluminio y otras industrias de bienes de capital e insumos. A tal efecto se establecieron esquemas de control de las inversiones y de estímulo a las actividades industriales por medio de franquicias fiscales y arancelarias y créditos subsidiados.

En las décadas siguientes, durante los años 60 y 70, surgieron normas regulatorias con el objeto de evitar la sobreoferta de productos agrícolas regionales (vinos, azúcar y yerba mate), atemperar las fuertes oscilaciones en los precios domésticos y proteger las economías regionales dependientes de estos cultivos.

A lo largo de la década del 70, cuando ya se hacían evidentes los desequilibrios del modelo de economía cerrada, proliferaron reglas tendientes a organizar el desempeño de diversas profesiones liberales con el fin de preservar los ingresos de estos sectores. Mediante las mismas se sometió el ejercicio de profesiones universitarias a la regulación de asociaciones profesionales que fijaron tarifas uniformes, restricciones a la movilidad de los profesionales y limitaciones al acceso a los mercados.

Por último, a principios de los 80, luego de la crisis de endeudamiento externo, se comenzó a aplicar una compleja legislación sobre comercio exterior que combinó distintos instrumentos de la política comercial externa: aranceles altos, cupos y normas técnicas y de calidad claramente limitativas. Asimismo, frente a la crisis fiscal del sector público, se desarrolló una amplia gama de impuestos y tasas a las transacciones en los mercados de capitales y a las exportaciones.

A partir de 1989, con el inicio de la gestión del presidente Menem, el gobierno nacional emprendió un programa de estabilización y reforma estructural de la economía. Como se ha señalado, las Leyes 23696 y 23697 -llamadas de Reforma del Estado y de Emergencia Económica- sancionadas durante el último trimestre de 1989, después de haberse controlado el primer estallido hiperinflacionario, constituyeron el marco normativo y programático de las políticas de transformación estructural encaradas por el gobierno.

La necesidad de sentar definitivamente las bases jurídicas de una economía competitiva abierta y básicamente dominada por la actividad privada, hizo impostergable la eliminación de diversas regulaciones que operaban contra la transparencia de los mercados y que se habían tejido favorecidas por las diversas vicisitudes de la economía nacional e internacional.

Mediante la sanción del decreto 2284 el 31 de octubre de 1991, el gobierno se propuso la eliminación de este complejo entramado de normas. El decreto abarca cada uno de los campos sobre los que se aplica el programa de desregulación: a) mercado interior de bienes y servicios, b) comercio internacional, c) entes reguladores y la organización estatal, d) reforma fiscal.

La aplicación de estos principios comprendió la desregulación de: a) el mercado del transporte por ruta y las actividades de carga, descarga y acopio de mercaderías, b) los mercados concentradores mayoristas de frutas, verduras y otros productos alimenticios frescos para los que se dispone la libre circulación, c) los mercados de servicios profesionales, para los que se dispuso la derogación de las tarifas uniformes,

el libre acceso de nuevos profesionales en todas las regiones del país y la prohibición del cobro de honorarios de manera centralizada por parte de entidades públicas o privadas, d) los mercados de productos farmacéuticos por medio de la liberación de la comercialización y la libre importación de fármacos, y e) las actividades portuarias y comerciales, en lo relativo a horarios, días de trabajo en la prestación de servicio de carga y descarga, de venta, empaque, expedición y administración.

En materia de comercio internacional, la política desreguladora se inscribió en un proceso de apertura económica e integración a las grandes corrientes del comercio mundial. Ello hizo indispensable la supresión de las restricciones que operaban sobre las importaciones y las exportaciones, con el objeto de desburocratizar el proceso de exportación/importación a fin de evitar prácticas susceptibles de generar corrupción y mejorar el nivel de competitividad de los productos de exportación.

Las importaciones por su parte mantuvieron como únicas limitaciones aquéllas derivadas de las disposiciones sanitarias y arancelarias, eliminándose las restricciones relativas a reserva de carga y fletes que obligaban a los operadores del comercio exterior a contratar fletes nacionales para el transporte de mercancías.

Para asegurar la fluidez de las operaciones de comercio exterior y disminuir los costos operativos del intercambio externo se dispuso: a) el despacho directo a plaza de todas las importaciones con el fin de acortar el período de depósito de las mercaderías importadas y simplificar los trámites aduaneros, b) la apertura de los registros para importar o exportar a todo agente económico, facilitando a las unidades económicas de menor tamaño el acceso al comercio exterior como importadores o exportadores sin limitaciones, c) la unificación de los trámites impositivos ligados a operaciones de comercio exterior en un acto único y d) la reorganización de la Administración Nacional de Aduanas, especializándola en dos funciones: la represión del contrabando y tráfico de bienes prohibidos (drogas, armas, sustancias peligrosas) y la percepción de impuestos sobre el comercio exterior.

Con el fin de tutelar convenientemente la salud de la población, se dispuso el perfeccionamiento del régimen de control, inspección y autorización de alimentos y productos naturales frescos, ajustando los procedimientos de control a las disposiciones del **GATT**.

Mediante el decreto 2284/91 se procedió a la disolución de los Mercados de Concentración Pesquera y de Hacienda, del Instituto Nacional de Actividad Hípica, del Instituto Forestal Nacional, de la Corporación Argentina de Productores de Carnes, de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate y del Mercado Consignatario Nacional de Yerba Mate, de la Dirección Nacional del Azúcar, de Junta Nacional de Carnes y de la Junta Nacional de Granos.

La disolución de estos organismos implicó dejar fuera del ámbito estatal los sistemas que se encontraban bajo su control. Se eliminó toda la legislación regulatoria

que pesaba sobre los mercados de productos agropecuarios. El Estado quedó a cargo de las atribuciones en materia de policía y control de calidad, las que pasaron a ser desempeñadas por los servicios e institutos ya existentes: el Servicio Nacional de Sanidad Animal, el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal y el Instituto Nacional de Vitivinicultura.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca tomó a su cargo las funciones de política comercial, interna y externa de los productos agropecuarios. Los bienes de los entes disueltos quedaron en poder del Estado, que procedió a su venta, y los agentes de dichos organismos pasaron a revistar en funciones de policía y fiscalización, o ingresaron al régimen de retiro voluntario.

Una reforma fiscal capaz de consolidar la política de desregulación económica, requería la derogación de todos los regímenes de promoción industrial de carácter sectorial, tales como el de la siderurgia, el aluminio, la maquinaria vial, la aeronáutica y el fondo destinado al sostenimiento de la marina mercante. Estos regímenes contemplaban franquicias y facilidades fiscales, como el no pago de aranceles de importación o mayores diferimientos de impuestos. Además, implicó la supresión de los impuestos destinados a solventar los regímenes regulatorios derogados (impuestos y gravámenes a la comercialización del azúcar y de la yerba mate, a los productos forestales, a los granos y carnes y la sobretasa a la comercialización de vinos), la supresión de los impuestos sobre las exportaciones y de los derechos consulares que gravaban las importaciones, y la derogación de la desgravación impositiva con que contaban las tierras de baja productividad.

Todas estas disposiciones buscaron consolidar el funcionamiento de mercados fluidos y transparentes en los que los precios se formen como consecuencia de la interacción espontánea entre oferta y demanda, reduciendo las distorsiones existentes entre precios internos y externos. Finalmente, la desregulación del mercado interno tuvo como objetivo la simplificación de los procedimientos de control, la supresión de trabas injustificadas a la libre circulación de bienes en vista de la consolidación del proceso de integración económica iniciado por el MERCOSUR.

3.2. Creación de los entes reguladores y nuevas regulaciones

En el contexto del proceso de reforma del Estado y como parte del rediseño de su rol, adquirió suma importancia la formulación de nuevos marcos regulatorios y la creación de Entes de control encargados de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por las empresas prestatarias de servicios públicos privatizadas o concesionadas a operadores privados, ya transferidas o aún en proceso de adjudicación.

La privatización y/o concesión de empresas y servicios públicos tiene por objetivo generar condiciones para el mejoramiento del servicio prestado, eliminar una de las causas que más han influido en el desequilibrio fiscal y recuperar para el Estado

la capacidad de regulación, fijación de políticas y fiscalización en las áreas cedidas al sector privado.

Los entes reguladores se fueron conformando a medida que se privatizaron las empresas.

Algunos entes fueron creados por Ley y otros por decreto bajo la dependencia del Poder Ejecutivo. Entre los principales se destacan: la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos, el Ente Regulador de Energía Eléctrica (ENRE), el Ente Nacional del Gas (ENARGAS), el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario y la Comisión Nacional del Transporte Automotor.

En 1996 se fusionaron la CNTF y la CoNTA y se creó la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) dependiente de la Presidencia de la Nación e integrada por la ex Comisión Nacional de Telecomunicaciones y la ex Comisión Nacional de Correos y Telégrafos.

Recientemente se conformaron los entes que regulan la concesión de las rutas nacionales, la Comisión Nacional de Comercio Exterior, el Organismo Regional de Seguridad de Presas del Comahue y el ente Regulador Nuclear. Se encuentra en tratamiento legislativo la regulación del servicio postal. En el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Alimentación y Pesca se fusionaron el SENASA y el IASCAV en un solo organismo de control sanitario. Se creó, asimismo, la Comisión Nacional de Control de Alimentos.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene bajo su órbita a la Superintendencia de las Administradoras de Jubilaciones y Pensiones que controla y regula el funcionamiento de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y a la Superintendencia de Riesgos de Trabajo que controla y regula las empresas Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (A.R.T.).

En el Ministerio de Salud y Acción Social se prevé la transformación de la ANSSal en la Superintendencia de servicios de salud, que actuará como ente regulador del sistema de Obras Sociales.

Otra reforma importante se consolidó a través de la Ley de Puertos, que además de normar la descentralización y desregulación del sistema portuario argentino, prevé la creación de entes reguladores.

Entre otras nuevas regulaciones cabe mencionar la Ley de Defensa del Consumidor, la Ley de Quiebras, las normas del sistema financiero y las del medio ambiente. Muchas de ellas se encuentran en proceso de implementación pero inciden en la relación del sistema público con el ámbito privado. Subyace en todas, la decisión de retiro del Estado en la administración directa, producción o intervención,

resguardando su poder de policía en aspectos relativos a la seguridad pública, la salud y la integridad de las personas.

4. Reformas al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos

El **Acuerdo Federal** firmado por las Provincias y la Nación modifica en varios aspectos el régimen anterior de coparticipación establecido por Ley 23.548/88. Diversos hechos confluyeron para que se hiciera sentir la necesidad de reformular el régimen de coparticipación federal. Los más importantes son:

1. La transferencia a las provincias y municipios de la ejecución del llamado “gasto social” (establecimientos de salud, educativos, Fondo Nacional de la Vivienda - FONAVI-, Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento -COFAPyS-, Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior -FEDEI-, y Fondo Vial Federal).
2. La decisión del gobierno nacional de encarar una solución al problema del sector pasivo, aumentando los ingresos del sistema previsional con ingresos fiscales genuinos.
3. El aumento de la recaudación fiscal, la previsión de un nuevo aumento de la misma para el ejercicio fiscal siguiente y, en consecuencia, el aumento de los montos coparticipados a las provincias con la consiguiente mejora en su situación financiera.

De este modo, las Provincias y la Nación signaron el llamado Acuerdo Federal el 19/8/92, puesto en ejecución mediante el Decreto 1602/92. Se apeló a dicho instrumento en razón de la urgencia impuesta por la materia tratada, cuya implementación se estableció a partir del 1/9/92. El mismo se ratificó por Ley 24.130/92 sancionada por el Congreso el 2/9/92.

Por último, los servicios de salud, educación y promoción y asistencia social transferidos a las provincias por las Leyes 24.049, 24.061 y el decreto 964/92 originan otras modificaciones a las transferencias de recursos a las provincias.

La Reforma Constitucional de 1994 establece que el Pacto Fiscal entre la Nación y las provincias deberá ser modificado por una Ley del Poder Legislativo Nacional.

5. La Descentralización Educativa

El Poder Ejecutivo Nacional transfirió, a partir del 1º de enero de 1992, a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos.

Posteriormente se transfirieron las escuelas superiores normales e institutos superiores estatales y la supervisión de los privados.

Los requisitos específicos de las transferencias se establecieron mediante convenios celebrados entre el Poder Ejecutivo Nacional y cada una de las jurisdicciones.

Las jurisdicciones receptoras, con el apoyo sostenido del Poder Ejecutivo Nacional, deben cumplir todos los derechos y obligaciones vigentes en materia educativa. El Estado Nacional garantizará que los servicios transferidos sean prestados con óptima cobertura cuantitativa, alta calidad pedagógica y equidad en todas las jurisdicciones.

El personal docente, técnico, administrativo y de servicios generales que se desempeñaba en los servicios que se transfirieron quedaron incorporados a las administraciones provinciales o municipales. Se transfirieron, asimismo, los bienes muebles e inmuebles correspondientes.

El Poder Ejecutivo Nacional, asignará un monto global para reparaciones de los edificios transferidos cuyo estado de conservación o antigüedad afecte el desenvolvimiento de los servicios educativos. Los montos serán acordados en los respectivos convenios bilaterales. A través del Ministerio de Cultura y Educación, ejecutará las políticas y estrategias del Sistema Educativo Nacional, en consulta permanente con el Consejo Federal de Cultura y Educación, y coordinará, compatibilizará y evaluará el funcionamiento interjurisdiccional.

El Ministerio de Cultura y Educación promoverá concertadamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación la adecuación de la estructura común del sistema educativo, la actualización de planes generales con objetivos y contenidos curriculares básicos y comunes con aportes que consideren las particularidades regionales, provinciales y de la escuela y su comunidad, a fin de establecer un marco de coherencia, unidad e integración educativa y cultural del país en pleno respeto del federalismo.

5.1. La Ley Federal de Educación.

En 1993 se sancionó la **Ley Federal de Educación** que reemplazó a la Ley 1420 de educación primaria obligatoria. A través de la misma se establece, entre los principales aspectos, la extensión de dos años y la inclusión del nivel preescolar en la educación obligatoria, modificando en consecuencia el tradicional sistema primario y de educación media.

La extensión del ciclo obligatorio, denominado de **Educación General Básica**, prevé la reducción y modificación del ciclo medio. La administración del sistema está a cargo de los estados provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

La Ley establece las atribuciones de regulación del Ministerio de Cultura y Educación en la materia y de las políticas de apoyo y fomento al sistema educativo obligatorio.

Esta política educativa se encuentra en la etapa inicial de desarrollo. Se prevé concretar los objetivos en etapas, de acuerdo a las posibilidades o disponibilidades de los estados provinciales.

5.2. La nueva Ley de Educación Superior.

En 1995 se sancionó la nueva Ley de Educación Superior o Universitaria. El Ministerio de Cultura y Educación mantiene la administración de la universidades estatales y la regulación de las privadas como así también de los títulos profesionales que otorgan las mismas. La nueva Ley mantiene el autogobierno de los claustros universitarios.

Entre las principales modificaciones se establecen cambios en las formas de financiamiento del sistema, por el cual se autoriza a las universidades a realizar acciones tendientes a su autofinanciación para fines previstos en la norma, sin que ello exima al Estado Nacional de financiar a las universidades públicas. Ley 24.521 de Educación Superior reglamenta el funcionamiento de las universidades públicas y privadas, aprueba el funcionamiento de las universidades e institutos privados, reglamenta la certificación de títulos y entiende en el seguimiento académico.

5.3. El “Plan Social Educativo”

El Estado Nacional desarrolla la política de refuerzo de la educación en las jurisdicciones con menores recursos. Para ello se diseñó una política de erradicación de escuelas rancho, mejoramiento edilicio y equipamiento escolar.

6. La Política de Salud. Descentralización y Nuevas Políticas.

Los objetivos del actual proceso de transferencia de establecimientos hospitalarios a las provincias son redefinir los roles de los gobiernos nacional y provinciales, profundizar el federalismo y acercar a los usuarios las instancias decisorias en materia de prestación de servicios, de manera que se refuerce la capacidad de control de los mismos.

El Decreto Nro. 1269/92 normatiza las políticas sustantivas de la Secretaria de Salud, entre ellas el derecho a la salud para todos, la extensión efectiva de la cobertura y su acceso. Se pautan los criterios de eficacia y eficiencia, la calidad de la atención médica, se define el alcance de la promoción, la protección, la prevención, la federalización y descentralización del sistema.

El Programa Nacional de Garantía de la Calidad de la Atención Médica (Resolución 432/93) fija las pautas y criterios para la habilitación y categorización, el

control del ejercicio profesional, normas y procedimientos, la fiscalización y control sanitario y la evolución de la calidad.

El Ministerio de Salud y Acción Social mantiene la administración de los servicios hospitalarios considerados esenciales por tener a su cargo el desarrollo de programas sanitarios relevantes y de alcance nacional. Asimismo, su accionar se centra en la regulación y contralor del sistema de salud. En materia hospitalaria se encuentra en desarrollo el Programa de Autogestión Hospitalaria, que tiene por objetivo la autoadministración y autofinanciamiento de los establecimientos.

El Decreto Nro. 578/93 establece el Registro Nacional de Hospitales Públicos de Autogestión (HPA) y los faculta a realizar convenios, a complementar e integrar redes de servicios, a cobrar aranceles a personas con capacidad de pago o terceros pagadores, entre los principales aspectos. En tanto la Resolución Nro. 325/96 establece, por parte de la Anssal, el pago automático a los hospitales de autogestión por parte de los usuarios con cobertura de obra social.

7. La Reforma Previsional

Se modificó el Régimen Previsional. En 1994 comenzó a funcionar un sistema mixto que permite el funcionamiento de empresas de capitalización previsional privadas y la libre elección de los aportantes entre el régimen estatal -o sistema de reparto- y las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

8. La Reforma Judicial

El Poder Judicial implementó el juicio oral en el fuero penal. La Ley 24.050 y la 24.121 operan en un mismo sentido. La primera fija las competencias penales del Poder Judicial de la Nación, modificando el Decreto-Ley 1285/58, y la segunda especifica en un nivel organizacional-judicial los cargos a ocupar y a modificar, dándole el marco específico a la generalidad de la primera.

La Ley 24.050 crea la Cámara Nacional de Casación Penal, establece la oralidad de los Tribunales en lo Criminal, en lo Penal-Económico, en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal y Cámaras Federales de apelaciones con asiento en las provincias. En su artículo 3° se fijan 16 distritos judiciales con sus respectivas sedes y cámaras.

La sede de la Cámara de Casación Penal se fija en Capital Federal. Otro de los puntos salientes de la Ley es el establecimiento de la Policía Judicial y la creación de una división de informática jurídica.

La Ley 24.121 es una continua exposición de cambios organizaciones que se deben operar en las diversas instancias judiciales para aplicar la oralidad judicial establecida por la Ley anteriormente mencionada.

En principio este nuevo sistema sólo es aplicado en ámbito penal. Se prevén reformas que extiendan el juicio oral a los fueros civil y laboral.

9. Aspectos de la Reforma en el Ministerio de Defensa

Se procedió a la reforma de la política del sistema de Defensa Nacional. El principal antecedente se implementó a partir de 1988 cuando se determinó, según la nueva Ley de Defensa, que el accionar de las Fuerzas Armadas debe orientarse al enemigo exterior. Sin embargo, las diversas políticas de integración con los países limítrofes y los tratados internacionales, determinaron el afianzamiento de las relaciones y desarme. La política exterior de apoyo a las misiones de paz de las Naciones Unidas permitió la participación de las Fuerzas Armadas en el contexto internacional.

El ajuste presupuestario y la privatización de las empresas públicas afectó a las políticas y presupuesto del Ministerio de Defensa. Numerosos inmuebles y empresas pasaron al ámbito privado y otros están en pleno proceso de desafectación pública. Estas políticas aún se encuentran en desarrollo.

Una reforma trascendente la constituye la reforma del Servicio Militar Obligatorio por el sistema Voluntario. Se suplantó la llamada Ley Ricchieri por el sistema de prestación militar que establece una inscripción voluntaria por parte de los ciudadanos y un contrato de formación profesional-laboral.

10. La Reforma Administrativa

10.1. Principales aspectos de la reforma administrativa.

La Administración Pública Nacional ha sido objeto de una serie de reformas cuyos objetivos han sido la búsqueda de la modernización o actualización de sus tecnologías organizacionales, a fin de lograr un mayor grado de eficiencia y eficacia en el desarrollo de sus acciones.

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.

La Ley de Reforma del Estado, a través del accionar del **CECRA**, implicó en una primer etapa la modificación de la estructura piramidal de la APN mediante la reducción del número de Secretarías, Subsecretarías y Direcciones en cada uno de los Ministerios. Sin embargo, a partir del Plan de Convertibilidad este modelo organizacional sufrió numerosos cambios.

El proceso de **Reforma Administrativa del Sector Público** apunta a lograr una mayor eficiencia en 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.

Entre los cambios relevantes se destacan la Ley de Administración Financiera y el Sistema de Profesionalización Administrativa.

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 objetivo 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.

Los sistemas de Administración Financiera involucrados son: a) el **Sistema de Presupuesto** a cargo de la **Oficina Nacional de Presupuesto**. Se implanta el sistema de presupuesto por programas que permite establecer la relación insumo-producto y busca asignar racionalmente los recursos públicos, asegurar la transparencia de la gestión gubernamental, permitir el control de las cuentas públicas y la evaluación de la eficacia del gasto y administrar las finanzas del Estado en un marco de equilibrio permanente. b) El **Sistema de Crédito Público** a cargo de la **Oficina Nacional de Crédito Público** tiene la misión de administrar el endeudamiento a fin de financiar inversiones reproductivas, atender casos de necesidad nacional y reestructurar pasivos. Se procura evitar el endeudamiento para financiar gastos de funcionamiento. Se busca tener un pasivo estructurado de tal manera que permita programar y ejecutar la atención del servicio. c) El **Sistema de Tesorería** a cargo de la **Tesorería General de la Nación**. Tiene la responsabilidad de administrar la política de caja del Sector Público Nacional. Interviene en el proceso de ejecución del Presupuesto, en la aprobación y supervisión de los presupuestos y su ejecución en los organismos descentralizados, coordina el Presupuesto con el programa monetario del Banco Central, administra la cuenta única o el sistema de fondo unificado del Gobierno y fija los criterios que deben aplicar las tesorerías públicas. d) El **Sistema de Contabilidad** a cargo de la **Contaduría General de la Nación**. El sistema se desarrolla mediante la combinación de aspectos tradicionales de la disciplina contable junto a herramientas provenientes del desarrollo de la informática. De esta combinación se obtiene la utilización de instrumentos de manejo de grandes volúmenes de información (base de datos) con tecnología relacional aplicados a las cuentas contables que forman el catálogo de cuentas integrado (diccionario de la base de datos).

Las características fundamentales del sistema son: debe estar basado en principios de contabilidad aceptados y aplicables al Sector Público, debe ser común y único para todo el Sector Público, debe generar y registrar datos permanentemente y en tiempo real sobre la ejecución presupuestaria de recursos y gastos, los movimientos y situación del Tesoro y la variación, composición y situación del patrimonio de las entidades públicas; debe estar orientado a determinar el costo de las acciones públicas y debe operar como Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF).

El propósito de la reforma es mejorar la eficiencia en la administración de las finanzas públicas y transparentar su manejo ante la ciudadanía. Se propone que la gestión se realice con economía, eficiencia y eficacia, generando información oportuna y confiable para la toma de decisiones, interrelaciona los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo realizando la gestión de los recursos públicos en un marco de transparencia.

Esta política implica la centralización normativa, que en base a las normas y procedimientos orienta las acciones, y una descentralización operativa de los sistemas de administración financiera y de los recursos reales de los diversos organismos.

El nuevo sistema presupuestario implicó la informatización de todo el sistema en el conjunto de organismos de la APN, a fin de mantener un control informativo en línea con la ejecución del gasto público. El objetivo de la **Secretaría de Hacienda** es hacerlo extensivo a las jurisdicciones provinciales y municipales.

El nuevo sistema generó numerosos cambios: formulación del presupuesto por programas, determinando metas y productos, establecimiento de la 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.

La Ley incorpora los **sistemas de control del sector Público**, los que sufrieron una drástica transformación. El objetivo es la creación de **un sistema de control interno** y de un **sistema de control externo** del conjunto de la APN y en especial, de una nueva concepción de la metodología tradicional de control del gasto público.

El ex Tribunal de Cuentas y la SIGEP fueron disueltos y en su lugar se creó la **Sindicatura General de la Nación (SIGEN)**. Tiene a su cargo el **control interno** y la evaluación de los organismos centralizados y descentralizados de la APN. Este organismo es autónomo y se encuentra en la órbita de la Presidencia de la Nación. Determina las políticas y por ende, las normativas de la ejecución de los controles que las **Unidades de Auditoría Interna** ubicadas en cada organismo deben ejecutar. Además, de los criterios presupuestarios-contables, las UAI deben desarrollar y ejecutar criterios de evaluación de gestión para mejorar la eficacia y eficiencia del accionar de los diversos organismos según sus objetivos específicos.

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.

10.2. El sistema nacional de inversión pública

La Ley 23.354 crea el Sistema Nacional de Inversión Pública que se refiere a las acciones previas a la presupuestación o al otorgamiento de avales o garantías de los proyectos de inversión. Con su funcionamiento se pretende tener un flujo continuo de proyectos de inversión adecuadamente preparados y evaluados, en un Banco (inventario) de Proyectos de Inversión. Se persigue un mejoramiento en la eficacia y eficiencia en la ejecución y operación de las inversiones públicas, como así también una mayor capacidad de negociación con los organismos de financiamiento. Este proceso se lleva a cabo bajo la responsabilidad normativa de la Secretaría de Programación Económica, recayendo la responsabilidad operativa en las distintas jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional.

10.3. Plan informático

La Secretaría de Hacienda diseñó un plan Estratégico Informático para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la gestión, contar con información consolidada, confiable y oportuna para lograr la integración de los sistemas administrativos. Se busca obtener sistemas de aplicación orientados a los usuarios finales, información integrada en administradores de bases de datos utilizables en diferentes equipos, aplicaciones desarrolladas con herramientas de última generación y procesos distribuidos basados en estructuras abiertas y redes locales.

10.4. Sistema de contrataciones del Estado Nacional.

Sus objetivos son la centralización de las políticas, los aspectos normativos y el control y evaluación del sistema de contrataciones y la descentralización de las acciones concretas de contratación. Se unifica la legislación administrativa preexistente y se excluye a los contratos alcanzados a la relación de empleo público. Se pretende lograr que el Estado obtenga por medio de sus contrataciones los bienes y servicios que requiere, con la mejor tecnología disponible, en el momento oportuno y al menor costo compatible con las exigencias.

10.5. La administración de bienes del Estado

Se desarrolló una política de mejoramiento de la infraestructura edilicia de diversos organismos públicos. Un aspecto de esta política, fue el traspaso de inmuebles desafectados de ex empresas públicas a organismos de la APN, entre los que se destacan los del ex BANADE, SOMISA, Caja de Ahorro Postal, Ministerio de Obras y

Servicios Públicos, CASFEC, Aerolíneas Argentinas, SEGBA, que beneficiaron a diversos Ministerios y Secretarías de Estado. Otro aspecto fue la inversión destinada a la remodelación y al reequipamiento de los inmuebles existentes.

El **Sistema de Administración de Bienes del Estado** está constituido por el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que se aplican para las altas y bajas al patrimonio del Estado, de bienes que es menester ingresar, registrar, conservar, mantener, proteger y eventualmente reasignar.

En 1994 se presentó al Congreso Nacional un proyecto de Ley de Administración de Bienes del Estado en el que propone, entre otras medidas, un procedimiento de desalojo ágil y eficaz para lograr la inmediata restitución de inmuebles del Estado ocupados por terceros en forma ilegítima y un mecanismo de regularización de los problemas dominiales y registrales, con intervención de los organismos específicos de la Administración.

Entre las principales medidas desarrolladas por la Secretaría de Hacienda para implementar el Sistema de Administración de Bienes se destacan la obligación de cada jurisdicción de llevar un inventario de bienes permanentemente actualizado y valuado, se establecen responsabilidades concretas para los encargados de la administración o guarda de los bienes, se atiende el mantenimiento preventivo de los bienes y se establecen sistemas de resguardo y por último se prevé la realización de auditorías sobre las condiciones de mantenimiento, ocupación y conservación de bienes, a cargo de la Unidad Central del Sistema.

10.6. Administración tributaria

La modernización de la administración tributaria se basó en dos estrategias: la simplificación del sistema impositivo, mediante la eliminación de numerosos tributos distorsivos de la actividad económica y el aumento de la base contributiva mediante la lucha contra la evasión. El sistema se basa en cinco impuestos que generan el 97 % de la recaudación. Ellos son Ganancias, IVA, Derechos de Importación, Objetos Suntuarios y sobre la nómina salarial. Se busca controlar la evasión mediante la sanción de la Ley Penal Tributaria, la modernización de la DGI mediante la incorporación de equipamiento informático de última generación y la capacitación y adiestramiento de los recursos humanos.

Desde 1994 se vienen realizando numerosas modificaciones al régimen impositivo. Se procura aumentar la recaudación y cubrir el déficit previsional. Se aumentó la alícuota del IVA y se procura su mayor alcance. También se aumentó la alícuota del impuesto a las Ganancias.

La Ley 24.631 modifica los alcances de los impuestos a las Ganancias y al Valor Agregado y Bienes Personales. Se modificaron los impuestos internos reduciendo o eliminando las alícuotas de diversos bienes. Se modificó el impuesto a

los combustibles líquidos (Decreto 402/96) y al sector tabacalero (Decreto 403/96). Se procura reducir y eliminar los impuestos internos, con excepción de los aplicados a combustibles y al tabaco.

El Decreto 555/96 establece el certificado de acreditación de cumplimiento fiscal. Las personas físicas comprendidas en el régimen de impuestos a las Ganancias y Bienes Personales deberán presentar dicho certificado para realizar diversas gestiones privadas y públicas. Esta medida no se encuentra en aplicación. Recientemente se sancionó la **Ley Penal Tributaria** que aumenta las penas de los delitos tributarios y da mayor alcance al poder de policía de la DGI.

10.7. Sector público y recursos humanos

El Sistema Nacional de la Profesionalización Administrativa

En la primer etapa de la Reforma se observó una drástica reducción del personal del Estado Nacional. La reducción más importante se debió al proceso de privatizaciones de empresas públicas y a la disolución de organismos. En la Administración Central, la desafectación de personal se instrumentó mediante retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y disponibilidades de personal (ver cuadro nro.1 en anexo).

Una vez aprobadas las nuevas estructuras administrativas por parte del CECRA, a fines de 1991 se crea el SINAPA mediante la sanción del Decreto N° 993/91.

Este nuevo sistema contractual de trabajo público reemplazó al régimen escalafonario estipulado por el Decreto 1428 que regía desde 1973. Los agentes que se desempeñaban en el núcleo administrativo de la APN fueron reencasillados en el nuevo sistema, de modo que de los casi 300 mil agentes de la Administración Nacional, el SINAPA comprende a alrededor de 30 mil agentes ubicados en organismos centralizados y descentralizados. El resto, se agrupa en otros regímenes escalafonarios según servicios específicos (militar, policial, científico, de salud, etc.).

El SINAPA creó una nueva modalidad de carrera administrativa que pretende profesionalizar el empleo público. Abarca seis niveles verticales que categorizan a los agentes según las funciones básicas de conducción o coordinación, profesionales y operativas, las que constituyen la denominada **carrera vertical**. Cada nivel tiene una apertura de grados, que conforma lo que se denomina **carrera horizontal**. La carrera vertical implica requisitos mínimos de educación formal, capacitación, edad, etc.. El desarrollo de la carrera horizontal supone, por parte del agente, el cumplimiento de requisitos establecidos en el **subsistema de evaluación de desempeño** y de requisitos mínimos de **capacitación**.

El SINAPA comprende **tres agrupamientos de funciones** denominadas: General, Científico-Técnico y Especializado.

Crea el subsistema de **Evaluación de Desempeño** que administra la evaluación anual de los agentes y el **subsistema de Capacitación** que tiene por finalidad perfeccionar las capacidades de los agentes para el desempeño de sus tareas. Un tercer **subsistema es el de Selección**. Establece los requisitos de ingreso al sistema o para el ascenso de nivel.

Un cambio relevante fue la creación de los denominados **Cargos Críticos**. Comprende, entre otros puestos de conducción, los cargos de **Directores de las unidades organizacionales de las diversas jurisdicciones** de la APN. Estos cargos eran consideradas anteriormente como políticas, determinando que su designación y consiguiente cese de funciones estuviera asociado a los cambios de la autoridad política. Con la creación del nuevo sistema de selección se busca independizar el desempeño y la permanencia de los Directores de dichas autoridades. El ingreso al cargo se realiza mediante concurso público y su permanencia en el mismo se establece contractualmente por un tiempo determinado. Un aspecto relevante es que su desempeño está vinculado a un sistema de evaluación anual.

La administración y regulación del sistema está a cargo de la **Secretaría de la Función Pública** y la administración de la capacitación está a cargo del **Instituto Nacional de la Administración Pública**. En la Secretaría se encuentra la sede de la **Comisión Permanente de Carrera (COPECA)** que tiene delegaciones en cada jurisdicción de la APN. La COPECA está integrada por funcionarios de la Secretaría de la Función Pública, de la Secretaría de Hacienda y por miembros del sindicato UPCN.

El Congreso Nacional aprobó en el año 1993 la denominada **Ley Nro. 24185 de Convenio Colectivo del Sector Público**, que establece el mecanismo de negociación de las condiciones de trabajo entre el Estado, en su rol de empleador, y los agentes públicos, representados por las organizaciones sindicales. Hasta el momento no se han desarrollado negociaciones laborales bajo esta modalidad.

10.8. Sistema de balance y control

El Decreto 928 del mes de agosto de 1996 establece que seis organismos que concentran las principales actividades de recaudación y prestación de servicios deberán realizar balances anuales de gestión y audiencias públicas, y crear oficinas especiales para prevenir e investigar el fraude y la corrupción, así como para potenciar la atención y orientación del público.

La medida alcanza a la **Dirección General Impositiva (DGI)**, la **Aduana**, la **Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS)**, el **Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados**, la **Administración Nacional del**

Seguro de Salud (ANSSal) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

En dichos organismos se pondrá en marcha un régimen de remuneraciones asociados a criterios explícitos de productividad. El decreto establece que dichos criterios deberán estar vinculados con el desempeño de la organización en su conjunto, los resultados del área de actuación y el rendimiento individual de cada agente. Respecto de las oficinas anticorrupción la norma establece que se deben instrumentar programas especiales para prevenir y detectar eventuales situaciones de fraude y corrupción, como también áreas especializadas en asistir al público usuario en sus reclamos, necesidades y urgencias.

El plan de transformación de estas reparticiones, cuyo objetivo es lograr que se manejen con un criterio gerencial, incluirá la instrumentación de un sistema de información que permita conocer periódicamente la situación patrimonial y la gestión económico-financiera. La norma impone la presentación de una memoria anual que incluya los principales indicadores de la gestión del organismo.

La máxima autoridad del organismo deberá convocar a una audiencia pública, al menos una vez al año a fin de dar a conocer los resultados de su gestión y reseñar los aspectos salientes de la memoria anual. También se prevé la instrumentación de sumarios por irregularidades administrativas en audiencias orales y públicas. En el caso de que los presuntos fraudes hayan sido cometidos por secretarios o subsecretarios, el sumario estará a cargo de la Procuración General del Tesoro.

Cabe aclarar que el INSSJP (PAMI) dejará de formar parte de la organización presupuestaria nacional y que la DGI y la Aduana se fusionarán en un solo organismo (Administración Federal de Ingresos Públicos). En tanto se prevé la transformación de la ANSSAL en un ente regulador (Superintendencia de Servicios de Salud).

11. El nuevo escenario de la reforma

A mediados de 1994 comenzó a percibirse la dificultad de mantener el superávit fiscal. En el marco de la convertibilidad de la moneda, el excedente fiscal es necesario para generar el ahorro destinado al pago de la deuda estatal y al mantenimiento del valor del peso. Esta condición de las cuentas fiscales es además exigida por los organismos multilaterales (FMI, BIRF y BID) para el mantenimiento de los acuerdos financieros.

La primera Reforma del Estado incorporó el régimen previsional al presupuesto nacional. El sistema previsional presenta problemas de carácter estructural (baja relación entre población activa y pasiva, escasa recaudación de los autónomos, juicios previsionales) y problemas relativos a la reforma del régimen en un sistema mixto. A ellos debe agregarse el proceso de traspaso de las cajas previsionales provinciales al

régimen nacional (ANSeS). Todos estos factores provocan la imposibilidad del sistema de generar la totalidad de los recursos necesarios para cubrir sus obligaciones.

Las situaciones críticas, dificultades para generar superávit fiscal y déficit estructural entre las contribuciones y las jubilaciones y pensiones, determinaron la necesidad de encarar la reforma del sistema impositivo.

Asimismo, el sostenido aumento de las demandas de la sociedad civil hacia una mayor eficacia estatal en el cumplimiento de sus funciones básicas y en la mejor asignación de los recursos, impulsó el desarrollo de un nuevo programa de reforma de la administración pública tendiente a mejorar la gestión de los programas estatales y reducir el gasto público. (Ver cuadro Nro. 2 en anexo)

TERCERA PARTE

La segunda etapa de reforma

En este contexto se inicia la denominada Segunda Reforma del Estado Nacional, que se propone profundizar las políticas de modernización y reforma administrativa. La Segunda Reforma abarca tanto la reforma impositiva, destinada a mejorar la recaudación y 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 mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas públicos.

La reforma incide 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 son:

- a) formular políticas públicas eficaces;
- b) satisfacer demandas sociales;
- c) armonizar los conflictos;
- d) redistribuir la riqueza y desarrollar la equidad;
- e) prestar sus servicios con calidad para los usuarios;
- f) invertir en infraestructuras básicas, como promotor de desarrollo;
- g) desempeñar eficientemente sus funciones de recaudación;
- h) proveer los servicios colectivos o de apropiación colectiva: seguridad, justicia, defensa;
- i) atender la cobertura de los servicios sociales básicos: salud, educación, acción social, cultura;
- j) velar por la protección del medio ambiente.

1. Principales Medidas de Reforma del Estado

La Ley 24.629 establece los objetivos y lineamientos que pautan la denominada Segunda Reforma del Estado. En su Capítulo II se refiere a la Reorganización Administrativa, que tiene el propósito de “mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las distintas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, así como su financiamiento hasta el 31/12/96” (artículo 6°).

A tal fin, delega el ejercicio de facultades en materia de administración en el Poder Ejecutivo Nacional, en los términos del Artículo 76 de la Constitución Nacional, con el objeto de realizar, en su ámbito, la reorganización del sector público nacional para lograr una mayor eficiencia y racionalización del mismo, mediante la modificación, fusión, transferencia de organismos a las provincias -previo acuerdo- y supresión total o parcial de objetivos, competencias, funciones y responsabilidades superpuestas, duplicadas o cuyo mantenimiento se haya tornado manifiestamente innecesario, en los términos y con los alcances contenidos en la misma Ley (Art. 7°).

Para el cumplimiento de los objetivos enunciados, la Ley delega en el Poder Ejecutivo Nacional las siguientes atribuciones (Art. 8°.):

1. Centralizar, fusionar, transferir a las provincias -previo acuerdo- reorganizar o suprimir, parcialmente, organismos descentralizados creados por Ley.
2. Disponer la supresión total de organismos descentralizados creados por Ley sólo cuando se asegure el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado que pudiesen estar atendidas por dichos organismos y no impliquen la eliminación de funciones o roles que tengan directa incidencia en el desarrollo regional o comunitario.
3. Disponer la supresión de recursos propios de la administración central a su cargo o de afectaciones específicas establecidas por Ley, salvo aquellas afectaciones destinadas a las provincias o a financiar gastos de seguridad social.
4. Proceder a la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encuentren a cargo de las jurisdicciones o entidades de la administración central, sin que esto implique la declinación de servicios esenciales y en la medida que se logre una mayor eficiencia en su realización, mejores servicios a los usuarios o a la comunidad, con una disminución de sus costos o una mejor asignación de los recursos públicos destinados a estos fines. Para generar más empleos se dará preferencia en las mismas a las pequeñas y medianas empresas y a los microemprendimientos, otorgando mayor preferencia a aquellas integradas por personal que se acoja a programas de retiro voluntario.

Por el Artículo 11 de la Ley se designa Autoridad de Aplicación de la misma al Jefe de Gabinete de Ministros, en el marco de las facultades que le otorgan la Constitución Nacional y la misma Ley. En tal carácter, podrá llevar a cabo todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley, entre ellas, elevar al Poder Ejecutivo Nacional -para su aprobación- el proyecto de supresión, modificación, fusión, transferencia o subsistencia de organismos, entes y servicios no

esenciales, así como la supresión de objetivos, funciones, acciones y cargos en las respectivas áreas, efectuar las modificaciones pertinentes de créditos del Presupuesto General de la Administración Nacional, proponer o disponer, según corresponda, la distribución del personal y de bienes muebles e inmuebles que resulte de la aplicación de la Ley, el traslado de agentes públicos a organismos, escalafones, funciones y jerarquías diferentes a las de revista, así como a proponer o reglamentar un esquema de equivalencias escalafonarias para las reasignaciones de personal.

El artículo 12 dispone que el Ejército Argentino, la Armada Argentina y la Fuerza Aérea Argentina, en tanto fuerzas armadas, así como la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, como fuerzas de seguridad, quedan sujetas a las prescripciones de la Ley en todo aquello que no desvirtúe los conceptos de defensa nacional y de seguridad interior contenidas en las Leyes 23.554 y 24.059 y no desnaturalice a dichas instituciones.

El artículo 13 establece que los decretos dictados en ejercicio de las facultades delegadas por el Congreso de la Nación en la Ley, estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100, inciso 12 de la Constitución Nacional. El Poder Ejecutivo Nacional deberá informar trimestralmente en forma detallada al Honorable Congreso de la Nación sobre la aplicación de las facultades delegadas por la Ley, sus fundamentos y los resultados obtenidos.

El artículo 14 dispone que el ejercicio de las facultades legislativas delegadas en los artículos 6º, 7º y 8º incisos 1), 2), 3) y 4) de la Ley estarán sujetas al control previo de la Comisión Mixta de Reforma del Estado y de Seguimiento de las Privatizaciones establecidas por la Ley 23.696.

El artículo 9º dispone que el Poder Ejecutivo Nacional deberá disponer la creación de un Fondo de Reconversión Laboral del Sector Público Nacional, que tendrá por finalidad capacitar y brindar asistencia técnica para programas de autoempleo y formas asociativas solidarias, a los agentes civiles, militares y de seguridad, cuyos cargos quedaren suprimidos en virtud de las medidas de reorganización, de acuerdo con sus habilidades naturales y grado de instrucción para su reinserción en el marco de la demanda laboral presente y futura del mercado nacional.

Este Fondo, que funcionará en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tendrá carácter fiduciario y se financiará mediante la venta de bienes públicos que a tal efecto disponga el Poder Ejecutivo Nacional, por medio de endeudamiento público específico, o por cualquier otra fuente de financiamiento que se destine a tales efectos, y su duración se extenderá hasta el 31/12/97.

Quedarán incorporados al Fondo los agentes de planta permanente del sector público nacional cuyos cargos resultaran eliminados, que continuarán percibiendo sus remuneraciones por el período de capacitación, el que no podrá exceder de doce (12)

meses, de acuerdo con la antigüedad y demás condiciones que fije el PEN en la reglamentación, en tanto no hubieren formalizado otra relación de trabajo en dicho período (art. 10).

Para el cumplimiento de los cometidos de la Ley No. 24.629 -Capítulo II- el Decreto No. 558/96 crea, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME), que estará a cargo del Jefe de Gabinete de Ministros (art. 1o.). (ver en anexo tablas, Decreto 558/96)

Se desempeñará como secretario ejecutivo de la URME el Secretario de Control Estratégico de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el que será asistido por un Consejo Consultivo compuesto por funcionarios de la Secretaría de la Función Pública y de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, de la Secretaría de Hacienda del MEyOSP, de la Sindicatura General de la Nación, así como un representante del Ministerio, Secretaría y la Presidencia de la Nación, u organismo de cuya reforma se trate. Asimismo, el secretario ejecutivo de la URME invitará a la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) a designar un representante para integrar el Consejo Consultivo (arts. 2o. y 3o.).

La URME tendrá las siguientes funciones:

1. Diseñar los cursos de acción para la culminación de la primera etapa del Programa de Reforma y elaborar el Programa de Modernización del Estado.
2. Coordinar, efectuar el seguimiento y controlar las acciones relativas a la reforma y modernización del Estado que se desarrollen en todos los Ministerios, Secretarías de la Presidencia de la Nación y Organismos centralizados o descentralizados de la Administración Pública Nacional (APN).
3. Coordinar, efectuar el seguimiento y controlar los Programas de Fortalecimiento Institucional en ejecución o a ejecutarse, cualquiera fuera su forma de financiamiento y procurando si alineamiento con el programa de reforma.
4. Recabar la información que considere necesaria a efectos de cumplimentar sus funciones, la que deberá ser suministrada obligatoriamente por los organismos de la APN, centralizada y descentralizada.
5. Informar al PEN a través del señor Jefe de Gabinete de Ministros, cada treinta (30) días a partir del dictado del Decreto, acerca del desarrollo del programa de reforma y los desvíos que se observen en su cumplimiento.
6. Colaborar con las provincias en sus procesos de Reforma y Modernización del Estado, coordinando las acciones de las jurisdicciones y entidades del PEN.

La URME coordinará la revisión del Estatuto Jurídico Básico de la Función Pública, los estatutos y escalafones especiales y las normas que afecten la productividad

del trabajo en la APN. Junto al Ministerio de Defensa revisará los regímenes de carrera del personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

El Decreto determina, asimismo, la creación de la Unidad de Coordinación con las Provincias que asistirá en los programas de reforma provinciales y coordinará las acciones de las jurisdicciones nacionales referidas a los mismos. Dicha Unidad está a cargo del Jefe de Gabinete y la integran representantes del Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Cultura y Educación, Ministerio de Salud y Acción Social y Secretaría de Desarrollo Social.

Se establece en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Fondo de Reconversión Laboral del Sector Público Nacional y se disuelve el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) creado en 1990.

El 27 de junio de 1996, a través del Decreto 660/96, se dispuso la reducción de las estructuras jerárquicas del nivel de conducción política y la redistribución de organismos según sus finalidades y principales competencias. El Decreto establece la supresión de 18 secretarías, 42 subsecretarías y la fusión y transformación de diversos organismos y estructuras superiores.

Entre los cambios más significativos se destacan el traslado de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval al ámbito del Ministerio del Interior. Ambas fuerzas de seguridad, junto con la Policía Federal Argentina dependerán de la Secretaría de Seguridad Interior trasladada, a su vez, de la Presidencia de la Nación a este Ministerio. Pasan al ámbito del Ministerio del Interior, además, las comisiones de Ex Combatientes de las Islas Malvinas, de Desarrollo del Noroeste, y de Desarrollo de la Patagonia, antes dependientes de la Presidencia de la Nación. La Comisión Cascos Blancos que pasa a depender del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Programa de Tierras Fiscales se traslada a la Secretaría de Desarrollo Social.

La Jefatura de Gabinete incorpora a la Secretaría de la Función Pública y al INAP. La Secretaría de Ciencia y Técnica, el CONICET, la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Comisión Nacional de Actividades Aeroespaciales pasan al Ministerio de Cultura y Educación.

Asimismo se fusionan en un solo organismo la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Deportes. La Secretaría de Comunicaciones absorbe en un solo organismo las comisiones nacionales de Telecomunicaciones y de Correos y Telégrafos.

En el Ministerio de Economía, la Secretaría de Finanzas, Bancos y Seguros pasa a depender de la Secretaría de Coordinación. En la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación se fusionan el SENASA, el IASCAV y el Instituto de Vitivinicultura.

El organigrama de la Administración Pública Nacional quedaría definido, a partir de las modificaciones introducidas por el Decreto 660/96 y posteriores (ver anexo organigramas del Poder Ejecutivo Nacional)

Todos los organismos deberán elevar propuestas para el cumplimiento de la política de privatizaciones y también una propuesta sobre los niveles de reducción, una propuesta organizativa y de distribución de las plantas de personal hasta el nivel de Dirección Nacional, General, equivalentes o primer nivel operativo.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto debe presentar un informe sobre la distribución del personal en el exterior.

Los Ministerios de Defensa y de Interior deben presentar proyectos de reforma de los servicios educativos, sanitarios, administrativos de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Se debe presentar un proyecto de reforma del régimen de pasividades militares y de las fuerzas de Seguridad tendiente a su autofinanciamiento y basado en un régimen de capitalización.

El Ministerio del Interior debe elaborar un proyecto de modernización de los sistemas de identificación y documentación personal.

El Ministerio de Justicia presentará un proyecto de reorganización de la planta de personal y de externalización de servicios del Servicio Penitenciario Nacional. El Ministerio de Justicia junto a la Procuración del Tesoro y la Sindicatura General de la Nación elaborarán una propuesta de sistema de responsabilidad del funcionario público, de régimen de incompatibilidades para cargos superiores y de resolución alternativa de conflictos para el Sector Público.

El Ministerio de Salud y Acción Social debe concluir con el proceso de descentralización y transferencias y el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos debe remitir iniciativas existentes en materia de desregulación y una evaluación de su impacto en la organización del Estado.

La Secretaría de Cultura debe presentar un programa de descentralización y transferencias de sus actividades y la Secretaría de Ciencia y Tecnología debe elaborar una propuesta de reorganización para mejorar la asignación de los recursos aplicados a la investigación.

Se elaborará un proyecto de Ley para modificar los sistemas de viáticos y compras. Se elaborará el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común para las compras y contrataciones del Estado. Se someterán a control del sistema de precios testigos elaborado por la SIGEN.

1.1. Políticas de recursos humanos

El Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso Nacional el Proyecto de Ley del nuevo Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, que contempla mayores requisitos para la estabilidad de los agentes públicos, un marco destinado a aumentar la efectividad de servicios a la sociedad y la convención colectiva de trabajo como mecanismo para concertar los contenidos específicos de este marco general.

Reconociendo como antecedente el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, de la Secretaría de la Función Pública, se crearon en los últimos años nuevos sistemas de carreras especiales basados también en la selección del ingreso y en la formación académica. Es el caso de la **Escuela de Economistas de Gobierno** y la **Escuela de Abogados del Estado** en los ámbitos del Ministerio de Economía y de Justicia, respectivamente.

2. Las Políticas Públicas de las Áreas Ministeriales

La denominada Segunda Reforma del Estado profundizó y amplió, en las distintas jurisdicciones del Estado Nacional, las modificaciones introducidas a partir del primer proceso de reforma. Los principales cambios se sintetizan a continuación.

2.1. Presidencia de la Nación

La Presidencia de la Nación redujo, en 1996, su estructura organizacional al desafectar de su dependencia el sistema científico-técnico, numerosas comisiones nacionales: CONADEPA, Cascos Blancos.) y algunas Secretarías de Estado (Función Pública y Secretaría de Seguridad Interior). Fortaleció, en cambio, las competencias de la Secretaría de Desarrollo Social -que quedó en su ámbito- al incorporar al Plan Arraigo y a las pensiones contributivas establecidas por el Poder Legislativo. Reorganizó las competencias de las Secretarías de Prensa y Difusión y de la Secretaría de Comunicaciones e incorporó la Secretaría de Cultura, transferida a la Presidencia mediante el Decreto N° 545/96. En el ámbito de ésta última, se estableció la autarquía del Teatro Nacional Cervantes (Decreto N° 318/96) y de la Biblioteca Nacional.

La Comisión de Tierras Fiscales Nacionales dispuso la venta de inmuebles de propiedad del Estado Nacional ubicados en diversas provincias (prov. de Buenos Aires, Tucumán, etc.) destinadas a uso social y acceso a la propiedad inmueble de ocupantes con escasos recursos.

El COMFER adjudicó numerosas frecuencias radiales en el interior del país a organizaciones no gubernamentales y a organismos públicos (universidades, municipalidades).

2.2. Jefe de Gabinete de Ministros

Si bien redujo el número de Secretarías y Subsecretarías originales incorporó bajo su dependencia a la Secretaría de la Función Pública y al INAP. Creó la Comisión Nacional del Trabajo y el Empleo y la Comisión Nacional de las PyMES. Además de sus funciones específicas de coordinación ministerial y con el Poder Legislativo, incorpora la coordinación del proceso de reforma estatal y de algunas privatizaciones consideradas claves (Aeropuertos, Yacyretá). Coordina junto al Ministerio de Trabajo la reforma de las Leyes laborales.

La Secretaría de la Función Pública estableció la **Escuela Nacional de Gobierno** (Res. 379/95). Es un programa destinado a la formación y capacitación de dirigentes políticos. El programa está a cargo del INAP y los distintos partidos políticos participan en las instancias de decisión de la Escuela. También se basa en un sistema de selección y formación, sus integrantes no ingresan a la APN pero se capacitan en las diferentes áreas de conducción de la misma, dada su condición de potenciales autoridades políticas del aparato estatal.

2.3. Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior redujo su estructura jerárquica pero incorporó, a través de la Secretaría de Seguridad Interior, las atribuciones y funciones de la Gendarmería y de la Prefectura que se suman al accionar de la Policía Federal. La inclusión supone también compatibilizar y eventualmente integrar los sistemas de seguridad social, formación profesional y salud específicos de las fuerzas.

La Secretaría de Interior desarrolla un amplio programa de informatización del sistema de documentación de los habitantes, que modificará el actual sistema a cargo de la DNRP, de la Dirección Nacional de Migraciones y del sistema electoral. Además, el Ministerio mantiene sus funciones y competencias en los procesos de ajuste y reforma de los estados provinciales.

La Corporación Antiguo Puerto Madero pasó a depender del Ministerio del Interior según lo establecido por el Decreto 504/96. También pasaron bajo su órbita la Comisión Nacional de ex Combatientes de Malvinas, la CONADEPA y la Comisión Nacional de Desarrollo del Noroeste.

2.4. Ministerio de Defensa

El ajuste presupuestario y la privatización de las empresas públicas afectó también a las políticas del Ministerio de Defensa. Numerosos inmuebles y empresas se privatizaron y otros están en pleno proceso de desafectación pública. Estas políticas aún se encuentran en proyecto y/o desarrollo.

A través del Decreto 660/96 se redujo la estructura funcional y competencias del Ministerio de Defensa al trasladar las fuerzas de seguridad - Gendarmería Nacional y Prefectura Naval- al ámbito del Ministerio del Interior. Asimismo, la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares pasó al Ministerio de Economía para su posterior privatización. También se suprimió a la Superintendencia de Fronteras al modificarse estratégicamente las políticas de fronteras con los países limítrofes. El Decreto 660 establece la fusión de los sistemas de formación profesional, de previsión social y de salud de las Fuerzas para una mejor asignación del gasto. Además contempla la reducción de los cargos de las agregadurías militares en el exterior del país, de las bases militares y de los sistemas de carrera.

Las modificaciones en el sistema previsional o de retiro se encuentran en análisis, ya que en la actual modalidad el Estado Nacional debe cubrir un déficit anual de 800 millones de pesos. En tanto, se decidió la privatización de los aeropuertos nacionales, de empresas dependientes de las tres Fuerzas y de propiedades de las Fuerzas Armadas y del Ministerio. Se prevé la reubicación de las sedes del Ministerio y de las Jefaturas de las Armas en un solo edificio y el traspaso de las antiguas sedes a la Presidencia de la Nación, al Ministerio del Interior y a la Justicia Nacional.

Mediante el Decreto 485/96 se procede a la disolución de la Superintendencia Nacional de Fronteras de acuerdo a lo establecido por la Ley 24.629. Las funciones relativas a cuestiones de seguridad se transfieren a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina.

El Decreto 472/96 ordenó la publicación de los Decretos dictados con motivo de la venta y exportación de armamentos, eliminando su carácter secreto.

2.5. Ministerio de Cultura y Educación

Se creó la **Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria** (CONEAU). Se trata de un ente descentralizado, autónomo y autárquico, cuya competencia es la de realizar la evaluación externa de las universidades, acreditar los posgrados y las carreras de profesiones reguladas por el Estado. Además dictamina sobre la actividad de las universidades nacionales y privadas.

En el año 1996 se crearon el **Instituto Universitario Nacional de Arte** (IUNA), que debe integrar, en base a una nueva estructura, a las siete escuelas superiores de enseñanza artística, hasta ahora dependientes del Ministerio y el **Instituto Nacional de Educación Tecnológica**, cuyo objetivo es promover la formación técnico-profesional vinculando el ámbito educativo con el de la actividad económica, y absorbe los bienes e inmuebles del ex Consejo Nacional de Educación Técnica.

La Segunda Reforma del Estado acrecentó la estructura del Ministerio de Educación con la incorporación de organismos vinculados al sistema científico-técnico: la Secretaría de Ciencia y Tecnología, el CONICET, la Fundación Miguel Lillo, la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales. En 1997 se creó la **Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica**. Tiene por objeto organizar y administrar los medios para la promoción y el desarrollo de proyectos de investigación. Operará a través del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Fondo para la Investigación Científica Tecnológica (FONCYT).

2.6. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

El Ministerio mantiene sus funciones y competencias, orientando su accionar al desarrollo del Mercosur³, a las políticas de integración internacional y a la resolución de conflictos con los países limítrofes (Chile, Bolivia y Paraguay). También otorga preeminencia a la promoción de exportaciones (**Fundación Exportar**) y de adhesión a los convenios multilaterales.

³ Sobre el tema Mercosur se puede consultar los documentos; Mercosur: Sistema de Solución de Controversias e Historia Reciente y Estado Actual, Dirección de Estudios e Investigaciones, INAP.

El Ministerio incorporó a su ámbito la **Comisión de Cascos Blancos**. Se creó la Comisión Binacional con la República de Bolivia para el aprovechamiento múltiple de los recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija (Ley 24.639).

2.7. Ministerio de Justicia

A las reformas ya encaradas en los procesos judiciales se sumó, recientemente, la creación del sistema de Mediación y Conciliación previa a toda instancia judicial en el ámbito civil. Es un régimen obligatorio establecido por la Ley 24.573. Se dispuso, también, la modificación del sistema de dominio automotor (patentamiento vehicular) a cargo del Registro Nacional de la Propiedad del Automotor.

El Procurador General del Tesoro pasó a tener a su cargo el seguimiento de los juicios en curso contra el Estado y de aquellos que inicia el Estado. Se estima que las demandas contra el Estado Nacional ascienden a unos 16 mil millones de pesos.

2.8. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social implementó la reforma previsional. El ANSeS tiene a su cargo el sistema previsional, al que se incorporan las carteras de jubilaciones y pensiones transferidas por las provincias. En tanto la Superintendencia de Administradoras de Jubilaciones y Pensiones es responsable de la regulación del sistema privado de jubilaciones y pensiones.

Entre otros se transfirieron al ámbito nacional, los sistemas de Previsión Social de la Ciudad de Buenos Aires y de las provincias de San Juan, de Mendoza, de Catamarca, de La Rioja y de Salta.

El ANSeS también tiene la responsabilidad de elaborar el **Sistema Único de Registro Laboral** (S.U.R.L.) establecido por la Ley 24.013. Comprende a todos los trabajadores beneficiados por el sistema de obras sociales y tendrá a su cargo la elaboración y administración del Padrón Base del Sistema Nacional del Seguro de Salud.

En 1996 se implementó la Ley 24.557 de Riesgos de Trabajo. Se estableció el autoseguro del empleador y la prestación de seguros en materia de accidentes de trabajo y enfermedad profesional. Se creó la Superintendencia de Riesgos del Trabajo que tiene a su cargo la supervisión y regulación de la actividad. El Decreto 585/96 reglamenta el régimen de autoseguro para las empresas privadas en materia de riesgos de trabajo. Determina el tamaño, la solvencia económico-financiera, el tipo de prestaciones y el Fondo de Garantía.

La **Superintendencia de Riesgos del Trabajo** se creó en marzo de 1996. Sus competencias son realizar tareas de planificación, coordinación y promoción del sistema de prevención y reparación de las contingencias derivadas de los riesgos del trabajo. Fiscaliza el cumplimiento de normas de higiene y seguridad en el trabajo, controla las prestaciones reparadoras de daños producidos como consecuencia de accidentes o

enfermedades laborales. Autoriza y fiscaliza a las entidades que integran el sistema y aplica las sanciones que correspondan.

Se promulgó la Ley 24.635 de **Instancia Obligatoria de Conciliación Laboral**. Establece el arbitraje y conciliación obligatoria de los conflictos laborales como instancia previa a la vía judicial. Se crea el Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria y el Registro Nacional de Conciliadores Laborales.

Se crearon los programas de empleo Trabajar y el Programa Nacional de Forestación Intensiva y se encuentran en discusión en el ámbito de la Jefatura de Gabinete las reformas a la Ley de Empleo, de Convenciones Colectivas y de Indemnizaciones y Despidos.

2.9. Ministerio de Salud y Acción Social

2.9.1. Reformas en el sistema de obras sociales

El Decreto 263/96 dispuso disolver y declarar en estado de liquidación al Instituto de Servicios Sociales Bancarios, eliminando el aporte de los bancos destinado a su financiación. La obra social resultante será administrada por la Asociación Bancaria. También se transfirieron a los sindicatos respectivos otras obras sociales en las que participaba el Estado Nacional.

La Resolución 247/96 modifica el régimen de obras sociales. Se establece el Programa Médico Obligatorio que estipula una cobertura médica mínima -principales prestaciones, diagnósticos y tratamientos médicos- que las obras sociales deberán proporcionar a sus afiliados y familiares. Lo pueden hacer con servicios propios o a través de clínicas o profesionales contratados. Podrán otorgarse prestaciones adicionales aranceladas. Se determina una tabla de los aranceles que deberán pagar los trabajadores cada vez que demanden una prestación.. Se establece que el médico de cabecera será el único autorizado para derivar a los pacientes. Se cubre el 40 % del precio del medicamento y el 100 % en caso de internación.

El nuevo sistema abarca a 8 millones de beneficiarios cuyos titulares aportan obligatoriamente a las 325 obras sociales sindicales en funcionamiento. Las obras sociales que no garanticen la prestación mínima deberán fusionarse o adherir a otra que cuente con el Programa. Se estima que las fusiones serán importantes y que, como consecuencia de las mismas, quedarán menos de 100 obras sociales. En 1997 dará comienzo el sistema de libre elección de la obra social por parte de los afiliados.

2.10. Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos

En 1996 se redujo su estructura jerárquica en el área central y se dispuso la eliminación y fusión de algunos organismos descentralizados de su competencia. En la

actualidad se desarrolla la fusión de la DGI y Aduana que permitiría la reestructuración de la administración tributaria.

Entre las principales políticas sectoriales en ejecución se pueden mencionar la reforma del sistema fiscal, del sistema impositivo y de coparticipación federal. Tiene a su cargo también el análisis y tratamiento del acuerdo con el FMI, la reestructuración y refinanciación de la deuda pública y el control del gasto público.

Mantiene entre sus competencias el sistema nacional de inversiones, el programa nacional de desarrollo regional, la reforma portuaria, la promoción minera, los subsidios a las inversiones y exportaciones, la concesión de áreas petroleras, el plan de lucha contra la aftosa, el control de la comercialización de carnes y granos y el fomento de la actividad forestal. El Ministerio tiene también una activa participación en el proceso de integración económica establecido por los acuerdos del **Mercosur**.

En la actualidad tiene a su cargo la privatización de diversas empresas estatales y la participación accionaria del Estado nacional en empresas ya transferidas. En el año 1997 se espera privatizar el Banco Hipotecario Nacional y crear un fondo de inversiones provinciales con el producto obtenido. El Ministerio es responsable también de la venta de inmuebles innecesarios pertenecientes al Estado Nacional y de la disolución de los numerosos entes residuales de ex empresas u organismos estatales.

2.11. El proceso de privatizaciones

En la primer etapa de la Reforma del Estado fueron vendidas, concesionadas o transferidas, en todo o en parte, numerosas empresas estatales. El Estado Nacional aún mantiene una participación accionaria en algunas de ellas.

También se dispuso la transferencia de numerosos inmuebles pertenecientes al Estado Nacional a organismos nacionales, provinciales, municipales y/ a entidades con fines sociales. Además, se han realizado los bienes muebles provenientes de la Aduana, de las ex empresas públicas y de los diversos organismos estatales.

Por su parte, el Banco Central tiene a cargo la venta de bienes muebles e inmuebles involucrados en el complejo proceso de liquidación de entidades bancarias y financieras que se inició a partir de la crisis financiera de 1982, asimismo la liquidación de numerosas empresas financieras y la tramitación de complicadas causas judiciales.

En el año 1996 se dispusieron diversas medidas, entre las que se destacan: el Decreto 463/96 que estableció la privatización de ENCOTESA, la transferencia de la Dirección General de Fabricaciones Militares con sus empresas dependientes, al Ministerio de Economía y Servicios Públicos para su privatización. El Astillero Domeq García se encuentra en proceso de privatización y se dispuso la transferencia de parte de sus bienes muebles a la Armada Argentina a fin de atender la reparación y

mantenimiento de submarinos. Se privatizó la Fabrica Militar de Aviones ubicada en la Provincia de Córdoba.

Los terrenos de la ex Base Aérea de Morón, perteneciente a la Fuerza Aérea, se transfirieron al Banco Hipotecario Nacional a fin de proceder a su urbanización. El Ministerio de Defensa privatizó inmuebles pertenecientes a las distintas Fuerzas, ubicadas en provincias y en Capital Federal. También se transfirió la ex prisión militar de Magdalena a la Provincia de Buenos Aires.

El Ministerio de Economía privatizó el paquete accionario de Hidrotérmica San Juan Sociedad Anónima, de Inversora AES Diamante Sociedad Anónima y del 98 % de las acciones de Hidroeléctrica Tucumán Sociedad Anónima. Se dispuso la venta de las acciones remanentes de EDENOR y EDESUR y de las empresas gasíferas.

Para el año 1997 se encuentran en proceso de estudio y tratamiento legislativo otras privatizaciones y concesiones: del sistema nacional de aeropuertos, de las centrales de energía nuclear Atucha 1 y 2 y Embalse, y se dispuso la liquidación de la empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas S.A. (ENACE S.A.). La represa de energía hidroeléctrica Binacional Yacyretá también pasaría al sector privado.

2.12. Empresas en liquidación

Desde hace varias décadas, subsisten en el Estado Nacional diversos entes residuales de empresas y organismos ya privatizados o desactivados. A partir de la primer Reforma del Estado, su número se acrecentó sustancialmente, a pesar de la eliminación de varios de ellos. Tienen a su cargo la administración de los bienes remanentes, el seguimiento de numerosos juicios como acreedores o deudores, la liquidación de bienes, de las ex-empresas u organismos públicos. En la actualidad se cuentan, entre otros: Forja S.A., Gas del Estado S.E., IME (Industrias Mecánicas del Estado), Obras Sanitarias de la Nación, ENTEL, SEGBA, Instituto Nacional de Reaseguros Sociedad del Estado (INDER), Argentina Televisora Color Canal 7 (ATC-Canal 7), Hidroeléctrica Norpatagónica S.A., Ferrocarriles Argentinos, Yacimientos Carboníferos Fiscales, ELMA, Agua y Energía.

La política actual procura la disolución definitiva de los entes residuales, transfiriendo el tratamiento de las obligaciones remanentes a las áreas pertinentes de la Administración Central.

3. La Reforma de los Estados Provinciales

La Ley de Convertibilidad impuso también a los estados provinciales y municipales la necesidad del control presupuestario, en base a los ingresos genuinos provenientes de los recursos propios y los provenientes de la Ley de Coparticipación Federal. Esta situación generó numerosas crisis fiscales en distintos estados provinciales y municipales. A partir del año 1994 se registró en la casi totalidad de las provincias, un

fuerte proceso de ajuste de las cuentas públicas asociado a procesos de reforma administrativa tendientes al ajuste de las estructuras funcionales y a la reducción del empleo estatal.

La crisis de 1995 aceleró los procesos de ajuste y reforma provincial. Se efectivizó la transferencia de las cajas previsionales provinciales al Estado Nacional, la privatización de los bancos provinciales, de las empresas provinciales de servicios públicos (electricidad, agua potable, gas,) y de las empresas de producción y servicios (turismo, casinos, transportes).

Entre las privatizaciones de empresas más importantes se destacan: la Empresa Distribuidora de Salta (EDESA S.A.), la Empresa Jujeña de Energía, la empresa de electricidad de Entre Ríos, de San Luis, de Tucumán, de Santiago del Estero, de Catamarca, de La Rioja y de Formosa y los bancos provinciales de Misiones, Formosa, Mendoza, San Luis, Tucumán, San Juan, La Rioja, Jujuy, Chaco y Río Negro.

Se concesionaron las empresas de Agua Potable de Santa Fé, Tucumán, Corrientes y San Juan.

En Tucumán se privatizaron las empresas Papel del Tucumán y el ingenio San Martín del Tabacal en manos de los estados provincial y nacional.

Las provincias de Buenos Aires y Santa Fé privatizaron diversos puertos previamente transferidos por el Estado Nacional. En tanto, las provincias de Entre Ríos, Río Negro y Chaco dispusieron la privatización de sus empresas aéreas.

La Provincia de Buenos Aires dispuso la privatización de la empresa de Agua Potable, de energía eléctrica (ESEBA), de los puertos de Olivos y San Isidro, y de los casinos y hoteles provinciales. También se estudia la privatización de AFNE y de los ferrocarriles provinciales.

Asimismo, muchas provincias redujeron sus dotaciones de personal mediante retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, despidos y pases al sector privado.

En 1995 se creó el **Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial** (Ley 24.623), destinado a financiar las reformas provinciales. El fondo se constituyó a partir de la caución de las acciones de YPF S.A., actuando como agente financiero el Banco de la Nación Argentina.

La reforma de la Constitución Nacional amplía las atribuciones de las provincias y municipios, pero aún debe reglamentarse por Ley una parte de la normativa. Un tema relevante que está pendiente de resolución es el nuevo sistema de Coparticipación Federal de Impuestos. También resta definir la política de regionalización que afecta a las actividades del Estado Nacional y de los estados provinciales y municipales.

El Estado Nacional impulsa la reforma provincial y municipal con el concurso del BIRF y del BID. Los acuerdos firmados con estas entidades tienen por objetivo mejorar los sistemas de recaudación (catastros, sistemas impositivos), reducir y equilibrar el gasto (ajuste de estructuras y de personal) y modernizar las administraciones (equipamientos).

CONCLUSIÓN

Desde el inicio de la década del 80 el Estado Nacional encaró un proceso de profundas transformaciones que se inició con la democratización de la estructura y las funciones, en su dimensión política y que continua hasta el presente, en la dimensión administrativa, con la eficientización de la gestión.

En el mes de agosto de 1989, el Poder Legislativo Nacional sancionó la Ley de Reforma del Estado, que constituyó el punto de partida de la redefinición de las tareas del sector público y un ordenamiento de las finanzas públicas.

Los principales ejes del proceso de reestructuración estatal fueron:

- La transferencia al sector privado de las actividades de producción de bienes y servicios cuya distribución se realiza a través de mecanismos de mercado.
- La transferencia a las provincias de la prestación de la mayoría de los servicios públicos sociales y los de naturaleza local.
- La especialización del Estado Nacional en el cumplimiento de sus funciones indelegables: justicia, seguridad, defensa, relaciones exteriores, salud, seguridad social, preservación del medio ambiente, promoción de la ciencia y la tecnología, defensa de la competencia, regulación de los monopolios y la inversión en infraestructura social y sectores no privatizados.

Hacia fines de 1994, la emergencia de una nueva crisis puso en evidencia la necesidad de profundizar aspectos inconclusos o pendientes de la reorganización, iniciadas en 1989. Se encaró la segunda etapa de la Reforma del Estado, que abarca tanto la reforma de las estructuras estatales, dirigida a mejorar la eficiencia y eficacia de los programas públicos, como la reforma impositiva destinada a mejorar la recaudación y obtener recursos genuinos para cubrir el déficit fiscal.

La Reforma Estatal es un proceso complejo, por las múltiples dimensiones que abarca, y de largo aliento, porque implica un cambio cualitativo en su perfil político-administrativo.

A su vez el escenario de la reforma estatal está determinado por crecientes demandas políticas y sociales y por serias restricciones de recursos. El desafío actual para el Estado Nacional es continuar con la redefinición de sus competencias y la asignación de sus recursos humanos y materiales, atendiendo a la integración económica regional y mundial y a la democratización de sus estructuras político-administrativas. Los nuevos derechos, los órganos extra-poder, el sistema de defensa y seguridad interior, el sistema

de regulación estatal, el sistema impositivo son, entre otros temas, parte de esta agenda política. Los estados provinciales y municipales por su parte, además de ajustar y reorganizar sus estructuras, deben atender las demandas originadas por los desequilibrios sociales que tienen origen en la crisis y posterior reorganización del sistema económico.

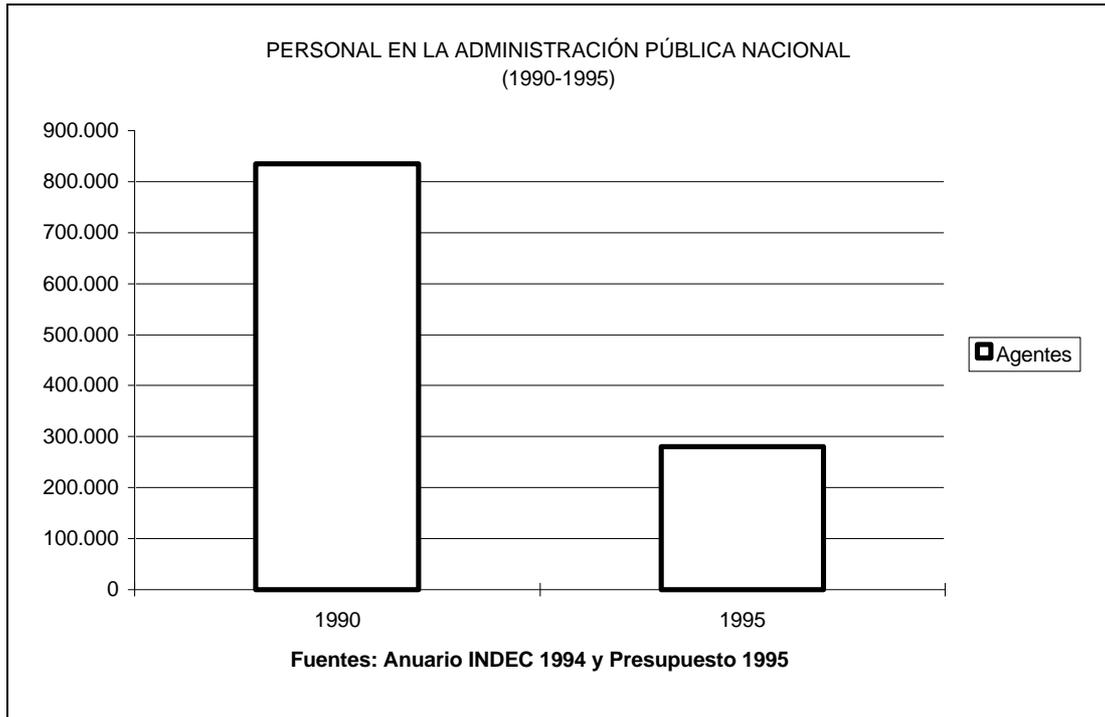
Este documento ha realizado una descripción sintética proceso de reforma estatal a fin de que el lector disponga de información para evaluar los aspectos sustantivos de esta política.

BIBLIOGRAFÍA

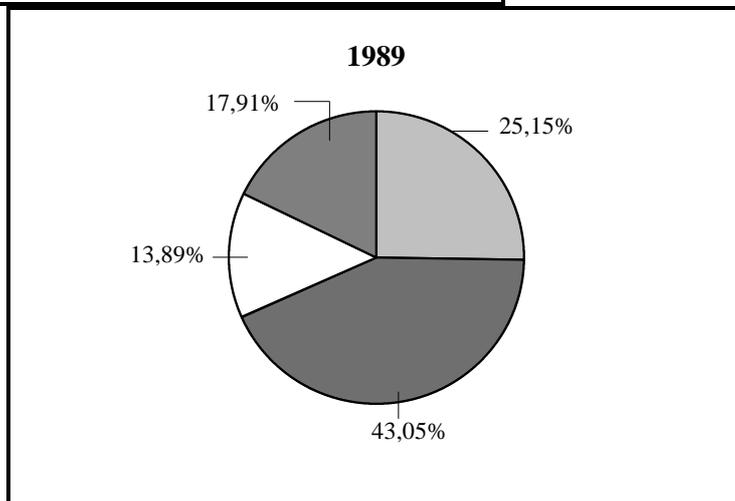
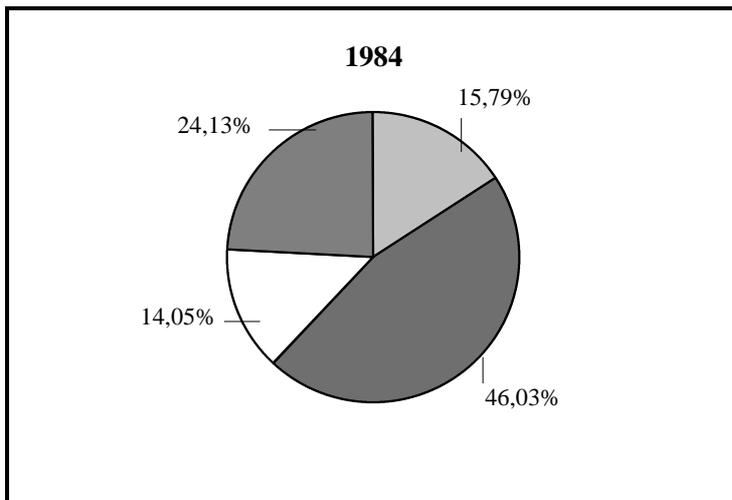
- Azpiazu Daniel, Nochteff Hugo (1994): El desarrollo ausente, Flacso, Editorial Resis.
- Beccaria, Luis (1993): “Reestructuración, empleo y salarios en la Argentina” en El Desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación, Cepal/Alianza Editorial.
- Beccaria, Luis y Quintar Aída (1995): “Reconversión productiva y mercado de trabajo”, en Desarrollo Económico, nro. 139, oct-dic.
- Beccaria, Luis y López Néstor (1994): “Reconversión productiva y empleo en Argentina”, en Estudios del Trabajo, Aset, nro. 7.
- Bisang R., Bonvecchi C., Kosacoff B., Ramos A. (1996): “La transformación industrial en los noventa: un proceso con final abierto”, en Cepal, documento de trabajo nro. 68.
- Cartas José, (1994): “Además del ajuste, la reforma social”, en Contribuciones, 1/1994, publicación de la Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA.
- Coriat, Benjamín (1994): “Los desafíos de la competitividad”, Serie Seminarios Intensivos de Investigación, Documento de trabajo nro.1, PIETTE del CONICET.
- Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones del INAP (1996): “Nuevas tecnologías de gestión en la Administración Pública”.
- Gerchunoff P, Machinea J., (1995): “UN ensayo sobre la política económica después de la estabilización”, en Más allá de la estabilidad, Fundación Friedrich Ebert, Bs.As.
- Gerchunoff, Pablo y Cánovas, Guillermo (1994): “Las privatizaciones en Argentina: “Impactos micro y macro”, Serie Reformas de Política Pública, nro. 21, CEPAL.
- Gerchunoff Pablo (1992): “Las privatizaciones en Argentina, Edit. Bs.As.
- Gerchunoff Pablo (1994): “Privatización y desregulación del sector petrolero en Argentina, Serie Reformas de Política Pública, nro. 24, CEPAL.
- Giordano Osvaldo (1994): “Equidad y ajuste estructural en la Argentina” en Contribuciones, 1/1994, publicación de la Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA.
- Giordano Osvaldo, Torres Alejandra (1994): “Estudio sobre Reforma Laboral”, editado por el MTSS.
- Kosacoff, Bernardo (1993): “La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada” en El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación, Cepal/Alianza Editorial.

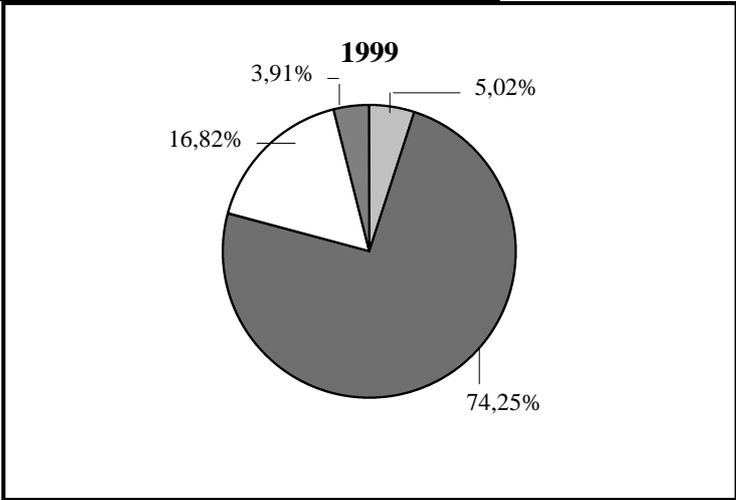
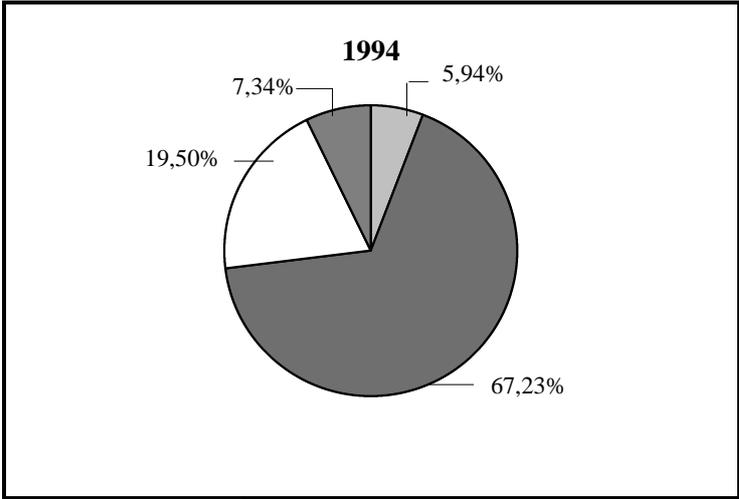
- MEyOSP-MTSS (1996): “Pliego de bases y condiciones, Proyecto MicroEmpresas”, “pliego de bases y condiciones, Proyecto Imagen”.
- Neffa, Julio C. (1995): “La crisis del sistema productivo y del régimen de acumulación en Argentina y el proceso de reconversión industrial, informe de investigación nro. 1, PIETTE del CONICET.
- Orlansky, Dora (1994): “La crisis y transformación del estado en la Argentina (1960-1993)”, en Ciclos, año IV, vol. IV, nro.7.
- Presidencia de la Nación, Secretaría General, Subsecretaría de Acción de Gobierno (1994): “Qué es la globalización de la economía mundial”.
- Sautter Hermann, Schinke Rolf, (1994): “Los costos sociales de las reformas económicas” en Contribuciones, 1/1994, publicación de la Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA.
- Stankiewicz, Francois (1991): “Las estrategias de las empresas frente a los recursos humanos”, Bs.As., Edit. Humanitas.
- Constitución Nacional y Reforma 1994 (agosto)
- Guía de Organismos y Empresas del Estado. Dirección Nacional de Documentación-INAP. 1995
- Documento CLAD-DINEI, Tendencias y Cambios en la Administración Pública Argentina. DINEI-INAP. 1993
- Sistema de Profesionalización Administrativa. Decreto Nro. 993/1991.
- Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Ley Nro. 24.156/1992
- Boletín Oficial. Varios Ejemplares

ANEXO GRAFICOS

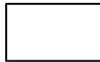


Cuadro 2. GASTO PUBLICO COMPROMETIDO CONSOLIDADO

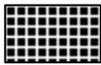




Deuda Pública



Funcionamiento del Estado



Gasto público social



Empresas públicas e

infraestructura económica

Estado de avance a febrero de 1997

Artículo	Contenido	Concretado
9°	Creación de la Unidad de Coordinación con las Provincias	
10° 1 y 11° 2	Elaboración de organigrama para la Administración Central y Descentralizada	<p>Administración Central: Eliminación de 15 secretarías, 37 subsecretarías y 70 direcciones.</p> <p>Administración Descentralizada:</p> <p>Disoluciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Superintendencia Nacional de Fronteras • Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario <p>Fusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CNT/CNCT= CNC • INAC/INAM= INACYM • CONTA/CNTF= CNRT • SENASA/IASCAV= SENASA • INTEMIN/CRAS/INPRES= SEGEMAR • DGI/ANA= AFIP • ANSSAL/DINOS/INOS: SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE SALUD <p>Terciarizaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registro Nacional de la Industria de la Construcción • Complejos Turísticos Chapadmalal y Embalse Río Tercero • Parque Nacional Iguazú

10° 2 y 11° 2	Reducción de plantas de personal para la Administración Central y Descentralizada.	Administración Central: 3302 cargos suprimidos Administración Descentralizada: 4557 cargos suprimidos Total: 7859
11° 1	Informe sobre privatizaciones pendientes.	Fabricaciones Militares: <ul style="list-style-type: none"> • Centro de exploración geológico minera: desactivado y transferencia de activos a cooperativa (18 agentes) • Fábrica Militar San Francisco: desactivada. Se licitará (140 agentes al FRL). • Fábrica Militar de Armas portátiles Domingo Matheu y Fábrica Militar Fray Luis Beltrán: fusionadas y desactivación de la FMDM para su licitación (50 agentes a la FMFLB y 299 al FRL)
12°	Reglamentación del Fondo de Reversión Laboral	Decretos Nros. 852/96 y 1231/96. Instructivos preparados y distribuidos a las jurisdicciones.
14°	Ministerio de Defensa e Interior: a) Modernización de los sistemas de personal de contabilidad, de presupuesto, de atención sanitarias, de formación y capacitación, de funciones logísticas y servicios educativos. b) Reforma de régimen de pasividades.	Transferencia de la Prefectura Naval Argentina, de la Gendarmería Nacional y del Sistema de Defensa Civil al Ministerio del Interior.
15°	Ministerio del Interior: Modernización de los sistemas de identificación y documentación personal	Nuevo pasaporte y nueva cédula de identidad Policía Federal
16°	Ministerio de Justicia: Servicio Penitenciario Federal.	a) Plan Director de Política Penitenciaria. Decreto N° 426/95 que contempla infraestructura; modificaciones legislativas; reglamento de procesados; formación del personal penitenciario; criterios de tratamiento b) Decisión administrativa N° 516/96

17°	Ministerio de Justicia: <ul style="list-style-type: none"> • Procuración del Tesoro • SIGEN a) Sistema de responsabilidad del funcionario público b) Régimen de incompatibilidades para cargos superiores c) Resolución alternativa de conflictos para el sector público	a) Elaborado proyecto de decreto. En discusión final con áreas intervinientes b) Elaborado proyecto de Ley modificatorio de art. 24 y 25 de la Ley de Ministerios y proyecto de decreto. En discusión final con las áreas intervinientes: adecuación a las nuevas estructuras constitucionales y mayor precisión en la tipificación de incompatibilidades.
18°	Ministerio de Salud y Acción Social: <ul style="list-style-type: none"> • Conclusión del Programa de Descentralización y Transferencias. 	Concentración de diversos institutos de investigación en la ANLIS (Administración Nacional de Lab. de Inv. de salud). Incluye: <ul style="list-style-type: none"> • Instituto Malbrán • Instituto Maiztegui • Instituto de Epidemiología Jara • Instituto de Chagas Fatale Chaben • Instituto Emilio Coni • Instituto Nacional de Investigaciones Nutricionales • Instituto Nacional de Genética Médica
19°	Ministerio de Economía: Iniciativas existentes en materia de desregulación y evaluación de su impacto en la organización del Estado.	Privatizaciones en áreas de Defensa, Aeropuertos, B.H.N., concesión represas y ENCOTESA.
21°	Secretaría de Ciencia y Tecnología: Reorganización para optimización de recursos aplicados a la investigación e informe sobre articulación existente con las áreas de ciencia básica y aplicada	<ul style="list-style-type: none"> • Traslado de la SECyT al Ministerio de Cultura y Educación • Aprobación de nueva estructura orgánica del CONICET. Decreto N° 1207/96 • Constitución del GACTEC. Decreto N° 1273/96 • Creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica

22°	DGI/ANA/ANSSAL/ANSES/PAMI: Fortalecimiento y modernización de los sistemas administrativos por estos organismos.	Decreto N° 928/96: Elaboración de plan estratégico que implica confección de estados contables y memoria anual: informe de los resultados de la gestión en audiencia pública; creación de oficinas para lucha contra el fraude y la corrupción. ANSES: Decreto N° 1187/96
23°	URME/Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Secretaría de la Función Pública/Secretaría de Hacienda: Revisión del Régimen Jurídico Básico, estatutos y escalafones especiales y normas especiales que afectan la productividad del trabajo en la Administración Pública Nacional.	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto de Ley Marco de Empleo Público Contenidos básicos: Movilidad horizontal, contratos de gerenciamiento, productividad y flexibilización.
25°	Viáticos para agentes Decreto N° 92/95. Secretaría de la Función Pública: equivalencias de categorías.	Decisión Administrativa N° 128/96.

GLOSARIO:

CNT: Comisión Nacional de Telecomunicaciones
CNCT: Comisión de Correos y Telégrafos
CNC: Comisión Nacional de Comunicaciones
INAC: Instituto Nacional de Acción Cooperativa
INAM: Instituto Nacional de Acción Mutua
INACYM: Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutua
CONTA: Comisión Nacional de Transporte Automotor
CNTF: Comisión Nacional de Transporte Ferroviario
CNRT: Comisión Nacional de Regulación del Transporte
SENASA: Servicio Nacional de Sanidad Animal
IASCAV: Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal

CRAS: Centro Regional de Aguas Subterráneas
INPRES: Instituto Nacional de Prevención Sísmica
INTEMIN: Instituto Nacional de Tecnología Minera
SEGEMAR: Servicio Geológico Minero Argentino
DGI: Dirección General Impositiva
ANA: Administración Nacional de Aduanas
AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos
ANSSAL: Administración Nacional del Seguro de Salud
DINOS: Dirección Nacional de Obra Social
INOS: Instituto Nacional de Obra Social
SIGEN: Sindicatura General de la Nación

ANEXO

ORGANIGRAMAS

