

Crónica de un Fracaso Anunciado. La Segunda Reforma del Estado en Argentina

María Cristina Bozzo
Beatriz Hebe López

CEPAS, Argentina

Resumen: En el presente documento se hace un análisis de la Reforma de el Gobierno Federal en Argentina durante la década de los noventa. Se presenta el periodo 1989-1994, ha sido suficientemente analizar por numerosos autores, solo como una síntesis de las principales estrategias y del primer periodo incluido es este documento. El estudio pone énfasis en la acción de la llamada Segunda Reforma del Gobierno Federal, desarrollada más tarde como el Proceso de la Reforma. Ponemos particular interés en la confrontación de intereses y de la diferencia de resultados a su implementación, así como también a la medición de los objetivos originalmente declarados.

Abstract: *The Present document carries out an analysis of the reforms of the Argentinean Federal Government developed during the decade of the 90s. Given that the perios 1989-1994 has been sufficiently analyzed by numerous authors, only a synthesis of the main strategies of that first stage is included in this paper. In this sense, we emphasized the study of the set of actions that was called Federal Government Reform II, developed in the later stage of de reform process. We are particularly interested in figuring out the reasons that impelled it, the confrontation of interests and the differences and results that arose from its implementation, as well as if it respected or not and in which measure the objectives originally outlined.*

Introducción

En términos generales se ha aceptado que la hipertrofia del Estado argentino era la principal responsable de los desajustes del gasto público, por lo que el vínculo que relacionó crisis fiscal reforma estatal trajo aparejado programas de ajuste estructural que pretendieron recuperar los equilibrios macroeconómicos perdidos. Pero las reformas del Estado aplicadas, también resultaron funcionales a otras cuestiones: necesidad de establecer una estrategia de inserción en una economía globalizada, articulación de los actores sociales frente a la concentración económica en empresas transnacionales y grupos económicos domésticos, distribución del poder interno dentro del elenco gubernamental y del aparato burocrático estatal, entre otras.

La primera etapa implicó una transformación de fondo con el fin de replantear el rol estatal y su agenda. La posibilidad de implementar

estas transformaciones estuvo favorecida por la legitimidad que un cambio estructural tenía en la sociedad, a raíz del deterioro de la situación producida durante el gobierno de Alfonsín y el fracaso de las políticas de estabilización encaradas, que finalmente concluyeron con la crisis hiperinflacionaria de 1989.

Esta crisis demostró y legitimó la necesidad de implementar una reforma global del Estado argentino que atendiera simultáneamente a la solución de los problemas evidenciados por el lado de los ingresos públicos y por el lado del gasto público.

Sin embargo debe señalarse que la primera reforma del Estado fue una efectiva transformación de las reglas de juego, en tanto que la segunda reforma tuvo en común con la anterior el disparador de la crisis fiscal por un cambio de signo del ciclo de expansión económica; pero se diferenció claramente de ella en el proceso de implementación efectiva y, por consiguiente, en los resultados que se obtuvieron. En este contexto la legitimidad se dilapidó y la organización del aparato estatal sufrió más que un ajuste un proceso de desgaste.

La primera reforma del Estado en Argentina 1989-1994

Cuando Alfonsín llegó al gobierno ya se operaba una fuerte crisis fiscal motivada por la estatización de la deuda externa privada y por el deterioro de varias fuentes de financiamiento que fueron sustento jurídico a la profunda transformación del Estado, tanto en sus contenidos como ordenador general del sistema de producción nacional como en lo relativo a su arquitectura orgánica.

El diagnóstico de partida para las reformas estructurales encaradas consistió en la convicción acerca del agotamiento del modelo económico vigente, incapaz de “lograr crecimiento y estabilidad sobre la base de una economía regulada y cerrada al mundo y de un Estado deficitario y desplegando multitud de funciones impropias”.

La virulencia de la crisis hiperinflacionaria, conjuntamente con la convicción del diagnóstico anterior, dotó al gobierno de un sentido de “misión histórica” que atravesó toda esta primera etapa de reformas estructurales. La epopeya contra la situación heredada logró la convergencia alrededor de la acción gubernamental de liderazgos extrapartidarios, equipos técnicos, comunicadores sociales y apoyo popular, que validaron y legitimaron todo el proceso de la primera Reforma. Incluso algunos manejos formalmente muy desprolijos y

faltos de transparencia ni siquiera mellaron el consenso popular acerca del camino elegido.

Estrategias de la primera reforma del Estado

En el marco de la Ley de Emergencia Administrativa se adoptaron las medidas destinadas a redefinir el nivel de gasto público nacional. Como característica principal de este proceso debe señalarse el Programa de Privatizaciones que consistió en la transferencia al sector privado de las actividades de producción de bienes y servicios. Este proceso terminó prácticamente con el rol empresarial del Estado y en el caso de los monopolios naturales transferidos incorporó una nueva función: la regulación de servicios públicos privatizados. Ello implicó redefinir las competencias y términos de intervención estatales, focalizándose en la obligación de fijar los marcos regulatorios y garantizar el cumplimiento de los mismos por parte de los prestadores de servicios del sector privado. En consecuencia, la acción del Estado nacional pasó a desarrollarse sobre la regulación de monopolios legales.

La forma de privatización de las empresas de servicios públicos profundizó el modelo fuertemente concentrador de la riqueza que se impuso en la política económica, ya que la propiedad de aquéllas recayó en los mismos grupos económicos domésticos asociados a empresas públicas y privadas de otros países.

Como mencionan (Gerchunoff y Canovas) en su trabajo *Privatizaciones en un contexto de emergencia económica* quizás las características de los monopolios transferidos, la falta de competencia, el cuadro tarifario garante de superávit, la concentración de la propiedad en grupos económicos, más el tardío inicio de la distribución accionaria entre los trabajadores así como el cambio de condiciones en el mercado laboral fuertemente favorables para el sector empresarial, han constituido probablemente los requisitos necesarios que operaron contra la perspectiva tradicional de incertidumbre en la economía argentina y facilitaron a los consorcios, decisiones de inversión a largo plazo.

Asimismo en esta franja de estrategias debe incluirse la transferencia a provincias de la prestación de la mayoría de los servicios públicos sociales y de naturaleza local. Ello implicó en los hechos una drástica reducción de las áreas de la administración central

encargadas de la prestación de los servicios transferidos, pero tuvo la contracara del crecimiento de las burocracias provinciales. Éstas tuvieron que asumir la prestación de los servicios transferidos sin que mediaran estrategias por parte del gobierno central que fortalecieran las administraciones provinciales, desde el punto de vista de la formación de los recursos humanos y el desarrollo y transferencia de tecnologías de gestión apropiadas.

La Ley 23.697 de Emergencia Económica fue el instrumento jurídico, junto con el Decreto de Desregulación, de la puesta en marcha de la apertura en la economía y de una creciente transnacionalización de la producción y el comercio interno. Como corolario de esta ley se suspendieron subsidios y subvenciones, se suspendieron regímenes de promoción industrial y minera y se limitaron los beneficios impositivos vigentes al 50%, se suspendió la vigencia del régimen de compra nacional, se derogó el requerimiento de previa autorización para inversiones extranjeras, asimilándolas al tratamiento del capital nacional y facilitando la remisión de utilidades.

En noviembre de 1991 se sancionó el Decreto de Desregulación que conjuntamente con la suspensión de la Ley de Abastecimiento, constituyeron la manifestación orgánica y sistemática de la política de desregulación. Se desregularon los principales mercados agrícolas y de actividades extractivas y los mercados mayoristas y de exportación respectivos. Se suprimieron las regulaciones sectoriales, los entes reguladores de la producción, los fondos especiales, y los mercados concentradores.

Por otra parte, a finales de 1990, por medio de los decretos 435 y 2476/90 se dispuso una intensa reducción de la Administración Central y Descentralizada, eliminando las secretarías dependientes de todos los ministerios, reduciendo las dotaciones de personal y limitando las plantas asignadas a tareas de apoyo a la gestión sustantiva. Las dependencias que efectuaron los ajustes dispuestos de manera satisfactoria fueron incluidas en el escalafón del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, aprobado por el Decreto 993/91.

Las materias vinculadas con los ingresos públicos fueron encaradas desde el punto de vista de eliminar la posibilidad de contar con el impuesto inflacionario como financiamiento estatal y la solución implementada correspondió al cambio del sistema monetario a través del Plan de Convertibilidad.

En forma concurrente se implementó una reforma tributaria orientada a los criterios de: combate a la evasión, ampliación de la base imponible (incrementando el número de contribuyentes), y simplificación del sistema, concentrando el grueso de la recaudación en el impuesto al valor agregado.

Complementariamente a la convertibilidad se renegoció la deuda externa. Esta renegociación era inevitable, a medida en que la restricción de financiamiento estatal impuesta por la convertibilidad imponía la necesidad de contar con crédito público. A través del Plan Brady se reestructuró la deuda pública externa y previo a la firma de estos acuerdos se concluyeron negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y otros organismos multilaterales. También se consolidó la deuda interna con proveedores y jubilados, emitiendo series sucesivas de bonos en pesos y dólares que operaron como una refinanciación de hecho para los acreedores internos.

Otra política estructural, cuyo efecto sobre el financiamiento del sector público es insoslayable, fue la reforma previsional, ejecutada en 1994, que consistió en la incorporación del sistema privado de capitalización, que desde entonces funciona conjuntamente con el sistema público de reparto. Esta modalidad simultánea tuvo la particularidad de haber restado del sistema público de reparto los aportes individuales de los trabajadores que han optado por el sistema de capitalización. Otro elemento que incidió sobre el gasto total de la seguridad social fue el derivado de la absorción por parte del sistema nacional de previsión social de las cajas jubilatorias provinciales, en el marco del pacto fiscal con las provincias. La nación se hizo cargo de la atención a las pasividades otorgadas y a otorgar por dichos regímenes, como contrapartida de la ampliación del mercado de aportantes activos para las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones.

Resultados de la primera reforma

Resulta innegable que, como producto de las reformas estructurales llevadas a cabo de 1989 a 1994, la configuración del Estado, de la economía y de la posición internacional de Argentina era sustantivamente diferente al final del periodo que en sus inicios. También las reglas internas para el desarrollo y definición de los conflictos sociales habían cambiado, tanto desde el punto de vista del peso relativo de los distintos actores sociales como de los instrumentos de expresión y articulación entre ellos y el Estado.

En esta etapa se verificaba un gran crecimiento y expansión económica –producto en cierta medida de condiciones externas del mercado internacional que favorecieron dicha evolución– y del mejoramiento de la ecuación ingresos/egresos públicos, en parte debido a los éxitos obtenidos en materia de lucha contra la evasión impositiva y en parte a la ampliación del segmento de población sobre el cual se recaudaron impuestos. El crecimiento económico se manifestó durante la época con tasas sostenidas que superaron ampliamente al promedio anual de la región en el periodo 1991/1994.

En este marco de expansión económica, la estructura administrativa se amplió en nuevas unidades políticas como resultado de la desagregación de las funciones cuya concentración se había operado en el marco de la primera etapa de la reforma. Asimismo se produjo una corrida ascendente en la escala salarial del personal del escalafón SINAPA, en particular por la difusión de cargos de segundo nivel a los que se les asignaron funciones ejecutivas. Por otra parte, los escalafones particulares de los nuevos organismos reguladores fijaron pautas retributivas crecientes.

Lo antes señalado operó sobre el aumento del gasto público en términos cuantitativos y globales más allá del análisis particularizado de modificación en las asignaciones presupuestarias para cubrir y/o priorizar políticas sustantivas de las distintas áreas de la administración pública.

El modelo instalado, sin embargo presentaba una alta vulnerabilidad en materia de dependencia de capitales externos que financiaran el desequilibrio comercial producido por el perfil productivo de la economía basado en la exportación de bienes primarios y la importación de bienes de capital para la modernización industrial y del sector primario. También tenía un costo, en términos de vulnerabilidad, el mantenimiento de la convertibilidad, ya que la necesidad de financiar todo el gasto público con recursos genuinos imponía graves restricciones al accionar gubernamental.

En el tercer trimestre de 1994, habida cuenta del aumento del déficit del sector público debido a que las reformas del sistema previsional y el aumento de las obligaciones de pago de la deuda pública no se vieron compensadas por el aumento de la recaudación impositiva, entró en la agenda pública la necesidad de promover un nuevo ajuste estructural

del sector público nacional, y desde distintos espacios institucionales comenzaron a surgir iniciativas de reforma.

También aparecía en el discurso público una corriente de opinión interna al gobierno, cuyo principal vocero era el ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos, acerca de que coexistían con el modelo de Estado “moderno” algunas islas dentro de la administración que habían atravesado la etapa inicial del ajuste sin haber completado un proceso de modernización análogo a aquellas áreas que habían sido objeto de estrategias centrales de la primera reforma. Se sostenía que había llegado el momento –una vez consolidados los pilares fundamentales de la modernización– de encarar reformas de segundo orden que homogeneizaran la organización del gobierno y liberaran recursos para ser aplicados con mayor eficacia y eficiencia en las funciones indelegables que el Estado central había retenido.

El punto de partida de la segunda reforma del Estado

En 1994 se produjo la reforma constitucional, que plasmó un nuevo esquema funcional, incorporando en su letra nuevos derechos y lineamientos para la relación Estado-sociedad e instituciones destinadas a producir equilibrios más equitativos en las relaciones entre los poderes estatales.

En ese mismo año, sobre finales del tercer trimestre, desde el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, se incluyó, dentro del proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 1995, un artículo que consagraba una amplia delegación legislativa en el Poder Ejecutivo para introducir modificaciones en la arquitectura orgánica de la administración pública, inclusive, la autorización para derogar total o parcialmente las leyes de creación de organismos descentralizados, procediendo a su fusión, privatización parcial o total o disolución. El polémico artículo no pudo atravesar con éxito la discusión parlamentaria, y fue finalmente eliminado.

Sin embargo, un conjunto de situaciones internas y externas colaboraron para introducir en la agenda pública la necesidad de encarar un nuevo proceso integral de reformas: los cambios profundos en las condiciones externas tales como la crisis económica conocida como el “efecto tequila” del verano de 1995; una cierta parálisis de respuesta ante las demandas de la sociedad *a posteriori* de las elecciones de mediados del mismo año; la interpretación de que la

estructura del aparato estatal no acompañaba el cumplimiento del nuevo rol del Estado, de la reforma constitucional y de las funciones aparecidas en la realidad diferente de un mundo de fin de siglo; y la visión de que el diseño de la estructura del aparato administrativo se había reacomodado durante la época de bonanza más como consecuencia de un juego de poderes y grupos que como respuesta racional a las tareas a desarrollar desde el Estado nacional.

En marzo de 1995, por medio del Decreto 290/95 se impusieron reducciones importantes sobre el presupuesto nacional, destinadas a superar la crisis financiera del sector público, que fueron complementadas por el Decreto 747/95, avanzando en una línea de contracción de los créditos autorizados para alcanzar niveles de gasto compatibles con el de la recaudación fiscal. Por otro lado para mejorar la situación de los ingresos públicos se elevó a 21% la tasa del impuesto al valor agregado, lo que tuvo un efecto neutro, pues el descenso en el nivel de actividad económica hizo que la recaudación no aumentara.

En julio de 1995, coincidentemente con el inicio del segundo mandato del presidente Menem, se sancionó el Decreto 909/95 que puso en marcha la institución de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En septiembre, el Poder Ejecutivo envió al Poder Legislativo un proyecto de Ley de Ministerios, cuyo tratamiento parlamentario no se efectuó dentro del periodo ordinario de sesiones. El proyecto enviado no contenía disposiciones de fondo que impactaran de manera significativa sobre el mapa de funciones estatales ni sobre la arquitectura política de primer nivel del Poder Ejecutivo Nacional. En gran medida, el proyecto constituía una fotografía de la organización vigente al momento de su envío.

A finales de 1995, cuando resultó evidente que la caída de ingresos fiscales no revertiría en un corto plazo, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Poder Legislativo el proyecto de Ley de Reforma del Estado, que luego de intensas negociaciones parlamentarias durante gran parte del verano, fue sancionada con importantes modificaciones en febrero de 1996.

Todo este ir y venir de negociaciones previas para definir el que sería el principal instrumento normativo de la segunda reforma, dio cuenta de que este proceso de ajuste no contaba con el apoyo inicial que caracterizó a la primera reforma, sobre todo al interior del gobierno, pero también en la sociedad. La modernización pendiente tenía que ver

con relaciones entre organismos y poderes, cuyo efecto sobre el vínculo entre Estado y sociedad, si bien existía, no era tan evidente como en los contenidos de la primera etapa de ajuste. Según fuera el vocero de la agenda, se privilegiaban factores distintos: había quien hablaba de transparencia y reducción del gasto público, mientras había quien hablaba de superposiciones de funciones y del momento de la justicia social. En resumen, nadie vivía este proceso como una “misión histórica”, y lejos de haber una convergencia detrás del objetivo, lo que se discutía era el liderazgo del proceso y el sentido del ajuste a realizar.

La confrontación interna al Gobierno melló las oportunidades de éxito de este proceso de ajuste. El mensaje que envolvió la estrategia de la segunda reforma consistió en presentarla, finalmente, como un instrumento para optimizar la gestión pública dentro del modelo de estado vigente. En tal sentido, las adecuaciones del aparato estatal –en el discurso del gobierno– habrían de implicar ajustes, en términos de estructuras, dotaciones y presupuesto, pero subordinados a este objetivo final y no conllevaban una referencia a un proceso de transformación real. Se buscaba consolidar al Estado central como una organización de segundo piso, desligada de la prestación y administración de servicios directos a la población y concentrada en roles de regulación, promoción y orientación de la iniciativa privada.

Sin embargo, la oportunidad en que comenzó a gestarse la segunda reforma –crisis fiscal iniciada a finales de 1994 y profundizada durante 1995– y la que la transformó en política central de gobierno a finales de 1995 y durante los primeros meses de 1996 –el contexto general indicaba la estabilización del déficit del sector público en valores cercanos a los 5 000 millones de pesos o dólares– implicaban el reconocimiento de que el origen y el objetivo central de este proceso era el ajuste fiscal y sólo como objetivo colateral se aducía la refuncionalización de la arquitectura estatal.

Finalmente es interesante señalar que durante el lapso que llevó la negociación, sanción del marco normativo y desarrollo del proceso de la segunda reforma, se produjeron cambios de titularidad en las dos jurisdicciones administrativas más importantes de la Administración Pública: la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Si bien el nuevo cambio de funcionarios se originó en razones desvinculadas del proceso de reforma, la confrontación mantenida entre ambas organizaciones para

definir la agenda y el liderazgo de este proceso, no fueron totalmente ajenas a la resolución de estas crisis ni a las visiones que finalmente sobresalieron en la ejecución de la segunda reforma.

Medidas de la segunda reforma

La Ley 24.629 de reforma del Estado fue aprobada y sancionada en las sesiones extraordinarias del congreso en febrero de 1996. Dicha norma contenía una serie de disposiciones relativas a la organización de la información presupuestaria y la radicación geográfica de la ejecución de los créditos autorizados, medidas para contener el gasto en contratos de personal con financiamiento de organismos internacionales y finalmente una amplia delegación legislativa –por el término de un año– para introducir dentro del aparato estatal las modificaciones que el Poder Ejecutivo considerara necesarias, incluso contrariando leyes de creación de organismos. Establecía como autoridad de aplicación a la jefatura de Gabinete de Ministros fijando, como procedimiento previo a la puesta en marcha de las reformas, la autorización del Parlamento a través de la intervención de la Comisión Parlamentaria Mixta de Seguimiento de las Privatizaciones, que fuera creada durante la primera reforma para tal fin. También se sancionó el Fondo de Reconversión Laboral, cuya duración quedó establecida en un año y que más allá de haber sido concebido como una estrategia de capacitación y recolocación del personal puesto a disponibilidad como consecuencia de la reforma terminó funcionando en los hechos como un registro de disponibles al estilo del ya existente. Su carácter extrapresupuestario impide hasta hoy conocer sus gastos de funcionamiento, y tampoco se conocen los logros que pueda haber obtenido en la reconversión de los recursos humanos afectados y en la cantidad de puestos de trabajo recuperados a través de recolocaciones producidas en el sector privado.

Curiosamente, aunque uno de los motivos aducidos por el gobierno para instalar la necesidad de la reforma fue la sanción de la Constitución Nacional, reformada en 1994, ni la Ley 24.629, ni ninguno de sus decretos reglamentarios hicieron referencia a la necesidad de implementar las leyes que reglamentaran la efectiva puesta en marcha de los institutos constitucionales incorporados por la reforma constitucional, ni se establecieron acciones para impulsar el tratamiento legislativo de dichos temas.

La primera norma reglamentaria de la Ley 24.629 fue el Decreto 558/96. Esta norma preveía acciones cuya implementación implicaba modificaciones estructurales, incluso conformaba la Unidad de Reforma y Modernización del Estado, con la participación de todos los entes estatales competentes para el rediseño público.

Las medidas más importantes dispuestas por el Decreto 558 eran:

- Modernización del sistema administrativo, atención sanitaria, capacitación profesional, funciones logísticas y servicios educativos de las fuerzas armadas y de seguridad.
- Revisión de sus sistemas de carrera y pasividades.
- Modificación del sistema de identificación y documentación de personas.
- Reorganización de la planta de personal y externalización de servicios del Sistema Penitenciario.
- Nuevo régimen de contrataciones.
- Elevación al congreso de un Proyecto de Ley de Empleo Público.
- Sanción de un sistema de mediación para la resolución de conflictos jurídicos entre el Estado y los particulares.
- Unificación del sistema de viáticos al exterior.

De todas estas disposiciones, a la fecha sólo se ha cumplido con la sanción del régimen de viáticos (un tema totalmente menor), la elevación del Proyecto de Ley de Empleo Público (cuyo tratamiento legislativo está pendiente), y la licitación para el reemplazo de documentos nacionales de identidad (un proceso que por los costos operativos para los ciudadanos, ha sido fuertemente cuestionado por la oposición).

El instrumento normativo, que marcó la política de reducción de estructuras de la administración central y de fusión de organismos descentralizados, fue el Decreto 660/96. *A posteriori* del mismo, las jurisdicciones fueron presentando ante la Jefatura de Gabinete los proyectos de estructuras orgánicas que completaban, corregían y –en algunos casos– contrariaban las disposiciones generales contenidas en dicha norma.

En el cuadro se ha consignado la cantidad de unidades de primer nivel –secretarías y subsecretarías– asignadas a cada jurisdicción por el Decreto 660/96.

JURISDICCIÓN	Secretarías	Subsecretarías	Total
Presidencia	10	17	27
Jefatura de Gabinete	4	8	12
Interior	2	9	11
Relaciones Exteriores	2	7	9
Justicia	3	6	9
Defensa	2	3	5
Economía	6	26	32
Educación	4	5	9
Trabajo	3	2	5
Salud	2	5	7
TOTAL	38	88	126

Este decreto, sancionado un mes después del 558, se circunscribía a la administración central y entes descentralizados, y su espíritu era menos ambicioso, estableciendo hipótesis de reducción, que en los hechos funcionaron como techo del ajuste en cada jurisdicción. Finalmente los decretos de aprobación de estructuras de cada departamento de estado cumplieron, en mayor o menor medida, lo estipulado en el Decreto 660.

El trasfondo cualitativo de la estipulación de este número de unidades políticas en cada jurisdicción supuso la reasignación de competencias entre los distintos ministerios, la Jefatura de Gabinete y las áreas presidenciales.

Resultados de la segunda reforma

Como señaláramos, los principales objetivos de la segunda Reforma contenidos básicamente en el Decreto 558/96 fueron dejados de lado en su mayoría al momento de la sanción del Decreto 660/96. Por lo tanto, los principales resultados del proceso sólo pueden expresarse en los términos que sobresalieron en su desarrollo, es decir en sus aspectos fiscales.

Como primer elemento a considerar, corresponde analizar las diferencias en el gasto del personal, entre el presupuesto 1996, que había sido construido durante 1995, y que financiaba las plantas vigentes a esa fecha, y el presupuesto 1997, cuya confección incorporó las modificaciones dispuestas en materia de personal por la segunda

Reforma. El cuadro siguiente resume dichas variables, y señala para cada jurisdicción de la administración pública las diferencias observadas en términos absolutos y porcentuales.

Presupuesto Inciso 1. Gasto en Personal				
JURISDICCION	1.996	1.997	Dif.	Dif. %
Presidencia	214,696,494	222,748,863	8,052,369	4%
Jef. Gabinete	50,479,370	44,936,346	-5,543,024	-11%
Interior	1,153,886,685	1,173,652,707	19,766,022	2%
Relaciones Exteriores	140,248,403	164,341,725	24,093,322	17%
Justicia	160,643,304	154,686,217	-5,957,087	-4%
Defensa	1,991,550,635	1,850,050,923	-141,499,712	-7%
Economía	1,328,817,363	1,254,813,083	-74,004,280	-6%
Educación	254,306,008	235,562,990	-18,743,018	-7%
Trabajo	206,926,437	188,687,023	-18,239,414	-9%
Salud	587,821,219	350,700,451	-237,120,768	-40%
TOTAL	6,089,375,918	5,640,180,328	-449,195,590	-7%

Como puede observarse, el gasto en personal total se redujo en 449 millones de pesos, debido al proceso de reforma, lo que representó 7% de reducción sobre el total. Sin embargo, el ajuste no fue parejo dentro de la organización estatal. Las jurisdicciones que presentaron, en términos absolutos, mayores reducciones fueron defensa, debido a la desarticulación del complejo de producción para la defensa, fabricaciones militares y a un cambio de la partida que financiaba al servicio militar voluntario y salud donde todo el peso de la reducción se concentró en el Instituto Nacional de Servicios Sociales a Jubilados y Pensionados. En términos relativos también salud resultó con reducciones fuera del promedio general, debido a que el peso tanto del número de agentes como del gasto en personal del resto de la jurisdicción *versus* el INSSJP es mínimo y un ajuste importante en esta entidad distorsiona todos los valores del sector.

Otra conclusión que surge de la simple observación del cuadro anterior es que mientras el proceso de reforma contrajo el gasto en personal de la mayoría de las jurisdicciones, las áreas de presidencia, interior y relaciones exteriores lo incrementaron.

Debe señalarse, a efectos de preservar el rigor en el análisis, que los datos anteriores son sólo orientativos respecto del resultado fiscal de la segunda Reforma, dado que al ahorro bruto en gasto en personal deben descontarse dos factores:

- Los costos del Fondo de Reconversión Laboral, es decir las indemnizaciones pagadas y sus gastos de funcionamiento que, como ya se dijera, al no figurar en el presupuesto no resultan fácilmente accesibles.
- El financiamiento de vacantes en las plantas de personal cuya ocupación efectiva había sido suspendida por los decretos de restricción del gasto previos a la segunda Reforma y que ya se mencionaron.

Este último punto se evalúa en el cuadro que sigue. En él se consignan los totales de cargos suprimidos en cada jurisdicción para la administración central y descentralizada; los correspondientes a los agentes transferidos al Fondo de Reconversión Laboral y la diferencia, entre ambos, que resulta de los cargos vacantes suprimidos sin ocupación efectiva a la fecha de la segunda Reforma

JURISDICCIÓN	ADM. CENTRAL			ADM. DESCENTRALIZADA			TOTAL		
	Suprim.	Al fondo	Difer.	Suprim.	Al fondo	Difer.	Suprim.	Al fondo	Difer.
Presidencia	749	453	296	565	160	405	1.314	613	701
Jef. Gabinete	79	45	34	12	9	3	91	54	37
Interior	172	60	112	125	60	65	297	120	177
Relaciones Exteriores	7	7	0	0	0	0	7	7	0
Justicia	297	119	178	0	0	0	297	119	178
Defensa	187	39	148	42	0	42	229	39	190
Economía	809	456	353	2.702	1.485	1.217	3.511	1.941	1.570
Educación	589	160	429	285	31	254	874	191	683
Trabajo	252	169	83	596	596	0	848	765	83
Salud	458	294	164	197	134	63	655	428	227
TOTAL	3.599	1.802	1.797	4.524	2.475	2.049	8.123	4.277	3.846

Como puede observarse, los cargos totales suprimidos fueron 8 123, de los cuales 3 846 correspondían a vacantes sin ocupación efectiva, y se transfirieron al fondo 4 277 agentes. Ello implicó una rebaja del 3% de los cargos totales de la Administración Pública. El mayor número de cargos, efectivamente suprimidos, corresponde a la jurisdicción de economía, la cual en el momento de la segunda Reforma redujo la ex Dirección General de Fabricaciones Militares que estaba en su ámbito de dependencia.

Consecuentemente con los resultados del cuadro anterior puede afirmarse que el ahorro efectivo en términos de gasto en personal, debe

situarse aproximadamente en 250 millones de pesos, dado que poco menos de la mitad de los cargos suprimidos correspondían a vacantes cuyo financiamiento estaba previsto en el presupuesto, más allá de que no estuvieran efectivamente ocupadas.

Finalmente, dado que el punto que concentró el mayor énfasis de las acciones de reforma fue la estructura de la administración central, resulta de interés incluir un análisis de la evolución de unidades políticas de cada jurisdicción.

En el cuadro que sigue se consignan la cantidad de secretarías y subsecretarías correspondientes a cada jurisdicción de acuerdo con la última estructura aprobada antes de la sanción del Decreto 660/96 –en la columna antes– las dispuestas por este decreto, las consagradas por los decretos individuales de nuevas estructuras sancionados como producto de la segunda Reforma y las vigentes al 30 de abril de 1998.

JURISDICCIÓN	SECRETARÍAS				SUBSECRETARÍAS			
	Antes	660/96	II Reforma	Actual	Antes	660/96	II Reforma	Actual
Presidencia	13	10	11	15	32	17	19	23
Jef. Gabinete	3	4	4	4	8	8	8	9
Interior	6	2	2	4	14	9	11	16
Rel. Exteriores	4	2	3	3	10	7	7	7
Justicia	4	3	3	3	7	6	6	4
Defensa	2	2	2	2	4	3	3	3
Economía	8	6	7	8	29	26	26	25
Educación	5	4	4	4	7	5	5	5
Trabajo	3	3	3	3	3	2	2	2
Salud	3	2	2	2	6	5	5	7
TOTAL	51	38	41	47	120	88	92	100

En el cuadro se resaltan en sombreado las jurisdicciones que una vez terminado el proceso de la segunda Reforma, han tenido un desarrollo estructural que no sólo anula, sino que también supera el estatus anterior a la reforma. En este sentido sobresalen: la Jefatura de Gabinete, el Ministerio del Interior y la Presidencia de la Nación.

En la Jefatura de Gabinete se incrementó el número de secretarías y subsecretarías bajo su dependencia, previo a la reforma mediante la absorción de la Secretaría de la Función Pública.

El Ministerio del Interior, por medio de sucesivas modificaciones parciales de sus estructuras, neutralizó casi totalmente las reducciones operadas en el proceso.

La Presidencia de la Nación desde finales de 1996 fue incorporando nuevas unidades orgánicas cuyas responsabilidades primarias y acciones podrían haber sido asumidas sin demasiado conflicto por otras jurisdicciones existentes.

Como puede verse, las jurisdicciones que han respetado las restricciones previstas en el Decreto 660 y reducido sensiblemente sus estructuras previas a la reforma, fueron justicia, defensa, educación, trabajo y salud, en tanto que Presidencia, Jefatura de Gabinete, interior y economía, han logrado evadir, aunque sea parcialmente, tales restricciones. Resulta curioso comprobar que el ajuste se ha cumplido de manera más estricta en todas las áreas de gobierno que tienen a su cargo el desarrollo de las funciones sustantivas indelegables del Estado.

Por otro lado, la poca importancia asignada a las funciones indelegables queda manifiesta al comprobar que la única jurisdicción con competencia social que creció después de la segunda Reforma fue el Ministerio de Salud, pero en este caso su estructura volvió a incorporar las funciones administrativas de primer nivel, sin que mediara una reformulación de sus áreas sustantivas.

Conclusiones

Extraer conclusiones respecto del proceso conocido como segunda Reforma del Estado, ofrece las mismas dificultades que presenta la identificación de sus reales motivos y objetivos. Sin embargo, la relación de los distintos aspectos que confluyeron en su adopción como estrategia gubernamental, permite evaluar en qué medida los verdaderos resultados se correspondieron con las causas que le dieron origen.

Institucionalización de la reforma constitucional de 1994

El Estado, como representación de la organización de poder, cambió sus regulaciones de equilibrio interno como producto de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, sin embargo, más allá de haber sido invocada como una de las causas que hacía conveniente encarar un proceso de reforma estructural, esta modificación constitucional estuvo absolutamente ausente de las iniciativas de la segunda Reforma.

El espíritu de las disposiciones constitucionales modificadas implicaba establecer un nuevo equilibrio entre los poderes ejecutivo,

legislativo y judicial favoreciendo criterios de control, transparencia y legitimación, estando la mayoría de ellas sujetas a la delimitación de sus alcances por medio de leyes del Congreso Nacional.

La dinámica que siguió a la reforma constitucional, ha demostrado la falta de vocación política del legislativo para dar sanción a las leyes que pusieran en ejecución las nuevas instituciones constitucionales y aquellas que reorganizaran la estructura política de la administración pública.

A la fecha, y sin ninguna vinculación con el proceso de reforma, sólo se ha instrumentado la Jefatura de Gabinete como instancia de coordinación administrativa nacional, pero este proceso se abrió como resultado del inicio del segundo mandato presidencial, habilitado por la reforma constitucional, mediante la sanción de un decreto del Poder Ejecutivo, y sin participación parlamentaria en su definición. También han recibido reciente sanción las leyes que reglamentan la conformación y funcionamiento del Consejo de la Magistratura, pero todavía no se le ha puesto en marcha. La ley que dota de nuevas funciones y niveles de autarquía al Ministerio Público, fue recientemente aprobada y la implementación es, hasta ahora, parcial, dado que dicha institución es sucesora de la anterior procuración general. El resto de las nuevas instituciones y derechos siguen esperando la sanción legislativa que los vuelva operativos en el futuro.

Más aún, las modificaciones de la matriz de funciones y organización del Poder Ejecutivo que deberían haberse materializado como producto de la Reforma Constitucional mediante la Ley de Ministerios que el texto reformado anuncia –se ha dado en el marco de una delegación legislativa amplia– Ley 24.629, de dudosa constitucionalidad y que dio sustento normativo a la segunda Reforma del Estado y con la participación parlamentaria limitada a la aprobación de las modificaciones propuestas por el Poder Ejecutivo, mediante la actuación de la Comisión Mixta de Seguimiento de las Privatizaciones.

Consolidación del Estado como organización de segundo piso

El Estado desde su arquitectura y desde su discurso ha abandonado, en general, la prestación directa de servicios a la comunidad (empresas de servicios públicos, sistema educativo y de salud transferidos a las

jurisdicciones provinciales y municipales) como consecuencia de la primera Reforma del Estado.

Sin embargo, las funciones de seguridad interior y las prestaciones sociales directas no transferidas en la primera etapa –revisión social y subsidios– conservaron un fuerte componente del nivel nacional en su planificación, gestión y control.

Aunque el objetivo declamado de la segunda Reforma era la consolidación del aparato estatal como estructura de segundo piso, las restricciones políticas del modelo económico parecieran requerir el mantenimiento dentro del aparato estatal de los resortes necesarios para el control y manejo –represión– del conflicto social producto de los desequilibrios en la distribución de la riqueza en etapas de fuerte concentración del capital y de exclusión de numerosos y variados segmentos de la población.

En el mismo sentido, el manejo y control de las cajas de previsión social en lo que hace a su incidencia en el equilibrio de las cuentas nacionales y de asignación de recursos, pareciera tener un peso de similar importancia dentro del mantenimiento de las condiciones necesarias de reproducción del modelo económico implementado. Tanto es así, que no sólo no se han transferido servicios de este tipo sino que por el contrario, desde el Pacto Fiscal de 1992 el gobierno nacional ha presionado a las administraciones provinciales para que transfieran sus cajas de previsión al sistema nacional, aun cuando esta transferencia implica en los hechos un aumento del déficit global del sistema previsional.

El manejo de los subsidios directos, sin tener incidencia fiscal decisiva, es un elemento de acción política clientelar que permite recuperar, aunque sea parcialmente, el voto de los sectores excluidos, cuyo peso dentro de la alianza social que sostiene al gobierno resulta decisivo. Todo este rubro de programas sociales ha sido uno de los temas que mayor número de iniciativas de unificación de su administración y ejecución ha generado y que, sin embargo, nunca han prosperado. Ello puede explicarse, tal vez, por el peso que conlleva la herramienta asistencialista y su impacto en términos electorales, más aún teniendo en cuenta que el ejercicio de esta competencia deposita en su titular una influencia decisiva en la organización de poder interna de las estructuras partidarias distritales.

Estas disputas en torno del manejo de las políticas asistenciales resultan fuertemente paradójicas, en la medida que el monto global disponible, si bien en términos absolutos es importante, resulta francamente insuficiente para responder a demandas crecientes producto de las desigualdades que son intrínsecas al modelo.

Aspectos funcionales

Los únicos efectos funcionales notables surgidos del proceso de reforma han sido aquellos que tomaron por objeto las áreas presidenciales —ciencia y tecnología, función pública, seguridad interior— sin embargo su efectivización ofrece interrogantes respecto de las consecuencias futuras de dichas modificaciones. Así cabe señalar las siguientes acciones:

- La reestructuración de las funciones del Ministerio de Educación implicó la definición de un nuevo perfil de dicha institución, concentrando bajo su ámbito la política de educación formal en todos sus niveles, con el agregado de la dirección de la estrategia científico-tecnológica. Sin embargo, esta unificación constituyó la derrota de los organismos de investigación básica en términos históricos, dado que pugnaban por continuar en la órbita presidencial, visualizada como un lugar garante de mayores oportunidades en términos de asignación de recursos y de vinculación con los sectores más dinámicos de la producción, destinatarios probables de sus desarrollos.
- La coordinación y gestión de la política de seguridad interior en el Ministerio del Interior: Esta concentración de funciones fue acompañada por el traspaso de la fuerzas de seguridad —Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina— a su órbita. Resta saber si ello resultará de una democratización del procesamiento del conflicto social —en el sentido de desmilitarizarlo— o por el contrario, producirá un deterioro de los sistemas profesionales, por vía de la aplicación de prácticas clientelísticas o partidistas en la gestión de la seguridad.
- La unificación bajo la Jefatura de Gabinete de todas las funciones de organización del aparato estatal, incluso la política de recursos humanos del personal civil de la administración. Este paso se dio en un marco signado por la persistencia en la órbita del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de toda la matriz de

funciones presupuestarias. Esta configuración funcional permite suponer el mantenimiento de un conflicto latente entre las dos áreas, ampliado por la ambigüedad de las disposiciones constitucionales en la materia y la pérdida del nivel de autonomía histórico de Economía en la fijación de la política fiscal, sobre todo considerando que la asignación del gasto público, en el contexto actual, es una de las pocas vías de intervención económica directa consistente con el modelo.

Un análisis funcional más detallado de la configuración resultante del aparato estatal arroja como conclusión que persisten competencias públicas cuya estructuración resulta deficiente. En particular, las áreas vinculadas con el nuevo rol regulador del Estado presentan una organización menos satisfactoria que la previa. Ello puede deberse a dos tipos de razones. La primera sería producto de un problema cronológico debido a la reciente incorporación de la regulación como acción estatal, habida cuenta de la nula tradición y escasa experiencia de la organización burocrática en el tema. La segunda responde a un prejuicio ideológico respecto de las actividades de planificación estatal en general y de una confianza en el mercado como asignador de recursos, lo que no se verifica en los países centrales que más allá de haber privatizado los servicios públicos, conservan instituciones estatales con fuerte ejercicio de las facultades de intervención económica tanto en lo relativo al control como a la planificación sectorial.

Las disfuncionalidades internas presentes en los sistemas de los cuales podrían haberse extraído mayores ahorros –como todos los sistemas militares y de seguridad– quedaron sujetos a procesos de negociación política que todavía no han arrojado resultados relevantes y parecen definitivamente abandonados.

En general, los cambios resultantes de la reforma han incidido escasamente sobre la problemática cuyo tratamiento presentaba funciones superpuestas entre distintas organizaciones públicas. Tal vez la escasa relevancia de los procesos reales de rediseño de competencias se debió a que la dinámica política instalada en el proceso adquirió una tónica que enfatizó el criterio de ganadores y perdedores, en vez de ordenarse en torno a una perspectiva de refuncionalización o de reingeniería del aparato estatal.

Epílogo

El escaso resultado fiscal bruto –alrededor de 250 millones de pesos, menos del 5% del déficit del sector público al momento de decidirse la segunda Reforma– el abandono de todas las iniciativas ambiciosas planteadas en el primer decreto reglamentario, la consolidación de nuevas estructuras en la administración central, que evadieron aunque sea parcialmente las restricciones planteadas en el Decreto 660/96, constituyeron la manifestación más elocuente de que la así llamada segunda Reforma del Estado fue sólo un argumento de compromiso frente a una crisis fiscal y externa que, iniciada a finales de 1994 e intensificada durante 1995, no parecía poder controlarse por otro camino hacia el comienzo de 1996.

De hecho, en cuanto las finanzas públicas mostraron señales de recuperación, en consonancia con el aumento del nivel de actividad hacia mediados de 1996, proceso que se mantuvo hasta el presente, cada paso en la secuencia de acciones del proceso de la segunda Reforma se fue alejando de los objetivos iniciales y resaltaron soluciones de compromiso que neutralizaron o minimizaron los ajustes originalmente pretendidos.

Ya a finales de 1996, la segunda Reforma del Estado, había sido extraoficialmente abandonada. Alentadas por la recuperación de la economía, comenzaron a surgir iniciativas tendientes a consolidar la posibilidad de un tercer mandato consecutivo para el presidente Menem, lo que exigía asignación de recursos y una nueva estrategia organizativa, para contener acciones gubernativas que mejoraran las posibilidades de concretar el objetivo planteado. Así fueron surgiendo en el área de la presidencia nuevas unidades organizativas, que como ya se dijera, presentaban funciones que podían ser desarrolladas mediante áreas preexistentes. Lo mismo aconteció en el Ministerio del Interior, cuya organización interna fue ampliada sucesivas veces, con el fin de contener a dirigentes políticos de distinta extracción sumados al proyecto reeleccionista.

Esta oportunidad de ampliación fue aprovechada también por otras jurisdicciones para recuperar, aunque fuera parcialmente el desarrollo organizacional sacrificado durante el ajuste. Incluso, ya abandonado el proyecto reeleccionista, se continuaron verificando ampliaciones de estructuras políticas, tanto en Presidencia de la Nación como en otras jurisdicciones ministeriales.

Lejos de la euforia épica que rodeó todo el proceso de transformaciones llevadas a cabo entre 1989 y 1994, el comienzo y desarrollo de la segunda Reforma respondió a objetivos anodinamente expresados y escasamente compartidos por el elenco gubernamental. El conjunto de la sociedad comenzaba a expresar demandas que de ninguna manera podían ser satisfechas por un proceso de ajuste estructural de este tipo y la legitimidad presente en la primera etapa nunca acompañó a la segunda. Este final era tan previsible como inevitable.

blopez@sfp.gov.ar

Bibliografía

- Barbeito, A. C. y Rubén M. Lovuolo (1992), *La Modernización Excluyente. Transformación Económica y Estado de Bienestar en Argentina*, UNICEF/CIEPP/LOSADA.
- Bozzo, Cristina; López, Beatriz y Andrea Zapata (1996), "Los Procesos de Reforma del Estado: La Segunda Etapa y su Agenda", en revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, año 3, núm. 6.
- Bozzo, Cristina; *et al.* (1997), "La Segunda Reforma del Estado: Balance", en *Cuaderno CEPAS*, núm. 5.
- Campione, Daniel (1997), "El Estado en la Argentina - A propósito de cambios y paradigmas", en *Investigaciones sobre Estado, Políticas y Administración Pública*, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Oficina de Publicaciones CBC.
- Evers, Tilman (1989), *El estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI, editores.
- Gerchunoff, Pablo y Guillermo Cánovas (1995), "Privatizaciones en un Contexto de Emergencia", en *Desarrollo Económico*, núm.136, enero-marzo.
- Graciarena, Jorge (1990), "Estado periférico y economía capitalista: Transiciones y crisis", en *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, Universidad de las Naciones Unidas y Siglo XXI, editores.
- Kaplan, Marcos (1997), "Crisis y reformas del Estado latinoamericano", en *Reforma y Democracia, Revista Clad*, núm. 9, Octubre.
- (1990), "Estado y teoría política y constitucional", en *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, Universidad de las Naciones Unidas y Siglo XXI editores.
- Llach, Juan (1997), *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Mathías, Gilberto y Pierre Salama (1986), *El estado sobredesarrollado de las metrópolis al tercer mundo*, Ediciones Era.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo (1996), *Política y Poder en el Gobierno de Menem*, Norma, Flacso.
- Ozlack, Oscar (1997), *La formación del Estado Argentino*, Planeta.
- (1997), "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", en *Reforma y Democracia, Revista Clad*, núm. 9, Octubre.
- Secretaría de Programación Económica (1994), *Argentina en Crecimiento, La reforma económica y sus resultados: 1989-1992*, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.
- Sguiglia, Eduardo y Ricardo Delgado (1993), "Desregulación y competitividad. Evaluación de la Experiencia argentina", en *Boletín informativo Techint*, núm. 276, octubre-diciembre.

Crónica de un Fracaso Anunciado.

La Segunda Reforma del Estado en Argentina

Thwaites Rey, Mabel (1994), “Apuntes sobre el estado y las privatizaciones - La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser”, en *Revista Aportes Estado, Administración y Políticas Públicas*, año 1, núm. 1, Otoño.

Vilas, Carlos (1997), “La Reforma del Estado como Cuestión Política”, en *Taller*, vol. 2, núm. 4, Agosto.