

LÓPEZ, Andrea, CORRADO, Aníbal y OUVIÑA, Hernán (2005): "Entre el ajuste y la retórica: 20 años de reformas administrativas en Argentina", en THWAITES REY y LÓPEZ (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires. (cap. 6, pp.115-146).

## INTRODUCCIÓN

A partir de la década de los 80, la crítica neoliberal al arquetipo estatal conocido como "autocentrado" propiciaba la instrumentación de políticas de ajuste y estabilización, con los objetivos proclamados de superar los crecientes desequilibrios macroeconómicos y de adaptar el sector público a las nuevas formas de la economía mundial. Desde esta perspectiva, la crisis de la fórmula "estadocéntrica" se resolvía mediante reformas "estructurales" que respondían a los problemas generados por una intervención pública desmedida e inadecuada para un "Estado mínimo".

De manera acorde con este presupuesto, también surgieron crecientes cuestionamientos al modelo burocrático tradicional, jaqueado -según sus detractores- por su orientación hacia procesos de prestación de servicios estandarizados y ejecutado por burócratas sin responsabilidad directa frente a los ciudadanos. Con el auspicio de las reformas, se apostó a revertir este diseño por medio de las privatizaciones, la introducción de mecanismos de mercado, la reducción de personal y los sistemas de medición de desempeño, a los fines de contar con entidades más pequeñas y flexibles y con funcionarios públicos que promovieran el interés general, por sobre el suyo propio (Przeworski, 1996). Pero como sostienen Aberbach y Rockman (1999), dichas medidas, lejos de resultar beneficiosas para la mayoría de la sociedad, respondieron a los intereses de las elites, preocupadas -más que por las cuestiones de "eficiencia gestiona-ria"-, por los costos derivados de las funciones específicas del Estado de Bienestar.

En la Argentina, las reformas de la administración no escaparon a esta lógica. Así, la estrategia "racionalizadora" destinada a reducir el tamaño y las deficiencias del "Estado-como-burocracia" (O'Donnell, 1993) se sobrepuso a cualquier intento transformador con objetivos de profesionalización de los cuerpos administrativos y preservación de los intereses públicos en el aparato de Estado. En su lugar, primaron las políticas indiscriminadas de supresión de organismos y de recorte de personal, a la par que se alentaba un "cambio cultural" en los agentes públicos para aumentar la calidad de los servicios y acercarlos a los "clientes-ciudadanos".

Pollitt y Bouckaert (2000) señalan, a propósito de las reformas administrativas, que *"la mayoría de los países puede proporcionar al menos algunos ejemplos de cómo la retórica política fue mayor que los logros alcanzados"*. Como pretende mostrarse en este trabajo, los distintos gobiernos democráticos -desde 1983 hasta el 2000- han utilizado en forma abusiva ese recurso, convirtiendo al fenómeno de la "modernización" en una suerte de "fetiche" para ocultar el objetivo básico de debilitamiento de aquellas áreas del aparato burocrático tradicionalmente canalizadoras de los intereses públicos-colectivos (como salud, educación, ciencia y tecnología, etcétera) que, en las diferentes etapas, terminaron pagando el precio de la "reingeniería estatal".

Por ello, si bien es cierto que el Estado se ha minimizado, debe resaltarse que esto ocurrió sólo en buena parte de aquellas áreas "improductivas" con relación a la acumulación del capital. Por el contrario, su nivel de intervención creció en aquellos ámbitos que potencian dicho ciclo. Tal como ha descripto Alejandro Rojman, *"lo que se hizo fue convertir al Estado en una herramienta destinada a favorecer plenamente a un segmento social, altamente concentrado, con el cual se articuló una alianza que perdura hasta hoy. En lugar de estar ausente, el Estado estuvo omnipresente en la defensa de intereses concretos. Entonces, es una gruesa equivocación plantear que el*

sector público ha desempeñado un rol pasivo, en cuestiones referidas al accionar de grandes empresas privadas" (Rofman, 1998).<sup>1</sup> De esta forma, el Estado argentino actuó selectivamente para garantizar extraordinarios beneficios a grandes grupos locales y extranjeros, intentando desarticular, en paralelo, a todo movimiento opositor en el ámbito sindical, político y social. Así, es importante aclarar que la supuesta "muerte" del Estado argentino, resultó en realidad una selección muy minuciosa de sus herederos en vida.<sup>2</sup>

Para abordar esta última cuestión, debe consignarse la progresiva expansión en los espacios estatales de redes de poder articuladas entre cuadros técnico-políticos -vinculados al sector empresarial más concentrado, así como a los organismos financieros internacionales- que encontraron en las consultoras, "fundaciones" y otras organizaciones del llamado "tercer sector", nuevas fuentes de reclutamiento clientelar de los partidos políticos (Ramos, 2003). Por tal motivo, y como se expondrá a continuación, el derrotero supuestamente eficientista proclamado por los "expertos" de las reformas terminó subordinado al pragmatismo de los políticos, como lo demuestra el sucesivo incremento del gasto público en los momentos de definición electoral. De este modo, y una vez más, es posible corroborar que la mayoría de las medidas administrativas de la reforma no afectan puramente a la administración ya que, sin lugar a dudas, *"la administración pública es un acto de dirección administrativa del Estado en la sociedad, pero es también un acto de dominio político que los pone en relación. La administración pública tiene un carácter político natural"* (Guerrero, 1986:22).

## I. LA REFORMA DE ALFONSÍN: DEL MITO FUNDACIONAL A LA URGENCIA FISCAL

Con la llegada de la democracia, la primer propuesta de reforma persiguió objetivos de gran alcance, ya que la "modernización" del Estado se asoció a un cometido central: el traslado de la capital de la república de la ciudad de Buenos Aires<sup>3</sup> a la ciudad de Viedma, en la provincia de Río Negro,<sup>4</sup> impulsada por el Presidente Raúl R. Alfonsín a partir del año 1986.<sup>5</sup> Dicho emprendimiento, junto a la reforma de la justicia y la reforma constitucional, conformaba uno de los pilares esenciales para la fundación de la "Segunda República", entendida como requisito necesario para recomponer el sistema político y democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad. El traslado también estaba asociado a la formulación de un programa de acciones de desconcentración y descentralización administrativa y a la creación de polos de desarrollo regional en zonas periféricas. Pero, fundamentalmente, se aspiraba a remover los patrones burocráticos vigentes, tratando de configurar una nueva burocracia desprendida de las conductas espúreas y autoritarias adquiridas - según se manifestaba- tras el paso de los gobiernos militares.

Sin embargo, la epopeya fundacional nunca logró demasiados apoyos, ni siquiera en las propias filas del partido radical, que encontraba en las aspiraciones de consolidación del liderazgo de Alfonsín el motor casi excluyente de la gesta patagónica. En tanto, el Partido Justicialista y los sindicatos estatales cuestionaron al

---

<sup>1</sup> El autor cita como ejemplos la determinación por ley de un tipo de cambio fijo, la limitación -también en términos normativos- de las negociaciones colectivas que determinan el sueldo y salario de los trabajadores, así como el vertiginoso proceso de privatización de empresas estatales de producción de bienes y servicios. Según Rofman, los tres casos mencionados no hacen más que confirmar la estrecha vinculación del Estado con los intereses del poder económico interno y externo.

<sup>2</sup> Rubén Lo Vuolo, "El mito del Estado mínimo", Suplemento Zona, *Clarín*, 24/10/99.

<sup>3</sup> Desde el año 1880, la ciudad de Buenos Aires fue separada de la provincia de Buenos Aires y se transformó en la Capital Federal, en tanto sede de gobierno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el orden nacional. Actualmente, la Constitución de este distrito - sancionada en 1996- incorporó la denominación de "Ciudad Autónoma de Buenos Aires" (art.2).

<sup>4</sup> La provincia de Río Negro se encuentra en el sur del país, en la denominada región patagónica.

<sup>5</sup> El proyecto logró plasmarse en la ley 23.512/87.

proyecto por su alto contenido "voluntarista", además de evaluar que el traspaso de la burocracia estatal no generaría el despegue económico esperado por el gobierno en las regiones más atrasadas del país, ni resultaba necesario para llevar a cabo la reforma administrativa. Más bien, se argumentaba que, en el marco de la crisis fiscal imperante, la propuesta se convertiría en otra fuente inflacionaria de alta significación. Finalmente, el plan no se concretó: la derrota electoral de septiembre de 1987 auguró el comienzo de la decadencia del gobierno radical, sellada a posteriori por la crisis hiperinflacionaria del año 1989.<sup>6</sup> Bajo este escenario, ya no había plafond más que para consensuar con la oposición la retirada anticipada del primer gobierno democrático instalado tras una dictadura militar que se perpetuó casi ocho años en el poder (24 de marzo de 1976- 10 de diciembre de 1983).

Estrictamente, en materia de reforma administrativa una de las primeras iniciativas, canalizada desde la Secretaría de la Función Pública, pretendía agilizar y/o desburocratizar los procedimientos de la administración, a través de una programa denominado "participe sin más trámite".<sup>7</sup> Pero la gran apuesta del gobierno radical estuvo afinada en el lanzamiento del *Programa de Formación de Administradores Gubernamentales*,<sup>8</sup> hacia mediados del año 1984. Con la creación del cuerpo de Administradores Gubernamentales (los denominados AGs) se pretendía emular al modelo francés de profesionalización de los altos cuadros de la burocracia (al estilo de la *Ecole National d'Administration Publique*), con el objetivo de reforzar la capacidad gerencial del Estado, a partir de reclutar a un nuevo funcionariado para tareas de conducción, de asesoramiento superior o de coordinación, capaz de articular los niveles políticos y administrativos del aparato estatal. Justamente, esta suerte de "interfase" entre las demandas de la lógica política –urgida por la inmediatez de los tiempos electorales- y la racionalidad administrativa –apegada a la morosidad de los tiempos burocráticos y la escrupulosidad de las formas- era una de las metas a cubrir con un nuevo cuerpo de funcionarios sensibles a ambos requerimientos.

Desde la perspectiva del gobierno, se apostaba a la conformación de un núcleo técnico de alto nivel que estuviera fuertemente comprometido -sobre todo- con los valores de la democracia, puesto que -como se ha señalado- el diagnóstico de los reformadores de entonces caracterizaba a la planta de empleados como ineficiente y con rasgos autoritarios propios del antiguo régimen dictatorial. Para la incorporación de estos agentes se contempló un régimen de selección que establecía dos vías de entrada: la mitad de los ingresantes debían pertenecer al sector público (profesionales o funcionarios del nivel superior), en tanto que para la mitad restante se aspiraba a contar con egresados universitarios provenientes del sector privado. Pero el éxito del proyecto dependería también de la organización de la carrera administrativa y del sistema de concursos y calificaciones para la totalidad de los empleados de la administración pública. Sin embargo, la propuesta de elaboración de un nuevo escalafón para la administración central no se consumó y en el devenir de este nuevo cuerpo de AGs<sup>9</sup> afloraron una suerte de contradicciones, como lo demuestran los escasos estudios realizados para evaluar su rendimiento.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Para esta época, los organismos creados para instrumentar el proyecto, "Ente para la Nueva Capital" (ENTECA), y la "Comisión Proyecto Patagonia- Nueva Capital" carecían de toda capacidad de iniciativa, por lo que sus propuestas -que contaron con la asistencia técnica de la Secretaría de la Función Pública- quedaron al margen de toda consideración, hasta que el nuevo gobierno terminó liquidando al Ente y el traslado cayó en el olvido.

<sup>7</sup> Decreto N° 3842/84. La norma convocaba a los agentes de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, a asociaciones públicas y privadas, y al público en general "a presentar las sugerencias que estimen pertinentes para simplificar, abreviar, modificar o suprimir requisitos superfluos o inconvenientes en los procedimientos y trámites seguidos por los organismos públicos nacionales, de modo que sea posible aumentar la eficacia y celeridad de aquellos y su consiguiente adecuación a los fines perseguidos". Posteriormente, en el año 1987, se dictó un nuevo decreto (2046/87) que contenía similares indicaciones. Al respecto, se puede ver Groisman (1991:33).

<sup>8</sup> Decreto N° 3687/84.

<sup>9</sup> Desde el año 1985 hasta 1989 ingresaron tres promociones -unos 170 agentes en total- y la cuarta y última convocatoria se llevó adelante durante el primer gobierno del justicialista Carlos Menem.

Hacia el año 1987, cuando la situación económica comenzaba a flaquear luego del fracaso del Plan Austral, las políticas de reforma adoptaron el sesgo de “racionalización” o ajuste que, sucesivamente, irían incrementando cada uno de los gobiernos posteriores a 1983.<sup>11</sup> Así, adquieren predominio las medidas de reducción de las plantas de personal (suprimiendo las vacantes no cubiertas en las estructuras vigentes a diciembre de 1986) y de retiros voluntarios (aplicado de diciembre de 1986 a marzo de 1987),<sup>12</sup> ambas aplicadas “sin discriminar áreas ni categorías” (Groisman, 1991). Si bien los retiros voluntarios tuvieron bajo impacto en términos cuantitativos (alcanzaron a menos del 10% de los agentes de la administración nacional),<sup>13</sup> adquieren relevancia cualitativa, al convertirse en el punto de partida de los reiterados éxodos del personal más calificado del Estado que, en no escasa proporción, luego de llevarse cuantiosas indemnizaciones vuelve a ser recontratado en diferentes jurisdicciones de la administración pública. La propuesta de reforma también contemplaba la unificación de los horarios de la APN para evitar las situaciones de doble empleo.<sup>14</sup> En este caso, el objetivo implícito no era “racionalizar el trabajo sino forzar renunciaciones” (Groisman, 1991) aunque, finalmente, esta decisión no llegó a implementarse.

En todas estas iniciativas, la Secretaría de la Función Pública (por entonces dependiente de la Presidencia de la Nación) ocupó un lugar destacado, aunque paulatinamente el Ministerio de Economía fue asumiendo mayor cantidad de responsabilidades operativas en los programas de reforma. En plena eclosión de las variables macroeconómicas, su progresiva injerencia dejaba al descubierto el criterio fiscal que terminaría primando en la era Menem.

## II. LA PRIMERA REFORMA MENEMISTA: UNA PROPUESTA DEL ESTABLISHMENT PARA DESMANTELAR EL ESTADO

A partir de 1989, la caótica situación económica se convirtió en el disparador de una reforma estructural sin precedentes en el Estado argentino. La crisis hiperinflacionaria garantizó la incorporación en la agenda pública de la “cuestión estatal”, problemática en torno a la cual se había montado, desde 1987, una activa campaña de desprestigio motorizada por importantes medios de comunicación, los principales grupos empresarios, los organismos internacionales de crédito y el núcleo de técnicos y consultoras que tuvieron a su cargo el “rediseño” del Estado.

---

Actualmente, estos funcionarios cumplen tareas en los distintos organismos de la administración central y descentralizada, aunque su papel en la formulación y ejecución de las políticas públicas ha sido cada vez menos relevante.

<sup>10</sup> Respecto de las características específicas que posee este Cuerpo ver el capítulo 9 de este volumen. En cuanto a las distintas evaluaciones referidas a su papel como “nuevos cuadros de elite” de la APN, ver Oscar Oszlak (2001) *El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situaciones y Retos Futuros*, Informe BID, Washington D.C. y Andrew Nickson (2002) “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management”, *Revista del CLAD* N°24, Caracas.

<sup>11</sup> Para esta época, los sectores empresarios ya comenzaban a impulsar sus propuestas de achicamiento del Estado. Por ejemplo, FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), vocera calificada de los grupos económicos que la financian, presentó en 1986 un detallado estudio donde se propugnaba el ajuste del gasto público, a partir de medidas tales como la reducción de la dotación del personal y la simplificación de las estructuras administrativas.

<sup>12</sup> Decretos N° 2192 y 2193/86. Entre otras medidas vinculadas al sector público, también deben destacarse la creación de la “Comisión Participativa de Política Salarial y Otras Condiciones de Empleo” que institucionalizó un ámbito de discusión con las entidades gremiales estatales (ATE y UPCN).

<sup>13</sup> Cabe resaltar que más del 40% de las solicitudes fueron rechazadas. El motivo principal de la denegatoria fue que se consideraba indispensables a esos agentes, por lo que Groisman concluye que “ya se había llegado al mínimo compatible con el funcionamiento normal de la Administración y, por consiguiente, mantener el congelamiento de las vacantes que se produjeran con posterioridad debía implicar un entorpecimiento del servicio. Puesto que el congelamiento se mantuvo, cabe deducir una de las dos alternativas: o el supuesto inicial era erróneo, o muchas denegatorias no estuvieron justificadas” (Groisman, 1991:31-32).

<sup>14</sup> Decreto 2193/86.

Las leyes fundamentales para llevar adelante esta transformación fueron la de Reforma del Estado (23.696/89) y la de Emergencia Económica (23.697/89). La primera, pieza clave para la implementación del programa de privatizaciones de las empresas públicas, consagró el principio de subsidiariedad estatal, mientras que la segunda dedicaba un capítulo especial al empleo en la APN, prohibiendo efectuar contrataciones o designaciones de personal por un plazo de 180 días. Además, otorgaba facultades al PEN para dar de baja al personal de la APN designado sin concurso previo y que revistara en las categorías superiores del escalafón administrativo y para revisar los regímenes de empleo vigentes en la función pública.

La reducción del sector público fue -claramente- el vector central que marcó el rumbo del “Programa de Reforma Administrativa”, en coincidencia con la tónica del Banco Mundial, que proclamaba el “ajuste estructural” como “*condición previa indispensable para restablecer el crecimiento económico*” (Banco Mundial, 1991). El proceso reformista se puso en marcha con el Decreto N° 435/90, que disponía un severo control de las compras y contrataciones del Estado, una drástica reducción de las Secretarías y Subsecretarías del Gobierno, la concentración de las unidades de decisión política en un número limitado de organismos (36 Subsecretarías dependientes de 8 Ministerios), además del congelamiento de las vacantes que se produjeran en la APN y la jubilación de oficio del personal en condiciones de retirarse.

La conducción del programa quedó en manos del Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA)<sup>15</sup> presidido por el Ministro de Economía, Domingo Cavallo, e integrado por otras autoridades de la Presidencia de la Nación, entre ellas, el Secretario de la Función Pública. El CECRA contaba con amplios poderes para formular y aplicar una profunda reestructuración de la APN central y descentralizada, llevada a cabo a partir de la sanción del Decreto N° 2476 de fines de 1990. La norma mencionada proporcionó los instrumentos específicos que permitirían operacionalizar con precisión los objetivos, estrategias y medios para la reorganización de las estructuras y funciones del aparato administrativo. Para este cometido, el Banco Mundial concedió un préstamo y brindó asistencia técnica,<sup>16</sup> mientras que un grupo de empresarios -fundamentalmente representantes de los consorcios que resultarían beneficiarios de las privatizaciones- constituyó -hacia fines de 1990- la “Fundación para la Modernización del Estado”, encargada de la contratación de tres consultoras internacionales (*Arthur Andersen, Mc Kinsey y Egon Zehnder*) que actuarían bajo la coordinación del CECRA.

Se previó que el “Programa de Reforma Administrativa” comprendiera dos grandes “momentos”. El primero de ellos se orientaba a “*la reducción sustancial y durable del gasto*”, poniéndose el mayor énfasis, por un lado, en la racionalización y simplificación de estructuras y el redimensionamiento del empleo y, por el otro, en el mejoramiento de la administración de recursos y el fortalecimiento de los organismos de recaudación. En tanto, el segundo momento correspondía al “*fortalecimiento institucional y la modernización de la gestión administrativa*”, donde se incluían la jerarquización del personal, la simplificación de normas y procedimientos administrativos, la racionalización de espacios físicos y la adopción de un subprograma específico de modernización tecnológica basado en la incorporación y extensión de sistemas informáticos (Domeniconi, Gaudio y Guibert, 1992).

Sobre un total de 334.287 agentes (pertenecientes a la Administración Central y Descentralizada Nacional) se aspiraba a desvincular a 122.000, correspondiendo 46.500

---

<sup>15</sup> Decreto N° 1757/90.

<sup>16</sup> “El apoyo a la reforma del sector público es un objetivo fundamental del banco en la Argentina. Como parte del esfuerzo de colaboración con el Gobierno argentino en la preparación de Préstamo de Asistencia Técnica para la Reforma del Sector Público (PSRL), el banco ha estado significativamente involucrado en el diseño de las medidas para la reforma, ahora bajo implementación en esas áreas” (Informe y Recomendación del Presidente del Banco Mundial, Barber Conable, a los directores ejecutivos sobre la propuesta de Préstamo de Asistencia Técnica para la Reforma del Sector Público de la Argentina. Documento interno. 31 de mayo de 1991). Citado por Corbalán (2002: 109).

a la Administración Pública Nacional Central y 75.500 a los organismos descentralizados. Tales reducciones debían sustentarse en la aplicación de un conjunto de medidas de diferente naturaleza, como el ajuste de las plantas transitorias, la racionalización de áreas administrativas, la disolución y reestructuración de organismos, la privatización de servicios y la transferencia a provincias y a la entonces municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de los organismos de educación y de salud. El costo estimado por las indemnizaciones que le corresponderían a los empleados expulsados era de –aproximadamente- 295 millones de dólares, monto que fue financiado por un préstamo de 650 millones de dólares, otorgado al gobierno por el Banco Mundial y el BID para concretar la reforma del sector público (Domeniconi, Gaudio y Guibert, 1992).<sup>17</sup>

¿Cuál fue el impacto real de la estrategia de racionalización administrativa? A contramano de lo que pudiera pensarse, en el período 1991-1994 el gasto público consolidado constataba un incremento de 27.000 millones de pesos. De ese aumento, sólo el 6% se destinó a la Administración Nacional, mientras que el gasto en Seguridad Social recibió el 39%, y las Provincias y Municipios el 55%. Como bien explican Feletti y Lozano (1997), la recuperación progresiva del gasto (ver cuadro 1) fue sin dudas necesaria para legitimar electoralmente al gobierno y para contrarrestar los efectos altamente nocivos de la profunda reforma del sector productivo, en el marco de un modelo que -entre 1989 y 1995- ya había propiciado la eliminación de alrededor de 535.000 puestos de trabajo.<sup>18</sup>

Otro punto a tener en cuenta es que la parcial disminución de la planta de personal en ciertas instituciones del Estado nacional tampoco supuso un correlato en la estructura organizativa, que “siguió siendo aprovechada por una casta de funcionarios de media y alta remuneración y redes paralelas de consultores financiados en parte por organismos internacionales”.<sup>19</sup> En consecuencia, especialmente a partir de 1992, la creación de una nueva Secretaría inducía a crear varias Subsecretarías, cada una de las cuales, a su vez, provocaba la aparición de varias nuevas Direcciones, y así sucesivamente (ver Cuadro 2). Para el caso, los dos organismos políticos por excelencia, como la Presidencia de la Nación y el Ministerio del Interior, pasaron de tener, respectivamente, 8 y 5 Secretarías en 1990, a 17 y 15 en 1999,<sup>20</sup> expresando así la necesaria concentración de poder en dichos ámbitos, habida cuenta las políticas excluyentes implementadas a lo largo de la década.

Por cierto, el resultado más significativo de esta etapa se asienta en la modificación radical del perfil del aparato de Estado, a partir de la desarticulación de su rol empresario (privatización de ENTEL, Aerolíneas Argentinas, Gas del Estado, SEGBA, YPF, ferrocarriles, etcétera) y la supresión de un conjunto de organismos clave para la toma de decisiones de política económica, como las juntas reguladoras (yerba mate, azúcar, granos y carne), los mercados de concentración pesquera y de hacienda, el Instituto Forestal Nacional, la Corporación Argentina de Productores de Carnes, etcétera.<sup>21</sup> No obstante, es importante aclarar que los procesos de

---

<sup>17</sup> Como en la etapa anterior, también se puso en práctica un programa de retiros voluntarios, además de jubilaciones de oficio (para los agentes en edad y con antigüedad suficientes para retirarse) y jubilaciones anticipadas (para quienes le faltaran hasta dos años para cumplir con tales requisitos legales). Asimismo, quedó contemplada la aplicación del régimen de disponibilidad -separación del agente de la APN en caso de no ser oportunamente reubicado- como consecuencia de la disolución de organismos o unidades menores y/o la eliminación de funciones o cargos (Domeniconi, Gaudio y Guibert, 1992). Asimismo, para esta época tuvo lugar la implementación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), con el objeto de forjar un nuevo sistema de carrera para los organismos de la administración central y algunos descentralizados. Para profundizar los alcances de esta propuesta, ver el capítulo 9 de este volumen.

<sup>18</sup> Esta cifra incluye también a los empleados de las ex-empresas públicas, además de los agentes transferidos a las provincias y a la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por la descentralización de los servicios de salud y educación, y del personal desvinculado por las diversas medidas del Programa de Reforma Administrativa (retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, cesantías, etcétera) (Feletti y Lozano, 1997).

<sup>19</sup> Artemio López, Suplemento Cash, *Página 12*, 16/01/00.

<sup>20</sup> Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), *Documento de Trabajo N° 22*, 2000.

<sup>21</sup> Decreto PEN 2284/91.

privatización, descentralización o terciarización, no suponen *per se* una disminución de la cantidad de organismos que componen la administración pública. Por el contrario, en muchos casos generaron nuevas instancias de mediación estatal.<sup>22</sup>

A su vez, ya para 1995, las erogaciones de mayor importancia relativa de la Administración Central Nacional correspondían al Ministerio de Defensa (Zeller, 1996), prefigurando una tendencia hacia el fortalecimiento de las funciones represivas, que se afianzará con el incremento del número de agentes en las fuerzas de seguridad dependientes del Ministerio del Interior.<sup>23</sup> De esta manera, y si bien el Estado capitalista -en tanto materialización institucional- *nace* mediatizando y regulando las relaciones y los conflictos sociales, paulatinamente fue intensificando esta función en su faceta propiamente represiva y de control. Así, este nuevo tipo de Estado, que provisoriamente podría denominarse *guardián* “diurno” -o *nocturno ampliado*-, no ejerce la coerción de manera excepcional, sino en forma creciente y sistemática (Ouviña, 2002).

## I- LA SEGUNDA REFORMA MENEMISTA: “REINGENIERÍA TÉCNICA” Y GASTO POLÍTICO

En el año 1995, agotadas las privatizaciones más “jugosas” y con el paulatino decaimiento de la reactivación económica, sumado al profundo agujero que provocara en las cuentas del Estado la reforma previsional, el desequilibrio fiscal se convirtió en la preocupación central del gobierno y el FMI. El contexto nacional e internacional (“efecto Tequila”) hizo propicia la oportunidad para retomar el ajuste en la administración pública, encubierto tras el pomposo anuncio de lanzamiento de la llamada “*Segunda Reforma del Estado*”.

En lo concreto, las medidas anunciadas preveían la inclusión en el presupuesto de 1996 de poderes que facultaban al PEN a eliminar o fusionar organismos públicos, así como la adopción de otras disposiciones esenciales para la marcha del plan económico, en particular, la prórroga del impuesto a las ganancias, la privatización de Yacypretá y la nueva caución de acciones de YPF. Pero el gobierno debió sortear varios escollos para obtener la aprobación en el Parlamento, ya que muchos legisladores se resistían a otorgar “superpoderes” impositivos al Ejecutivo, algo que transgredía las tradiciones sobre esta materia. Para apurar la sanción del nuevo ajuste, el gobierno aceptó que el Congreso incluyera la declaración de la emergencia administrativa como condición para otorgar los poderes solicitados. Sin embargo, a pesar de las presiones del PEN, noviembre terminaría sin la ley de Reforma del Estado (Thwaites Rey, 2001a).

Trabada la sanción en el Congreso, a comienzos de enero de 1996, el gobierno dispuso por decreto la aplicación de un recorte adicional e imprevisto en el Presupuesto Nacional, que afectaba a todos los ministerios y organismos descentralizados de la administración. El ajuste en las cuentas públicas que aprobó la Jefatura de Gabinete fue a pedido del Ministerio de Economía y alcanzaba a 181 millones de dólares. El “Decreto de Distribución de Gastos” disponía que el Jefe de Gabinete podría distribuir los créditos establecidos para la administración central, incluidos aquellos con afectación específica, a los de organismos descentralizados y a los de las instituciones de seguridad social. La medida apuntaba a complacer al FMI,

---

<sup>22</sup> Un claro ejemplo es el de la privatización de los servicios públicos: no sólo muchas de las empresas aún hoy continúan funcionando en carácter “residual”, generando cuantiosas pérdidas para el Estado, sino que la conformación de los respectivos entes reguladores ha traído aparejado un incremento y variación en las formas de intervención estatal. Organismos tales como el ENRE, el ETOSS, la CNC, o el Tribunal de Defensa de la Competencia, por nombrar sólo unos pocos, muestran la complejidad de dicho proceso. Esto sin tener en cuenta, claro está, los abultados subsidios que en la actualidad reciben de parte del Estado varios de los grupos económicos que se han hecho cargo de la prestación de dichos servicios.

<sup>23</sup> En el Presupuesto Nacional del año 1995 le correspondía al Ministerio de Defensa casi el 40% de los cargos presupuestados. A su vez, el segundo lugar lo ocupaba el Ministerio del Interior (12,2%) (Zeller, 1996).

cuyos funcionarios exigían una total disciplina fiscal en la Argentina para extender el acuerdo *stand by* durante el año en curso (Thwaites Rey, 2001a).

Finalmente, la sanción de la ley de Segunda Reforma<sup>24</sup> llegó en febrero de 1996. En ella se autorizaba la centralización, fusión, reorganización o supresión total o parcial de los organismos descentralizados de cualquier naturaleza jurídica, incluso los creados por ley. También se aprobaba la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y de gestión de producción de obras o bienes que se encontraran a cargo de la administración central, aunque excluía la posibilidad de privatizar por decreto empresas públicas, universidades, entidades financieras oficiales, entes reguladores de servicios públicos y paquetes accionarios en poder del Estado.

Nuevamente, el ajuste del personal de la administración volvía a ocupar el centro de la escena y, a tal efecto, la ley previó la constitución de un *Fondo de Reconversión Laboral del Sector Público*, con el objeto de capacitar y brindar asistencia técnica para programas de autoempleo a los agentes civiles, militares y de seguridad cuyos cargos fueren suprimidos. Dicho personal quedaría incorporado al Fondo y continuaría percibiendo sus remuneraciones por un período máximo de doce meses. Si no llegaban a ser reubicados en el sector público, resultaban despedidos y tenían derecho a cobrar la correspondiente indemnización financiada, entre otras fuentes, por medio de endeudamiento público específico. Todo ello, se especulaba, involucraría a más de 20.000 agentes y apuntaría a lograr una reducción del gasto de unos 3.500 millones de dólares.

El diseño de la Segunda Reforma, que contó con los aportes ideológicos de varias usinas académicas del neoliberalismo -como FIEL y el CEMA-, propugnaba, al decir de las autoridades, una estrategia de *"reingeniería estatal"*, encaminada a concretar una *"profunda cirugía en términos cualitativos"*, para evitar que con el ingreso de nuevos recursos la burocracia pudiera comenzar a gastar de nuevo. El modelo pensado era el de *Estado base cero* que, en palabras del diputado nacional (PJ) Carlos Abihaggle, *"significa que debe cuestionarse todo lo que el Estado hace, incluyendo funciones y organismos, ya que hoy es un conjunto de yuxtaposiciones de muchas decisiones a lo largo de los años"*.<sup>25</sup> Se trata de un *"Estado Nacional de Segundo Piso"*, que *"formula, facilita, financia y controla, pero que -en lo posible- no ejecuta"*. Como, por definición, no podía haber superposiciones, cada repartición debía pasar a justificar su existencia todos los años, y sólo una vez que lo consiguiera se le asignarían los recursos necesarios para cumplir sus objetivos (Thwaites Rey, 2001a).

El primer decreto reglamentario de la Ley<sup>26</sup> estableció las bases y plazos para la reforma estructural dentro de cada jurisdicción. Para la implementación del programa se asignaba, no ya al Ministerio de Economía como organismo rector, sino a la Jefatura de Gabinete, conducida por Jorge Rodríguez, quien tuvo la responsabilidad de coordinar la "Unidad de Reforma y Modernización del Estado" (URME),<sup>27</sup> asistido por funcionarios de las secretarías de la Función Pública y Hacienda, la Sindicatura General y un representante de cada ministerio, secretaría de la Presidencia u organismo de cuya reforma se tratara, además de un representante del gremio estatal de la Unión de Personal Civil de la Nación.

El decreto impuso a la URME la obligación de elaborar, en 30 días, un proyecto de organigrama de aplicación en el ámbito de la administración pública centralizada hasta el nivel de Subsecretario y de los Organismos Descentralizados. Y en 60 días, el deber de comunicar los niveles de reducción y reestructuración específicos de las plantas de personal para cada ministerio, Secretaría de la Presidencia y organismos

---

<sup>24</sup> Ley N° 24.629/96.

<sup>25</sup> El Cronista, 28/5/96.

<sup>26</sup> Decreto PEN 558/96.

<sup>27</sup> La URME no hizo más que reemplazar a la desaparecida Comisión Ejecutiva de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), que funcionaba anteriormente en el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

centralizados o descentralizados de la administración. Por su parte, se les concedió a cada una de estas áreas el plazo de 15 días para que elevaran a la Unidad un informe acerca de las acciones pendientes para el total cumplimiento de la política de privatizaciones establecida en la Ley N° 23.696 y un plazo de 30 días a partir de ser notificados de los niveles de reducción, una propuesta de estructura organizativa y distribución de las plantas de personal hasta el nivel de Dirección Nacional o General.

Ante la renuencia de los distintos organismos a presentar sus propuestas de reestructuración, el Ejecutivo dispuso, mediante un nuevo Decreto,<sup>28</sup> la reducción de 19 secretarías y 40 subsecretarías de la administración central, junto con 59 estructuras superiores del gobierno. También contempló la fusión, absorción y eliminación de organismos descentralizados.<sup>29</sup> En rigor, la norma sólo intentaba reparar algo que había creado el propio gobierno, ya que muchas de las reparticiones bajo análisis habían sido instauradas durante los 5 años anteriores, luego de la llamada «Primera Reforma del Estado». En efecto, a comienzos de 1991 se había reducido a 65 el número total de secretarías y subsecretarías del gobierno nacional, limitándose severamente la cantidad de unidades de menor nivel. Pero no obstante otros intentos "racionalizadores", entre 1991 y 1996 estas instancias habían aumentado en 124. En cuanto a las direcciones nacionales, se duplicaron, llegando a contarse –hacia 1996- con un total de 240. Respecto del personal, resulta significativo que luego del Ministerio de Defensa, donde se concentraba el mayor número de agentes, fuera el Ministerio de Economía –impulsor del Estado mínimo- quien contaba con la mayoría de empleados del sector público.

Pero como en la primera etapa, las metas ambiciosas de ajuste -se proponía reducir en 3.500 millones de dólares las asignaciones presupuestarias- tropezaron con las necesidades político-electorales del gobierno, que debía medir sus fuerzas en el territorio de la Capital Federal. Al respecto, Bozzo, López y Zapatta (1999) destacan que los resultados efectivos del renovado intento reformista tuvieron alcances limitados. En términos fiscales, la reducción de las plantas de personal concretadas significaron un ahorro de alrededor de 250 millones de pesos, lo que representa menos del 5% del déficit del sector público existente al momento de decidirse la "Segunda Reforma". Los cargos suprimidos fueron 8.123, de los cuales 3.846 correspondían a vacantes sin ocupación efectiva, y se transfirieron al Fondo 4.277 agentes, todo lo cual implicó una rebaja de cargos nominales del orden del 3% del total de la Administración Pública.

A su vez el ajuste, lejos de ser meritulado en función de necesidades operativas previamente discutidas y definidas, reflejó el afianzamiento de las estructuras eminentemente políticas y de seguridad. Así, para el año 1999, luego del Ministerio de Trabajo –cuyas erogaciones principales no se vinculan con su estructura de funcionamiento sino con la absorción de los gastos en seguridad social y las cargas contributivas- el mayor gasto presupuestado por jurisdicción en la administración nacional le correspondía al Ministerio de Defensa, seguido por el Ministerio de Economía, la Presidencia y el Ministerio del Interior (Zeller, 2000).<sup>30</sup> Si para el mismo año se analiza la composición del gasto por función en la administración gubernamental, se observa el predominio de los gastos ligados a la *administración fiscal* (25.6%) y las *relaciones interiores* (23,8%), en tanto expresión de las tareas recaudadoras y de "reparto político" hacia las que también se derivó el gasto administrativo. El último rango lo ocupaban los gastos destinados al *control de gestión* y la *producción de información* (Zeller, 2000) -factores éstos que podrían contribuir a

---

<sup>28</sup> Decreto PEN 660/96.

<sup>29</sup> Entre otros, se absorbe en un solo organismo la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y la de Correos y Telégrafos. También se fusionaron el SENASA, el IASCAV y el Instituto de Vitivinicultura, en tanto que las carteras de Turismo y Deportes se unificaron en una Secretaría.

<sup>30</sup> También contrastan con los anuncios de la Segunda Reforma las 53 secretarías de Estado y las 113 subsecretarías con las que Carlos Menem culminó su mandato, tomando en cuenta que, en 1990, se encontraban la misma cantidad de secretarías y 97 subsecretarías (Thwaites Rey, 2001a).

revertir los patrones tradicionales de interacción entre los ciudadanos y la administración- desmintiéndose, en los hechos, uno de los principios básicos invocados por la nueva ley de reforma, como era el de *“mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados”*.<sup>31</sup>

En este último plano, las reformas en materia de gestión ni siquiera pasaron una primera etapa de evaluación. Todas las intenciones proclamadas quedaron, en resumidas cuentas, reducidas a un mero ajuste impulsado por la situación de crisis fiscal y externa. *“De hecho, en cuanto las finanzas públicas mostraron señales de recuperación, en consonancia con el aumento del nivel de actividad hacia mediados de 1996, cada paso en la secuencia de acciones del proceso de la II Reforma se fue alejando de los objetivos iniciales y primaron soluciones de compromiso que neutralizaron o minimizaron los ajustes originalmente pretendidos. Ya a fines de 1996, la II Reforma del Estado había sido extraoficialmente abandonada”* (Bozzo, López y Zapatta, 1999:65).

#### **IV. EL RELANZAMIENTO DE LAS REFORMAS. EL GOBIERNO DE LA ALIANZA**

Como todos los flamantes gobiernos, el de la Alianza<sup>32</sup> no fue la excepción en materia de hacer anuncios sobre la necesidad de producir una transformación estatal profunda. En su discurso ante la Asamblea legislativa del 1º de marzo de 2000, el presidente Fernando de la Rúa dijo: *“El Estado que tenemos ahora no sirve para nada”*. La consecuencia inevitable de esta premisa parecía ser que había que cambiarlo de raíz. En una primera etapa, el Vicepresidente Carlos Álvarez, ferviente impulsor de las propuestas de Clinton-Gore –basadas en el libro *“Reinvención del gobierno”*,<sup>33</sup> de Osborne y Gaebler-, asumió la reforma de la administración como prioritaria y para ello creó la Secretaría para la Modernización del Estado, haciéndola depender directamente de su órbita. Había que crear un “Estado amigable” y para ello designó al frente del organismo a Marcos Makón, quien ya había sido funcionario durante la gestión Cavallo. Para este funcionario, lo que hacía falta era *“producir un cambio cultural que implica reorientar la gestión del Estado a la obtención de resultados por sobre el mero cumplimiento de las formas burocráticas”*.<sup>34</sup> El objetivo central de la propuesta oficial era poner en marcha un proceso de modernización estatal que fuera *“efectivo y autosustentable”*, que apuntara a reconstruir un *“Estado con capacidad de acción, austero y poco costoso”*. El acento estaba puesto en hacer una gestión más flexible y en promover la rendición de cuentas.<sup>35</sup> En palabras del funcionario, *“la formulación de una nueva ley de compras y contrataciones y la generación de mecanismos de premios y castigos en el régimen de administración de recursos humanos, constituyen elementos centrales para cualquier política orientada a la modernización de la gestión pública”*.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> Art.6º, Ley 24.629/96.

<sup>32</sup> La denominada "Alianza" constituyó una fuerza de coalición entre la Unión Cívica Radical, el Frente Grande, liderado por Carlos “Chacho” Alvarez, y otros partidos minoritarios de centro-izquierda.

<sup>33</sup> Entre otras cuestiones, este polémico texto de los estadounidenses David Osborne y Ted Gaebler (editado por primera vez en 1992) argumenta que la competencia es un poderoso elemento de motivación en el sector público, redundando en una maximización de beneficios. No es de extrañar, por tanto, que se emplearan la expresión *gobierno empresarial* para referirse al nuevo modelo a implementar. De acuerdo a esta concepción, el gobierno debería orientarse plenamente hacia “las necesidades del cliente”. En palabras de los propios autores, “la mayoría de los gobiernos norteamericanos ignoran por completo al cliente, mientras que Mc Donald’s y Frito-Lay se inspiran en el cliente”. Otra de sus controvertidas caracterizaciones es la del empleado público, considerado como un clavo sin cabeza, en tanto se lo puede poner fácilmente, aunque es imposible sacarlo.

<sup>34</sup> Entrevista de Mabel Thwaites Rey, Suplemento Zona, *Clarín*, 04/06/2000.

<sup>35</sup> Además, para aumentar la motivación de los agentes públicos promovía la implementación de incentivos del tipo empleado del mes, inspirado también en la cadena de hamburgueserías Mc Donald’s. Al respecto, véase el Suplemento Cash, *Página/12*, 16/01/00.

<sup>36</sup> Entrevista de Mabel Thwaites Rey, Suplemento Zona, *Clarín*, 04/06/2000.

Pero las iniciativas carecieron de coordinación o, en muchos casos, se superponían con las tareas que retenía el Jefe de Gabinete, Rodolfo Terragno. En tanto uno de los supuestos más aceptados en materia de reforma estatal es eliminar la superposición y duplicación de funciones, lo que implica más gastos e incoherencia en la gestión, la paradoja del gobierno aliancista no podía ser mayor. Mientras el vicepresidente Alvarez y su grupo modernizador se afanaban por implementar algunas reformas, el Jefe de Gabinete, Rodolfo Terragno, designaba al frente de la Subsecretaría de la Gestión Pública a un grupo de jóvenes con casi nula experiencia en el sector público, para actuar de modo independiente de la Secretaría de Makón. El novel subsecretario, Leandro Popik,<sup>37</sup> señalaba que la propuesta de modernización debía pasar por tres pilares: *"transparentar la gestión, mejorar la calidad de los servicios y hacer más eficiente el aparato estatal"*.<sup>38</sup> Para su cometido, contaba con la asistencia de una fundación -el grupo *Sophía*- que había redactado una suerte de versión vernácula de la "reinención del gobierno". Así, Horacio Rodríguez Larreta (h) y Mario Quintana, bajo el título sugestivo de *Domando al elefante blanco* -en una clara alusión al Estado argentino "sobredimensionado"-, propiciaron un conjunto de propuestas "para incentivar la buena gestión".

Para los autores es necesario desmitificar que existen funciones indelegables del Estado y que la estabilidad otorgada a la burocracia de carrera es *"condición necesaria para el cumplimiento eficiente de sus funciones"* (Rodríguez Larreta (h) y Quintana, 1998:24). Por el contrario, lo importante es avanzar hacia un esquema flexible, donde la competencia de las organizaciones públicas con el sector privado actúe como mecanismo de control<sup>39</sup> y donde el agente público goce de una *"remuneración variable"* y pueda ser despedido, ya que *"esto aseguraría que los empleados estuvieran motivados constantemente a trabajar de manera eficiente"* (Rodríguez Larreta (h) y Quintana, 1998:145-146). Además, los incentivos que promueve esta política resultan, al decir de los autores, altamente promisorios: *"Cada vez más en Argentina, administradores públicos que demostraron una gestión eficiente son llamados luego para ocupar cargos de decisión política"* (Rodríguez Larreta (h) y Quintana, 1998:203), afirmación ésta que carece de toda evaluación exhaustiva de la realidad del aparato estatal. El esquema se completa con la participación de la sociedad, como garantía de mayor transparencia en el manejo de la cosa pública. Sin embargo, algunos de los ejemplos aportados en el trabajo distan de ser consideradas como experiencias de involucramiento colectivo en aquellas cuestiones clave que debiera resolver el Estado.<sup>40</sup>

Bajo ese marco conceptual e institucional, y a los fines de la proclamada potenciación de "la transparencia y receptividad del Estado hacia los ciudadanos", se lanza en los primeros meses del 2000 el "Programa Carta Compromiso con el Ciudadano",<sup>41</sup> con el auspicio y el financiamiento del Banco Mundial. Como en el caso de Gran Bretaña, donde el gobierno de Margaret Thatcher fue pionero en encarar este

---

<sup>37</sup> El funcionario, de 26 años, había estudiado relaciones internacionales en la Universidad de San Andrés y ciencia política en la de Harvard.

<sup>38</sup> Entrevista de Mabel Thwaites Rey, suplemento Zona, Clarín, 04/06/2000.

<sup>39</sup> En el libro, un ejemplo concreto de la "eficiencia que genera la competencia" (Rodríguez Larreta (h) y Quintana, 1998:108) lo aporta la experiencia del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Paradójicamente, esta entidad, a fines del año 2002, terminó "socializando" -a través del Tesoro provincial- la cuantiosa deuda provocada por los créditos incobrables otorgados a distintos grupos económicos vinculados con los distintos gobiernos de turno.

<sup>40</sup> Entre los ejemplos aportados, se resalta que *"La Municipalidad de Oncativo encargó a los alumnos de sexto grado que controlaran si el arbolado público respetaba las normas de la Ordenanza Municipal, en cuanto a la cantidad y especies indicadas en la misma"* (Rodríguez Larreta (h) y Quintana, 1998:237-238). Sin desmerecer la pertinencia de la iniciativa, el problema radica en la concepción que- para los autores- asume la participación social, donde el vecino, usuario, ciudadano, etcétera, es sólo utilizado como "informante clave", mientras que las decisiones quedan en manos de los grupos de "expertise". Así, para llevar a cabo sus propuestas de reforma, se encomienda la creación de un "Comité Tutor" "(...) conformado por la Jefatura de Gabinete con asesoramiento y apoyo de expertos" (:229).

<sup>41</sup> Decreto 229/2000.

tipo de experiencias, la Carta consagra una serie de nuevos derechos para el ciudadano,<sup>42</sup> tomando como base de apoyo los conceptos de “administración receptiva” y de “calidad de los servicios”, que progresivamente deberán incorporar las organizaciones para incrementar la eficiencia y eficacia de sus productos y alcanzar un alto nivel de satisfacción de los “clientes/ciudadanos”.

En cuanto a las pautas de aplicación que cada organismo involucrado en el programa debería cumplir, formalizándolas en un documento escrito orientado a los clientes/ciudadanos, se mencionan: a) la *información a los usuarios* sobre la naturaleza de los servicios que presta el organismo y “los requerimientos para acceder al mismo”, b) la determinación de “los *niveles o estándares de calidad* actuales (...) y las *metas cuantificables* para su desempeño futuro”, c) el establecimiento de “un *sistema de monitoreo y evaluación* de los estándares sobre la base de un conjunto homogéneo de indicadores”, d) la *difusión de los resultados*, e) la implementación de “un *sistema de quejas y reclamos*”, f) la aplicación de *mecanismos de compensación* - incluso resarcimientos de tipo monetario- por errores injustificados y/o incumplimiento de los compromisos asumidos”, y g) la incorporación de “*mecanismos de consulta* a los usuarios acerca de los servicios que aquéllos demanden, sus sugerencias y opiniones para la mejora de los mismos” (art. 5).<sup>43</sup> Es precisamente sobre los dos últimos puntos, referidos a la vinculación práctica con la ciudadanía, donde menos se avanzó.

En efecto, hasta el momento no ha podido constatarse que la figura del *resarcimiento* tenga fuerza reglamentaria, convirtiéndose en una mera declaración de principios. De la misma forma, también la participación de los usuarios se ejerce restrictivamente, ya que lo que generalmente se concede “*es el derecho de consulta, más que el derecho de tomar la decisión*” (OCDE, 1996:34). De este modo, los dos componentes de esta propuesta que implican una transferencia concreta de recursos hacia los usuarios, tanto monetarios como de poder de decisión, resultan los más difíciles de implantar. En cuanto a las reparaciones económicas, la dificultad reside en que la identidad de “cliente” no deja de ser formal y restrictiva, por lo que esta condición no puede sino reproducir más que revertir las relaciones de desigualdad - cada vez más profundas- en el acceso a los servicios públicos. Respecto de la participación, el límite está dado en que la aceptación de esa identidad “cliente” se asocia a la práctica del reclamo individual, más que al ejercicio de la acción colectiva sobre los temas de incumbencia pública (López, 2000).

Cabe destacar también que los primeros organismos seleccionados para la puesta en marcha del Programa -el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) y el Ministerio de Justicia, en las unidades correspondientes al Servicio de Informática Jurídica y al Registro de la Propiedad Inmueble-<sup>44</sup> no presentaban las condiciones que, de acuerdo a la experiencia internacional,<sup>45</sup> ameritan la aplicación de este tipo de iniciativas. Por

---

<sup>42</sup> Entre ellos, pueden mencionarse los derechos a obtener información clara, veraz y completa sobre las actividades desarrolladas por la Administración Pública Nacional; a ser tratado con el máximo respeto y deferencia por las autoridades y por el personal del servicio de la Administración Pública Nacional; a conocer el estado de tramitación de las actuaciones administrativas en las que tenga la condición de interesado; a presentar quejas por omisión de trámites o retrasos en los procedimientos en los que sea interesado; a reclamar ante cualquier desatención o anomalía en el funcionamiento de los servicios (art.3, Decreto 229/2000).

<sup>43</sup> En el caso de las citas, el resaltado es nuestro.

<sup>44</sup> Con el tiempo, se fueron sumando otros organismos. Según información de la Oficina de Innovación de la Gestión, a mayo de 2003 el Programa ya contaba con un total de 31 organismos adheridos, de los cuales 25 habían firmado sus Cartas Compromiso, mientras que los 6 restantes han completado su plan de implementación pero no han firmado sus cartas por problemas de inestabilidad política o problemas institucionales. Asimismo, al momento de escribirse este artículo, algunos organismos ya han firmado sus segundas Cartas, que amplían los compromisos adoptados en la primera.

<sup>45</sup> Una revisión de la experiencia internacional en Cartas de Servicios puede encontrarse en: OCDE (1996), Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración, México, PUMA. LÓPEZ

cierto, unidades tales como los entes reguladores de los servicios privatizados, las comisarías, el PAMI -por nombrar sólo algunas- ofrecen aristas realmente conflictivas en lo que refiere a su relación con los ciudadanos, por su alto grado de "captura", la ausencia de información sustantiva, además de la nula capacidad para brindar las prestaciones básicas que demanda la ciudadanía. En verdad, un Programa de esta naturaleza contribuiría a modificar estos patrones, en la medida en que aporte instrumentos de gestión que permitan a los organismos demostrar un manejo transparente y responsable de la "cosa pública" y posibiliten a los ciudadanos aumentar sustancialmente los márgenes de información sobre el devenir del propio del servicio público que prestan.

Como se enuncia en la Carta, el camino hacia una organización comprensible procura que los clientes/ciudadanos conozcan cómo funciona la administración, cuáles son sus obligaciones y cuáles son las responsabilidades hacia ellos. En este terreno, si se aspira "realmente" a involucrar a la ciudadanía, es imperioso aportar datos que permitan conocer la gestión de los organismos, su estructura, dotación de personal, presupuesto, actividades cumplidas y responsabilidades. Pero -además- y vinculado a los objetivos de protección de los intereses de los usuarios es preciso reconocer que - en muchos casos- brindar *servicios de calidad* requiere aumentar la inversión y el gasto, por lo que se torna básicamente contradictorio -o retórico- impulsar programas de mejora a la par que se obliga a las instituciones a recortar su presupuesto y expulsar su personal. Asimismo, en el ámbito público, la mejora de la *calidad* de los servicios no puede quedar dissociada de otro atributo imprescindible para toda organización: su *credibilidad*, que deberá asentarse en el incremento de la *responsabilidad social* antes que en la transformación de las agencias gubernamentales en unidades rentables y de bajo costo.

Rápidamente, este derrotero modernizador, que en opinión del Subsecretario Popik debía generar una administración similar a la de Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia,<sup>46</sup> quedó atrapado en la lógica del ajuste impuesta por el Ministro de Economía, José Luis Machinea, que redujo los salarios de la administración pública en un 13% y propuso el cierre de un conjunto de organismos, entre ellos, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). De esta forma, y en total sintonía con los esquemas de la década de los 90, serán los trabajadores quienes carguen con el peso de la crisis y quienes, nuevamente, ocupen el centro del diagnóstico racionalizador. Por eso, durante el breve paso de Ricardo López Murphy por el Ministerio de Economía,<sup>47</sup> el designado Secretario de Programación Económica, Manuel Solanet, no vaciló en proponer la eliminación del 50% de la estructura administrativa y el despido de 88 mil empleados.<sup>48</sup> Dichas medidas no sólo fueron resistidas por el conjunto de la sociedad y determinaron que, en menos de dos

---

et. al. (2000), *Análisis y Evaluación del Proceso de Implementación del Programa "Carta Compromiso con el Ciudadano"*. Revisión Teórica. Buenos Aires, INAP/DEI. OLÍAS, Blanca (2003), "La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano: las Cartas de Servicios", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 25, Caracas.

<sup>46</sup> *Clarín* 4/6/2000. A modo de ejemplo, cabe destacar los impactos reales que el tan afamado modelo neocelandés terminó por configurar. Entre las consecuencias de las políticas de "modernización", Gray (2000) señala que "*las desigualdades en los ingresos aumentaron más en Nueva Zelanda que en cualquier otro país occidental*". De hecho, el desmembramiento estrepitoso del Estado de bienestar ha redundado en el surgimiento de "una subclase económicamente marginada y socialmente excluida". Sin embargo, el costo mayor del alabado experimento, para Gray, ha sido "la pérdida de cohesión social", algo similar a lo ocurrido en Argentina tras veinte años de recetas neoliberales.

<sup>47</sup> El 5 de marzo del año 2001, Ricardo López Murphy asumió el Ministerio de Economía, en reemplazo de José Luis Machinea. Con la incursión de esta figura -vinculada a los sectores más concentrados del poder económico y "referente técnico" de los organismos financieros internacionales- el gobierno trató de dar señales concretas al establishment respecto de mantener el rumbo ortodoxo de la política económica, para cuyo "salvataje" se había obtenido un "blindaje financiero" internacional de 30.000 millones de dólares.

<sup>48</sup> *Diario Página/12*, 21/6/2003.

semanas, López Murphy debiera renunciar, sino que permitieron reivindicar el regreso a Economía de Domingo Cavallo.

No obstante, como si los intentos de mejora administrativa pudieran desprenderse del resto de la realidad social, económica y política que vivía el país, desde la Secretaría para la Modernización del Estado (trasladada a la órbita de la Jefatura de Gabinete, tras la renuncia del Vicepresidente Álvarez,<sup>49</sup> se seguía impulsando un nuevo Decreto para la modernización estatal. Así, el “Plan Nacional de Modernización de la APN”<sup>50</sup> considera *“imprescindible que el Poder Ejecutivo nacional realice un proceso de modernización y reforma administrativa orientado a eficientizar el funcionamiento de la Administración Pública nacional y a introducir en la gestión de las organizaciones públicas el cumplimiento de resultados mensurables y cuantificables”*.<sup>51</sup>

Para tal finalidad, en primer lugar, se encomendó a la Jefatura de Gabinete de Ministros –en un plazo de 120 días- la presentación de una propuesta integral de *“rediseño de la macroestructura del Sector Público Nacional no Financiero”*. La propuesta debía incluir acciones tales como la fusión de organismos descentralizados, la concentración de funciones en una misma unidad administrativa, la terciarización de servicios, la transferencia de funciones a los gobiernos locales, la ampliación de la información provista a los ciudadanos, y la incorporación de esquemas ligados al cumplimiento de resultados.<sup>52</sup> Para el financiamiento de estas acciones se contaba con un préstamo aprobado por el Banco Mundial del orden de los 30 millones de dólares, que culminaría en diciembre del año 2003.<sup>53</sup>

En cuanto a las “nuevas tecnologías de gestión”, el Plan Nacional de Modernización del Estado asumía tres ejes para la acción: 1) el *“cambio en el modelo de gestión”*, que incluía tanto “transformaciones institucionales” (programas como la Carta Compromiso con el Ciudadano y la gestión por resultados) como “transformaciones transversales” (“gestión del capital humano”, “formación y desarrollo del capital humano”, nuevo sistema de compras, sistema de administración financiera, y gobierno electrónico); 2) “Proyectos de modernización estructural” (eliminación de superposiciones, nueva “adecuación” de la estructura estatal); y 3) las políticas para la transparencia y la anticorrupción en la gestión.

En la práctica, el Programa careció de apoyo político y mostró escasos resultados,<sup>54</sup> dejando paso a las clásicas soluciones de ajuste. Así, el proyecto de Presupuesto para el año 2002 diseñado por el Ministro Domingo Cavallo y entregado a la Comisión de Hacienda, preveía eliminar 24.000 cargos en el sector público nacional. Del total de la supresión prevista, 4400 serían contratados, en tanto los restantes 19.600 cargos se darían de baja mediante jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios y renuncias por incompatibilidad de funciones simultáneas.<sup>55</sup> El nuevo escenario que - desde diciembre del 2001- abrió el colapso de la Convertibilidad reflejó de manera nítida que el Estado emergente no había logrado resolver gran parte de sus debilidades estructurales históricas (como el déficit fiscal, la deuda externa, etcétera) y que en las políticas gubernamentales seguían primando los criterios de estabilización -ahora

---

<sup>49</sup> El 6 de octubre de 2000, el hasta entonces Vicepresidente de la Nación, Carlos “Chacho” Álvarez, presentaba su renuncia al cargo, descontento no sólo con los cambios de Gabinete impulsados por el Presidente Fernando de la Rúa, sino también por la falta de respaldo a la investigación sobre las presuntas “coimas” en el Senado, en ocasión de la sanción de la Ley de flexibilización laboral, que el líder frepasista desarrollaba por su cuenta.

<sup>50</sup> Decreto N° 103/2001

<sup>51</sup> Considerandos del Decreto 103/2001.

<sup>52</sup> Art.4°, Decreto 103/2001.

<sup>53</sup> Ver en [www.bancomundial.org.ar](http://www.bancomundial.org.ar), “Proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Estado”, Número de Préstamo 4423 (57449).

<sup>54</sup> El Programa llevó a cabo la implantación de Cartas Compromiso en un conjunto de organismos, pero el nivel de conocimiento de los usuarios respecto de estas iniciativas fue muy bajo (López, Zeller y otros, 2001) y todavía se carece de una evaluación detallada acerca del grado de cumplimiento de los objetivos de mejora de las prestaciones buscados por este instrumento.

<sup>55</sup> Clarín, 18/12/2001.

plasmados en otra Ley de Emergencia Económica<sup>56</sup> por sobre la articulación de un nuevo perfil estatal acorde con las demandas de la sociedad.

## CONCLUSIONES

Aunque la creciente hegemonía de la lectura neoliberal sobre la crisis del Estado Benefactor invocó, a partir de los años ochenta, la necesidad de mejorar el desempeño estatal, las iniciativas concretas de reforma apelaron a reducir de modo drástico sus funciones, recortando gastos y personal. El núcleo central de esta estrategia estuvo signado por una concepción dogmáticamente anti-estatista, encubierta bajo el supuesto modernizador. En este sentido, la "historia" de las reformas -en las diferentes etapas y bajo gobiernos de distinto signo- denotan cierta línea de continuidad. Como sostiene Groisman (1991:16), "*La reforma administrativa suele asociarse al concepto de **modernización** que es utilizado con cierta ligereza. Tiene una connotación positiva en cuanto está asociado a la idea de progreso, de adaptación a los fenómenos contemporáneos, de recepción de nuevas técnicas, adelantos y descubrimientos. Pero entraña la posibilidad de convertirse en una noción ambigua o encubridora, de amparar la moda o de sobrevalorar la función técnica frente a la política*".<sup>57</sup>

En Argentina, a partir de la restauración democrática iniciada en 1983, el diseño de las reformas no escapó a esta lógica de desvalorización de la praxis política -entendida como búsqueda de consensos colectivos- y quedó sometida a la confrontación de un grupo de "expertos" interesados en el aparato de Estado en tanto espacio de reproducción de su función como tecnócratas. La asociación de estas redes de consultores, fundaciones, centros académicos, etcétera, con los partidos políticos que durante las dos décadas ocuparon el gobierno contribuyó a legitimar el proceso de mercantilización estatal, ofrecido a la opinión pública como condición imperiosa para mejorar la calidad de los servicios. De esta forma, sea a través de las leyes impulsadas por el Congreso o mediante decretos del Poder Ejecutivo, adquirió preeminencia la expulsión indiscriminada de personal y los recortes de funciones y áreas sustantivas del Estado, combinado con la superposición caótica de estructuras destinadas a solventar el nuevo esquema clientelar.

Lejos de afincarse en supuestas "irracionalidades", las diferentes variantes de *reforma, modernización, reingeniería y/o fortalecimiento institucional*, impulsadas desde la "consultocracia" configuraron un perfil estatal acorde con la tónica excluyente instalada por el modelo de acumulación consolidado en la década de los 90.<sup>58</sup> Así, para el año 2000, mientras el aparato recaudador del Estado cubría más del 70% de sus ingresos con impuestos de carácter indirecto, cristalizando un principio de clara regresividad, los ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social expresaban menos del 15% del gasto total del Estado nacional.<sup>59</sup> Dicho porcentaje fue casi un

---

<sup>56</sup> Nos referimos a la Ley 25.561 de "Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario", sancionada el 6 de enero de 2002 bajo el gobierno de Eduardo Duhalde.

<sup>57</sup> El autor reseña cómo los gobiernos dictatoriales de la "Revolución Argentina" (1966) y del "Proceso" mientras propugnaban la modernización, la eficiencia y la eficacia, suprimían los derechos políticos y afectaban a la administración pública con cesantías arbitrarias bajo el régimen de prescindibilidad (Groisman, 1991).

<sup>58</sup> Para el investigador Daniel Campione, "*hace años que fundaciones privadas vienen elaborando estudios y proponiendo planes de reforma del Estado que siempre derivan en propuestas de cesantías masivas, supresión indiscriminada de organismos, reducción draconiana del gasto público, etcétera. La pregunta es por qué se encargan y difunden estos estudios y propuestas, que responden a una visión que pretende erradicar a funcionarios de carrera, políticos y expertos de otra orientación de todas las políticas que realmente les interesan: las ligadas más o menos directamente a las necesidades de acumulación capitalista*". Entrevista de Mabel Thwaites Rey, Suplemento Zona, Clarín, 4/6/2000.

<sup>59</sup> Al respecto, Rubén Lo Vuolo (1998) ha planteado que el proceso de retracción de la faceta bienestarista del Estado argentino se basa en los siguientes postulados: 1) igualar los bienes públicos "generalizables" (típicos de las áreas sociales) con una suma de bienes privados operando en áreas segmentadas; 2) mayor inestabilidad en el puesto y en los ingresos por el trabajo, como forma de

24% más reducido que el destinado al pago de los servicios de la deuda pública y definitivamente más acotado que el utilizado para cubrir el déficit generado por la implantación del sistema jubilatorio de capitalización, que terminó subsidiando al capital privado (Lanouguere, López y Zeller, 2003).

Otra cuestión que merece destacarse es la evolución del gasto público, medido en millones de pesos o en comparación con el PBI. En efecto, el incremento del gasto consolidado entre 1990 y 1999 fue de casi el 60% en moneda constante (ver Cuadro N° 1) y, prácticamente, en todos los niveles jurisdiccionales se duplicaron los gastos de funcionamiento estatal,<sup>60</sup> con lo cual se estaría refutando, al menos parcialmente, el discurso hegemónico que ha pregonado una sustancial reducción del Estado en la pasada década.

Asimismo, y como quedara planteado, el progresivo aumento de los planteles burocráticos en las áreas de defensa y seguridad interior desmitifica todo intento de transformación hacia una administración "*más receptiva de las demandas ciudadanas*", tal como se ha venido propugnando en los diferentes considerandos de los programas de reforma. Por el contrario, también para el año 2000, las reparticiones del Ministerio de Defensa y de Interior- destinadas a tareas de control social- comprendían al 66% de los agentes del Poder Ejecutivo Nacional (Lanouguere, López y Zeller, 2003). De este modo, el reparto de funciones al interior del aparato de Estado acentuaba su sesgo represivo, contribuyendo al afianzamiento de un nuevo esquema de poder que, para el discurso tecnocrático de la época, tenía un carácter inmodificable.

En resumen, contrariamente al lugar común que afirma que el Estado argentino se ha replegado en los últimos años, y debe seguir haciéndolo hasta su virtual desaparición, tanto en términos de su volumen, como en relación con su "intervención" en la sociedad civil y la economía, la realidad dista de ser así. En efecto, basta contrastar los datos provistos por los principales organismos internacionales y nacionales para darse cuenta de que, lejos de haberse achicado en tamaño y participación, el Estado ha incrementado (o, cuanto menos, mantenido estable) sus unidades organizativas y su gasto público, por nombrar sólo los indicadores más conocidos. Lo que se produjo, creemos, fue una disminución en el ritmo de crecimiento -a la vez que una profunda reformulación, al calor de la reestructuración capitalista- de estos indicadores, que es bien distinto a postular su abrupta caída.

Hoy en día, el Estado nacional ha visto reducidas sus funciones a la defensa de la propiedad, la administración de justicia, las relaciones exteriores, el cobro de impuestos y la emisión de moneda, siendo incluso algunas de ellas cuestionadas profundamente por diversos grupos empresarios y políticos.<sup>61</sup> El desarrollo sustentable, la educación, la salud, la defensa del medio ambiente, la erradicación de la pobreza y la desocupación, la investigación y capacitación en sentido amplio, así como un sin fin de funciones históricamente desempeñadas por él, son (en teoría) materia de gestión de las ONG's y, en mucha mayor medida, de empresas privadas. Los sectores subalternos han quedado así despojados de Estado, por oposición a las clases dominantes, que continúan valiéndose de sus fuertes vinculaciones con el

---

estimular el "esfuerzo individual"; 3) desmantelamiento de los componentes universalistas del sistema y su reemplazo por programas asistencialistas; 4) fortalecimiento del componente corporativo del Estado Bienestarista, con la variante de privatizar su administración; 5) desconcentración administrativa, con objetivos fundamentalmente fiscales y políticos.

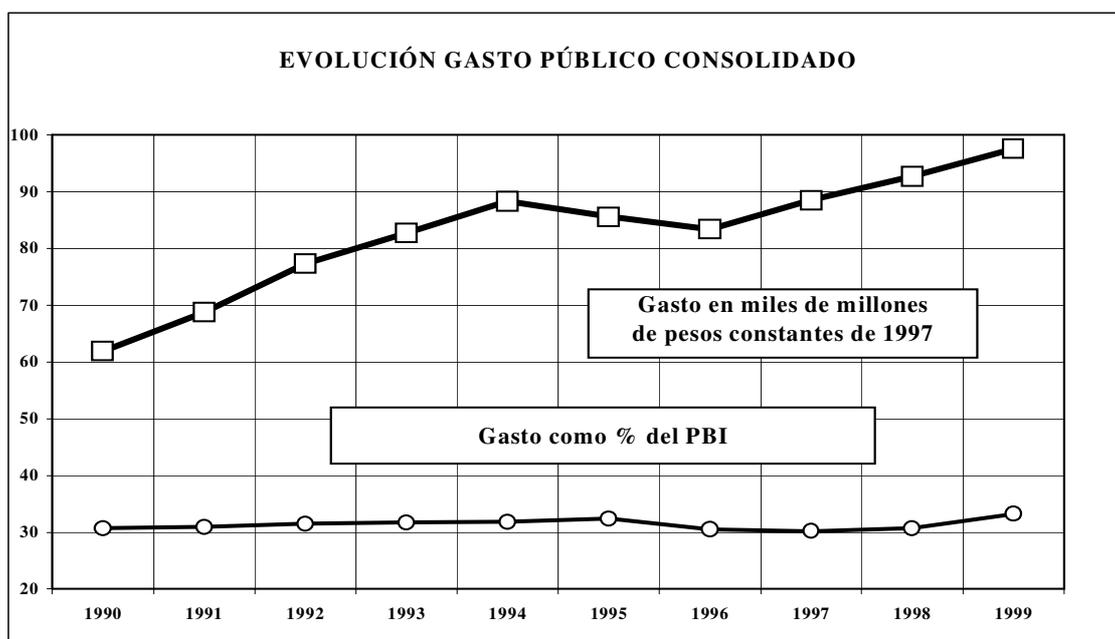
<sup>60</sup> Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas (IAEF), *Reducción el Gasto Público. Una estrategia de ahorro*, Departamento de Investigaciones, 2000.

<sup>61</sup> Así, por ejemplo, fundaciones como el CEMA o FIEL, por citar sólo las más conocidas, propugnan la necesidad de introducir la lógica privada en la administración de justicia y la recaudación de impuestos. Respecto de la garantía de la seguridad, queda claro que en la actualidad se solventa cada vez más en empresas privadas.

aparato estatal para la consecución de sus fines y la garantía de sus privilegios.<sup>62</sup> La retirada del Estado redundó así en una brutal disminución del poder de los trabajadores en relación con las clases, fracciones y elites dominantes a nivel económico y político.

Bajo este marco, pensar hoy la administración pública en Argentina remite a problemas de orden político, antes que a la implementación de sofisticadas tecnologías de gestión y, en tal caso, como observan Aberbach y Rockman, el dilema central se expresa *“en lo que una sociedad espera de su gobierno y lo que está dispuesta a pagar. (...) Decir lo que es básico y lo que no es necesario, en resumen, es fundamentalmente una cuestión política y no de gestión”* (Aberbach y Rockman, 1999:14-15). En rigor, la supremacía de este último concepto pretende instalar la falsa contradicción entre gerenciamiento empresario eficiente *versus* conducción política corrupta y deshonesta, cuando de lo que se trata es de reconocer que detrás de cualquier aparente paquete de reformas hay propuestas que no son meramente administrativas sino fundamentalmente políticas por su vital incidencia en la distribución del poder (Rockman, 2003).

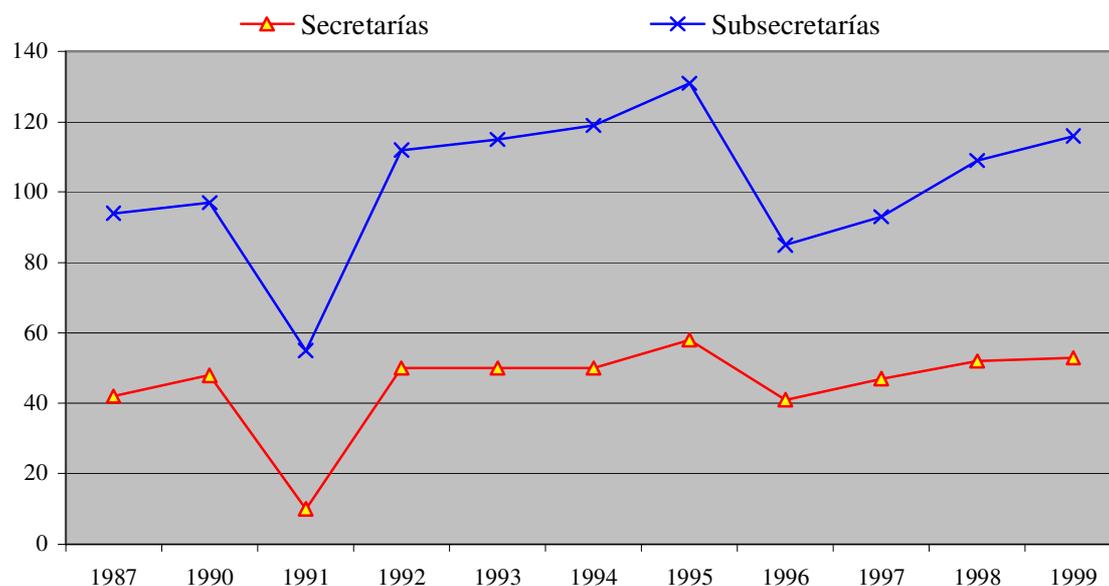
**GRÁFICO Nº 1**



**GRÁFICO Nº 2**

<sup>62</sup> En consonancia, Campione y Muñoz (1994) postulan que la conformación de un aparato estatal más receptivo y permeable a las demandas de los sectores dominantes fue una de las principales consecuencias del proceso de Reforma del Estado iniciado en 1989 en la Argentina.

## EVOLUCIÓN DEL N° DE SECRETARÍAS Y SUBSECRETARÍAS 1987 - 1999



Fuente: CEDI, 2000.

## FUENTES

Ley 23.512/87

Ley 23.696/89

Ley 23.697/89

Ley 24.629/96

Ley 25.561/02

Decreto PEN 3687/84

Decreto PEN 3842/84

Decreto PEN 2192/86

Decreto PEN 2193/86

Decreto PEN 2046/87

Decreto PEN 435/90

Decreto PEN 612/90

Decreto PEN 1757/90

Decreto PEN 2476/90

Decreto PEN 993/91

Decreto PEN 2284/91

Decreto PEN 558/96

Decreto PEN 660/96

Decreto PEN 229/00

Decreto PEN 103/01

Diarios *Clarín*, *Cronista Comercial* y *Página/12*.