

Documentos de Trabajo

n° 26

Política y burocracia

Dora Orlansky

Noviembre de 2001



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
ARGENTINA

Los DOCUMENTOS DE TRABAJO son elaboraciones de investigadores del Instituto. Previo a su publicación, estos documentos son evaluados por dos especialistas en el tema y luego discutidos en un Seminario, con la presencia de los autores/as y de investigadores del Instituto.

ISBN 950-29-0662-4

Fecha: noviembre de 2001

**Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales. UBA
Uriburu 950, 6° piso
(C1114AAB) Buenos Aires. Argentina
Teléfono: (5411) 4508-3815; Fax: (5411) 4508-3822
e-mail: jigg@mail.fsoc.uba.ar
Centro de Documentación e Información
e-mail: cdi@mail.fsoc.uba.ar
<http://www.fsoc.uba.ar>**

Resumen

En este Documento de Trabajo se presentan las principales cuestiones que formaron parte de la agenda de la reforma del sector público en Argentina durante los años del menemismo (1989-1999). Las políticas desarrolladas, que se exponen en orden cronológico, cubrieron un amplio espectro que abarca desde profundas medidas de ajuste estructural en búsqueda de la eficiencia, hasta ciertas innovaciones institucionales en pos de la transparencia. Se discuten algunos aspectos significativos de las reformas, cuyos resultados, por otra parte, fueron diversos.

Abstract

The paper discusses the Menem Administration public sector reforms in Argentina (1989-1995; 1995-1999). Different stages have been pointed out chronologically, and according to their agenda emphasis. Basically they are five. First, the structural reforms. Second, the reforms in public budget and public finances. Third, the building of new "accountability" agencies. Fourth, the "once more" intended central government's downsizing. And, fifth, at the Menem Administration last moment, the strategy of including public employees unions at the negotiation table of labor conditions.

Dora Orlansky

Es socióloga. Profesora titular de la Universidad de Buenos Aires. Tiene a su cargo cursos de grado y posgrado en Administración y Políticas Públicas, en Reforma del Estado en Argentina y en Experiencias Internacionales Comparadas. Coordina el área de investigación sobre "Sector Público y Reforma del Estado" en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA, y dirige un proyecto de investigación sobre estos temas. Ha desarrollado investigación en centros académicos del país y en el exterior; ha participado en proyectos de consultoría y se ha desempeñado en cargos de asesoramiento y dirección en organismos gubernamentales. Ha obtenido diversos premios y becas. Es autora de numerosos artículos sobre la reforma del estado, publicados en revistas y compilaciones especializadas argentinas y extranjeras.

Introducción

En este trabajo se discuten algunos aspectos de los procesos y resultados de las principales reformas de la administración pública nacional durante las dos Presidencias de Menem 1989-1995; 1995-1999. Se presenta en orden cronológico una selección de las innovaciones que transformaron las estructuras y el personal del sector público nacional. Constituye una secuencia histórica de las cuestiones centrales que dominaron la agenda política en el plano de la reforma de la administración nacional.

Se pueden distinguir cinco etapas. 1) Durante la primera etapa que se inicia inmediatamente en 1989 comienzan a desarrollarse los cambios estructurales más profundos (privatización; descentralización; etc.). 2) En 1992 el énfasis se pone en las finanzas públicas y su administración. 3) En 1994 cobran un especial impulso los nuevos organismos de control introducidos en la reforma constitucional. 4) En 1996 se plantea una nueva reforma del Estado, la “segunda” reforma en las estructuras y el volumen del personal. 5) Finalmente, en 1998, en las postrimerías del gobierno de Menem, las relaciones laborales en el sector público cobran particular interés político y los nuevos roles sindicales en la negociación colectiva constituyen el eje central de las reformas.

El objeto de este trabajo es mostrar en una primera aproximación la diversidad de las políticas desplegadas en función de los recursos y las demandas planteadas en los diferentes momentos históricos, distinguiéndose etapas con mayor peso en la transferencia de funciones al mercado, en las cuales la relación sindicatos estatales y gobierno juegan un papel crucial, y otras donde el énfasis de las reformas está puesto en el control administrativo o *accountability*.

Colaboraron en este trabajo Myrian Orciani, Diana Gómez y Silvana Kostenbaum, quienes forman parte del equipo de

investigación sobre la Reforma del Estado en Argentina, que cuenta con el apoyo de diversos subsidios UBACYT¹.

1989: La Reforma del Estado, primera etapa

Durante el último tramo del gobierno radical (1983-1989) el ajuste fiscal se consideró imprescindible ante la evidencia de los desequilibrios financieros del Estado. En abril de 1989 la reiteración de los procesos de aceleración inflacionaria en la economía interna indicaba la necesidad de superar el crónico desequilibrio fiscal. Tanto en el ámbito económico como político se generalizaba la opinión que atribuía a la incidencia del déficit fiscal la causa principal de la tasa de inflación. El gobierno de Alfonsín sostuvo entonces que reconstruir la estabilidad económica implicaba la necesidad ineludible de una reforma del sector público que lograra disminuir sus desequilibrios. Además de propiciar un acuerdo político con el partido que gobernare en el siguiente período, los puntos más importantes del esquema económico fueron: a) la reducción del déficit fiscal hasta un mínimo compatible con el financiamiento externo; b) el mejoramiento de la recaudación impositiva; c) la restricción del gasto público y d) el aumento en términos reales de las tarifas públicas hasta un nivel que asegurare el financiamiento de las inversiones en las empresas públicas.

Así, la desesperante situación fiscal y la necesidad de implementar políticas de ajuste y planes de estabilidad se habían puesto dramáticamente en evidencia en pleno período de las elecciones presidenciales de 1989, y más aún, durante la crítica etapa de transición del gobierno radical al justicialista. En ese contexto, al borde de la ingobernabilidad, apenas se inicia la gestión

¹ Una primera versión de este trabajo fue presentada en el XXII Congreso Internacional de LASA, Latin American Studies Association, realizado en

de Menem se aprobaron las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica², proyectos presentados por el Poder Ejecutivo, en un acuerdo político sin precedentes según el cual, el Partido Radical, el principal partido opositor, prestó su voto de apoyo en el Congreso. A partir de estos dos únicos instrumentos que atravesaron el Poder Legislativo, se inauguró un “nuevo orden administrativo” que redefinió estructuralmente al sector público³.

El proceso de reforma del Estado que se inició con el gobierno de Menem en 1989, a tono con el “Consenso de Washington”⁴, consistió principalmente en privatizaciones de empresas públicas, desregulaciones de mercados y descentralización de funciones en jurisdicciones subnacionales (Gerchunoff y Cánovas 1995, INAP 1997, Orlansky 1989, 1991, 1994, 1996, Oszlak 1999a y 1999b). Uno de los últimos instrumentos de este período fue el Decreto 993 sobre el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) que estableció en 1991 un escalafón para el personal del servicio civil de la Administración Pública Nacional con el objetivo de organizar y sistematizar la carrera administrativa.

La desaparición del Estado empresario y la consecuente reducción del empleo público fue uno de los rasgos sobresalientes de las reformas de la primera etapa. La necesidad de recaudar fondos líquidos para la cancelación de deudas impuso la prioridad de la transferencia de empresas de servicios públicos, en algunos casos, monopolios naturales. La preeminencia de los objetivos

Miami, Florida, en Marzo 16-18, 2000.

² **Leyes 23696 y 23697**, respectivamente

³ Las políticas de reforma del estado se formularon “en cascada”. Consistieron en 1989 en un paquete concentrado de dos leyes (Nº23696, y Nº23697) y posteriormente en una serie de decretos “de necesidad y urgencia”. En 1990, Decreto 435 de Reordenamiento del Estado; Decreto 1457 denominado “Omnibus” para acelerar la reforma estatal y Decreto 2476 de Racionalización del Estado, principales disposiciones relativas a la situación del personal. En 1991, Decreto 992 sobre el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

⁴ Establecía un conjunto de medidas para la estabilidad económica tales como la privatización, la liberalización económica, la disciplina fiscal, etc.

macroeconómicos llevó a que en su mayor parte esas operaciones fueran integrales y escasamente graduales, y que los contratos y marcos regulatorios fueran elaborados o modificados luego de realizadas las transferencias (Gerchunoff y Cánovas 1995). En cambio, en lo que se refiere a la descentralización sólo pueden señalarse traslados de responsabilidades de la Nación a las provincias con un aumento creciente de personal en las áreas transferidas a las jurisdicciones subnacionales (educación, salud, promoción social, etc.).

Mientras disminuyó el volumen del personal de la administración nacional genuinamente por efectos de las privatizaciones (más de 300 000 puestos) y sólo nominalmente por las descentralizaciones (340 000 puestos), la incidencia numérica del personal en funciones políticas aumentó, no sólo en términos relativos, sino también absolutos. Es decir, creció el volumen de cargos en las jurisdicciones más políticas de la administración y en las cúpulas del gobierno. A través de retiros voluntarios, prescindibilidades, disponibilidades, jubilaciones compulsivas, y la aplicación de un nuevo ordenamiento escalafonario se produjo una intensa rotación del personal de la administración pública nacional, acentuando el perfil político, reduciendo la autonomía y desdibujando los límites entre administración nacional y política de partido (Orlansky 1991, 1996).

La recomposición política fue, por una parte, un resultado automático de la reestructuración que se produjo desde 1989. Una vez privatizadas las empresas estatales y descentralizado el rol social bajo la advocación del federalismo fiscal, el volumen de personal de la administración nacional decreció; al mismo tiempo, la incidencia numérica del personal en funciones políticas aumentó y *no sólo* en términos relativos; en términos absolutos, creció el volumen de cargos en los sectores más políticos del gobierno (Presidencia de

la Nación, Ministerio del Interior -Orlansky 1994-, Ministerio de Economía, y la más recientemente creada Jefatura de Gabinete).

Pero el sobredimensionamiento estatal en las cúpulas políticas también permite afirmar que la administración nacional se ha “politizado” en otro sentido: desde 1990 se multiplicaron expansivamente las estructuras orgánicas (Secretarías, Subsecretarías, Direcciones). Asimismo, la rotación política en la gestión gubernamental propició el control político (clientelístico) y corporativo del ámbito laboral (por parte de la organización sindical oficialista, Unión de Personal Civil de la Nación, UPCN), en el reclutamiento, recategorización y promoción del personal estatal (Decreto 992/91 “SINAPA”). Más allá de lo tautológico que pueda sonar una afirmación sobre la “politización” del estado⁵, lo inédito fue, además, el grado de extensión a la esfera estatal de la política del partido de gobierno, del conflicto entre sus diversos sectores e intereses generales y particulares, cuya consecuencia fue en algunos períodos la parcelación y la creación de redes particularísticas interburocráticas de concentración hegemónica de poder personal (caso del Ministro Cavallo: su intervención en las designaciones de organismos fuera de su jurisdicción).

La acción sindical: dinámica de la confrontación

Si bien durante el gobierno democrático de 1983-89 las normas y disposiciones establecidas por el régimen militar fueron derogadas y la vida interna de los sindicatos comenzó su consolidación institucional, la relación de los sindicatos con el gobierno de Alfonsín fue dificultosa y en un permanente tono conflictivo. Los cuestionamientos a la política económica y a la

⁵ La descripción de la “inflación política” (mecanismos de circulación clientelística, expansión de las estructuras orgánicas y de las cúpulas de la

negociación de la deuda externa, así como la demanda continua de aumentos salariales se tradujeron en doce paros generales organizados durante el gobierno radical. En 1988 tuvo lugar la mayor cantidad de conflictos laborales de la década (N=949), cuya intensificación había comenzado a partir de 1986. Las medidas de fuerza se concentraron en los gremios del sector público; el deterioro de los salarios de los empleados públicos y el reclamo por mejores condiciones de trabajo fueron algunos de los factores desencadenantes. Las dos entidades más importantes que han nucleado al conjunto de los empleados públicos de la administración nacional (ATE, Asociación de los Trabajadores del Estado y UPCN, Union Personal Civil de la Nación) registraron el 72 por ciento de los conflictos en 1988.

Durante la implementación de las políticas de Reforma del Estado, en el gobierno de Menem, la relación entre los sindicatos y el gobierno atravesó por dos etapas diferenciadas. La primera, de oposición a la política de privatización de las empresas estatales: entre 1989 y 1990 se encuentra el récord de conflictos gremiales correspondientes a la gestión menemista hasta 1995 (751 en 1989; N=864 en 1990). La segunda etapa, de reacomodamiento con voluntad negociadora: precisamente en 1991 el volumen total de conflictos disminuyó (N=587), decreciendo aún más durante 1992 (279). Los docentes siguieron siendo el gremio más combativo (N=57 en 1992; N=89 en 1993; N=58 en 1994). La disminución de conflictos laborales se debió al “debilitamiento” del poder sindical, algunos de cuyos indicadores más importantes fueron la disminución de representantes sindicales en el Congreso (1983=35; 1989=23; 1991=18; 1995=10); la descentralización de la negociación colectiva -al condicionar los aumentos salariales a los de productividad por

administración nacional, etc.) en Orlansky 1994.

establecimiento-; y la fractura de hecho -aunque sin reconocimiento oficial- de la estructura de central única de trabajadores ⁶.

El comportamiento diferencial según sector, sugiere, sin embargo, un posible reacomodamiento "pragmático" a las profundas transformaciones, sobre todo, en las empresas estatales privatizadas. Ciertamente, los sindicatos disminuyeron su poder político. Pero, en cambio, el poder económico de algunos sindicatos se expandió (participación accionaria en empresas privatizadas - Programas de Propiedad Participada-; gestión directa de empresas; ingreso al negocio de los fondos de jubilaciones y pensiones -AFJP-, y a las administradoras de riesgos de trabajo -ART-; formación y reconversión profesional con fondos públicos o provenientes de organismos internacionales; etc.), además de las distintas maneras en que el 'estado de bienestar' es administrado por los sindicatos a través de las obras sociales: salud, turismo, asistencialismo, planes de vivienda, etc.

Las políticas de privatizaciones y desregulaciones transformaron una buena parte del sindicalismo anteriormente combativo en un sindicalismo negociador con una considerable influencia en el manejo de nuevos negocios. Muchos de los sindicatos preocupados por la reivindicación de los intereses de los trabajadores, cuestionadores de las decisiones adoptadas (privatización, desregulación, limitación del derecho de huelga, etc.) se convirtieron en "sindicatos de negocios".

⁶ La existencia en los hechos de tres centrales obreras es contrario al principio de la personería gremial única que impide la formación de más de una confederación general de trabajadores. El sindicalismo se dividía durante este período en un extremo oficialista, CGT, conservando espacios de poder a la sombra del gobierno; otro extremo combativo, el CTA; y el MTA compuesto por un conjunto de gremios, básicamente del sector privado, escindidos en 1994 del cegetismo (CGT), menos aquiescente con la política económica del gobierno de Menem.

Costo-beneficio de la reconversión sindical: cuatro hipótesis

Pero el comportamiento de los sindicatos del sector público - incluyendo a los sindicatos de las empresas desestatizadas⁷ - no ha sido uniforme: ha variado según una amplia gama que va desde la conversión a organizaciones que se concentran en la actividad empresaria, por una parte, hasta sus formas más opuestas, la acentuación del perfil combativo en representación de los intereses de sus bases. Por un lado, las organizaciones sindicales cuya estrategia se orienta fundamentalmente hacia la consolidación de su estructura económica y comparten el liderazgo de la Confederación General de los Trabajadores (CGT): Federación de Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina, FOETRA, Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza, FtdeLyF; Unión Personal Civil de la Nación (UPCN); este último (UPCN) ha ejercido influencia corporativa sobre el empleo público en las operaciones de reclutamiento, reencasillamiento y promoción, según las disposiciones del SINAPA, además de que sus dirigentes fueron beneficiados con el ejercicio de cargos ejecutivos en organismos públicos descentralizados. En el polo opuesto se encuentra el gremio de estatales ATE (Asociación de Trabajadores del Estado), que lidera a los gremios combativos nucleados en el Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA), y comprende especialmente a trabajadores de la salud, maestros, empleados administrativos especialmente de los niveles provincial y local, etc. ATE incluía también personal de las empresas del complejo militar-industrial, gran parte de las cuales fueron liquidadas por falta de compradores,

7 Los sindicatos de las ex-empresas y organismos privatizados mantuvieron su continuidad organizacional. Naturalmente bajó el número de afiliados por la reducción de personal (las empresas de energía, por ejemplo, perdieron el 50 por ciento; los ferroviarios el 60; la siderurgia el 70; y el petróleo el 80 por ciento). También se presume -no hay información- una tendencia decreciente de la disposición hacia la afiliación sindical.

a diferencia de las empresas de servicios públicos que pasaron a manos privadas. A partir de 1989, y aunque también tenía representación gremial del personal de la administración central -el servicio civil, propiamente dicho- fue inicialmente excluida de toda participación en las decisiones escalafonarias por la nueva legislación laboral (SINAPA, Sistema Nacional de la Profesión Administrativa), bajo el monopolio de la oficialista UPCN.

En síntesis, los gremios que pertenecían al sector estatal en 1989, al inicio de la gestión de Menem, se clasifican según un gradiente de enfrentamiento-negociación de acuerdo con el siguiente conjunto de **hipótesis** (Orlansky 1994): 1. A partir de la aplicación de los distintos dispositivos de la reforma del estado, los sindicatos estatales han redefinido de una manera **diferencial** su perfil de interacción con el gobierno; 2. Los diferentes perfiles sindicales se han encuadrado según un espectro que va desde el mayor nivel de **negociación** hasta el de mayor **enfrentamiento**; 3. En los gremios estatales y ex-estatales la redefinición del perfil de acción sindical según el mayor o menor grado de negociación (o conflicto) ha estado asociado a la existencia (o no) de beneficios/incentivos para los empleados, la organización y/o la dirigencia sindical.

La asociación que hemos establecido entre incentivos y comportamiento sindical se ha basado en un marco analítico, según el cual las reacciones a favor o en contra de las políticas de reforma pueden generarse en la etapa de planificación o en la de implementación; la capacidad del gobierno de concretar con éxito la iniciativa original depende de los recursos con que cuente para sobreponerse a la oposición generada por la política de reforma (Grindle y Thomas 1991). En efecto, si se clasifican los gremios en tres grandes categorías de acuerdo con las tres dimensiones de la reforma del estado, el impacto diferencial de las políticas de reforma presenta el siguiente orden: a) **empresas desestatizadas** (telefónica, acero, petróleo, ferrocarriles, electricidad, etc.); b)

administración central (bajo un nuevo sistema escalafonario); y c) **servicios de educación y salud pública** (descentralizados). El mayor impacto en cuanto a incentivos correspondió al personal de las empresas privatizadas o puestas en concesión, aún con una fuerte reducción de personal. En el segundo lugar figura el efecto de 'politización' en el ámbito de la administración nacional con una densa circulación clientelística y el aumento de la masa salarial al ocurrir el rescalafonamiento SINAPA. Finalmente, en último lugar, el personal de los servicios de salud, educación y otros programas sociales que fueron "meramente transferidos" a las jurisdicciones provinciales y municipales, estuvo sujeto desde entonces a los avatares del ajuste. Pero, precisamente, como establece la tercera hipótesis ("beneficios" o incentivos), las políticas de reforma implicaron (o no) la distribución diferencial de recursos hacia los empleados y/o la organización y/o la dirigencia. En las empresas privatizadas, los beneficios consistieron en fuertes sumas en concepto de indemnización para los que se retiraron⁸; inclusión de los empleados en la propiedad participada (FOETRA)⁹; incorporación de la dirigencia sindical en los directorios de las empresas (YPF); propiedad directa de ex empresas estatales por parte de los sindicatos (de Yacimientos Carboníferos Fiscales, YCF, por parte de FTdeLyF), etc. En la administración nacional: la inclusión (coalición) sindical en el ámbito de decisión sobre políticas de personal (UPCN), previo aumento masivo de salarios y designaciones de la dirigencia en organismos estatales. En cambio, no hubo incentivos equivalentes en los procesos de transferencia del personal de

8 En el caso de Somisa, según Rofman (1994), "cada trabajador que se quedó sin empleo obtuvo, en promedio, poco más de 25 000 pesos".

9 La participación del personal en la propiedad participada fue variable según sector: 20% en acero; 14% en correos; 10% en aeronáutica, electricidad, teléfonos, agua corriente, etc. y sólo un piso de 5% en gas. El sistema que se aplicó en la Argentina consiste en que las acciones de las empresas privatizadas pasan a los empleados en un paquete indiviso por un período de casi diez años, manejado por la dirigencia sindical. (PRENSA ECONOMICA No.197-1993).

educación¹⁰, salud y bienestar social. Si bien la descentralización ha desarticulado la protesta unitaria y la unificación de demandas, los conflictos se han multiplicado en forma fragmentaria¹¹. Las **tres hipótesis** explicarían conjuntamente (I) el cambio de la confrontación a la negociación en el sector estatal y desestatizado, (II) las diferencias relativas entre gremios y (III) los determinantes de la diversidad.

Como consecuencia lógica, la **cuarta hipótesis** concluye que la mayor intensidad del conflicto gremial en la implementación de la reforma del sector público estuvo asociada a la ausencia de incentivos para el personal, la organización y/o la dirigencia. Por lo tanto, la mayor cantidad de reclamos y medidas de fuerza -hasta con inusual violencia (Jujuy, Santiago del Estero, Córdoba, San Juan, Río Negro, etc.)- correspondió a los gremios estatales de las jurisdicciones provinciales y locales, incluyendo educación, salud y programas sociales, amenazados o bajo condiciones de un ajuste estructural, a veces sujeto a la política discrecional del poder central.

1992: Nuevas instituciones: los organismos de control

En 1992, en el marco de transformación de las estructuras administrativas, económicas y sociales, modificando sustancialmente el sistema de información y control establecido por la anterior Ley de Contabilidad de la Nación, se promulgó la **Ley 24156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional**. La ley respondía a demandas de diversos sectores. Por un lado, la estabilidad de las variables

10 "En realidad, hubo una equiparación salarial (a favor) de los docentes transferidos en relación a los haberes superiores correspondientes en la gran mayoría de jurisdicciones receptoras", de acuerdo con Informe AG (1994)

11 La unificación de las demandas se produjo con la instalación del ayuno de docentes y la "carpa blanca" frente al Congreso Nacional.

macroeconómicas y la desaparición del fantasma de la hiperinflación dejó paso a la preocupación por la difusión de una creciente cantidad de casos de corrupción. Desde 1990 la corrupción entró en el espectro de la opinión pública hasta llegar a un pico en agosto de 1992, cuando surge como el principal problema en las encuestas de opinión. Existía, por otro lado, un proyecto de la oposición política presentado en 1989 al Senado para la creación de la Contraloría del Congreso, un ente colegiado de control, presidido por un miembro de la oposición, cuya aprobación por unanimidad en la Cámara Alta no impidió que fuera archivado por presiones del Presidente Menem, cuyo interés no era precisamente fortalecer mecanismos de control que redujeran su propia discrecionalidad política. También el Banco Mundial era en 1991 otro de los sectores demandantes; frente a los escándalos de corrupción y la concentración del poder alrededor del Poder Ejecutivo¹², el Banco Mundial, muy alarmado, presionó al Ministro Cavallo para la elaboración de una nueva ley de administración financiera que generara confianza a los inversores extranjeros. Un año más tarde cuando la ley se encontraba bloqueada en el Congreso, el Banco Mundial exigió su aprobación como condición para el desembolso de las cuotas del crédito para la reforma del sector público.

La nueva ley buscaba modernizar y otorgar racionalidad a la administración financiera como uno de los requisitos para el ajuste fiscal y, además, instituir una estructura de controles internos y externos del sector público más sustantiva que formal. También tenía como objetivo recuperar la importancia técnica y política del presupuesto público como instrumento de asignación, dirección y

12 Ampliación del número de miembros de la Corte Suprema, remociones por decreto del Procurador General de la Nación, los vocales del Tribunal de Cuentas, el Inspector General de Justicia y el Fiscal de Investigaciones Administrativas, y el uso sistemático del decretos de necesidad y urgencia: entre 1853 y julio 1989 se habían dictado no más de 35 decretos de necesidad y urgencia. Entre julio de 1989 y diciembre de 1993, Menem dictó 308.

control de recursos¹³. Nuevos imperativos dominaron el entorno de esta etapa de la reforma estatal: el concepto de *accountability* definió una renovada agenda de reformas como respuesta al clamor frente a la corrupción y el “decretismo”. *Accountability*¹⁴, es decir la responsabilidad de los funcionarios públicos de dar cuenta de sus actos y de la utilización de los recursos ante la sociedad, se refiere no sólo a la premisa de rendición de cuentas sino también a la definición de los objetos sobre los cuales han de rendirse esas cuentas. Implica no sólo la obligación del gobierno de mantener informados a los ciudadanos acerca de sus decisiones y acciones - por medio de canales de participación y control-, sino también la posibilidad de facilitar denuncias y sanciones. La distinción de *accountability* horizontal y vertical O'Donnell (1994) apunta, respectivamente, por un lado, a las instancias de control entre poderes y los arreglos institucionales por los cuales las diversas organizaciones públicas se controlan entre sí, y, por otro lado, a los canales de responsabilización existentes entre funcionarios administrativos, funcionarios políticos y ciudadanos, en donde los administrativos deben rendir cuentas a los políticos y éstos a sus votantes.

Se distinguen, al menos, tres niveles de responsabilización: 1) la responsabilización vinculada directamente al acatamiento a la normativa vigente, respetando el orden legal; 2) la responsabilización ante la sociedad civil por los resultados de las políticas y las demandas sociales y 3) la responsabilización en el nivel moral y ético. Estos tres niveles de responsabilización tienen un correlato en diversas formas de legitimidad a las que recurre el

13 Así el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) fueron reemplazadas por la creación de dos nuevos organismos de control: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN). Esta última obtendrá rango constitucional como parte de las negociaciones previas a la Reforma Constitucional de 1994.

14 Responsabilización o imputabilidad parecen ser las expresiones más

sector público, de acuerdo con Offe, según sea el tipo de racionalidad que predomine. 1) Por un lado se encuentra la ya conocida necesidad de respetar las normas existentes, el atenerse a las reglas formales, para preservar la organización burocrática en sí, para permitirle, por su previsibilidad y racionalidad, ser la forma más eficiente y eficaz de organización. La racionalidad en este caso estaría dada por el acatamiento estricto de la normativa vigente, una responsabilización estrictamente procedimental que se encuadra dentro del concepto más básico de *accountability*. 2) Una segunda fuente de legitimación presentada por Offe se refiere a que las democracias de hoy en día no olvidan que la justificación de la existencia de dichos organismos reside en los servicios que le brinden a la sociedad, es decir, que su causa final es su orientación hacia afuera: funcionan para producir servicios para su ambiente, por lo que, entonces, el desempeño de estas organizaciones deja de evaluarse solamente en términos del respeto a las normas y pasa a incorporarse su capacidad de respuesta frente a las demandas de la sociedad. Lo que les brinda su fundamento es, precisamente, la tarea de satisfacer a los ciudadanos, y si la evaluación que éstos llevan a cabo sobre su funcionamiento no resulta positiva, la existencia misma de estas organizaciones se pone en juego. Aquí, la racionalidad significaría obviar las rigideces normativas con el objeto de prestar sus servicios de manera tal que éstos sean acordes a las necesidades demandadas por los ciudadanos¹⁵. Esta acepción de *accountability* se refiere a la sensibilidad por las demandas sociales al desempeño que las organizaciones tengan en la provisión de los bienes y servicios públicos (*responsiveness*). 3) Por último, en el

cercanas

15 Como tercera fuente de legitimación, está el papel de generación, formación y conservación del consenso que las organizaciones públicas deben asumir acerca de las políticas públicas llevadas a cabo por estas organizaciones y por el gobierno en general que no será tratado en este apartado.

nivel ético y moral también puede identificarse algún nivel de *accountability* (próximo al término *responsibility*).

En ese sentido, la Ley 24156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional crea los dos órganos encargados por excelencia del control de gestión: la **Sindicatura General de la Nación (SIGEN)** y la **Auditoría General de la Nación (AGN)** (art.7). El sistema está basado en el Régimen de Responsabilidad de los Funcionarios y en la obligación de Rendir Cuentas de la Gestión por parte de los Funcionarios (art. 3)¹⁶. La Sindicatura General de la Nación, dependiente directamente del Presidente, es la encargada de realizar el control interno de la gestión, mientras que la Auditoría General, en el ámbito del Poder Legislativo realiza el control externo¹⁷. (Podría discutirse la aplicación de los conceptos de *accountability* vertical y horizontal según O'Donnell). En todo caso, a la Auditoría General de la Nación en virtud de ser una "entidad superior de fiscalización" le competen amplias funciones de control (Lozano y Dinari 1998:115). *Transparency International* señala que "las entidades superiores de fiscalización deben desempeñar un papel de gran significación en la lucha contra la corrupción, en tanto constituyen agencias directamente vinculadas con el control de los recursos públicos (idem: 116). Cabe señalar que la única rendición de cuentas periódica que se realiza en el sector público es la elevación al Congreso por parte del Poder Ejecutivo, a través del Jefe de Gabinete de Ministro, de la denominada Cuenta de Inversión, luego de finalizado el ejercicio presupuestario. Sin embargo, no existe una

16 Art. 3º -Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

17 Este tipo de organización puede encontrarse en el sector privado en donde existe un órgano encargado de realizar auditorías desde la presidencia de la organización y otro dependiente de la sociedad de accionistas. Asimismo, el modelo organizativo de la AGN fue tomado de su par canadiense, aprovechando la similitud de funciones y objetivos con que

vinculación efectiva de esta rendición de cuentas con la relación insumos-productos, ni metas-resultados¹⁸.

El control interno

El Sistema de Control Interno¹⁹, denominado de ese modo dado que realiza un control de las actividades del ámbito de su pertenencia: el Poder Ejecutivo, cuenta con la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) como órgano encargado de llevarlo adelante. Coordina una red de Unidades de Auditoría Interna (UAI) en las jurisdicciones. En el nivel de cada jurisdicción y entidad del Poder Ejecutivo, la Unidad de Auditoría Interna del organismo se encarga de los instrumentos de control previo y posterior incorporados a la operatoria organizacional. En cuanto a la obligación de informar por parte de la Sindicatura General de la Nación, debe hacerlo sin restricciones sobre la gestión financiera y operativa de los organismos que le corresponden al Presidente de la Nación. A su vez, debe informar a la AGN sobre la gestión cumplida por los entes bajo fiscalización de la Sindicatura. Finalmente, periódicamente debe brindar información a la opinión pública. Los asesoramientos a organismos particulares que produce la SIGEN no le pertenecen, puesto que son la respuesta a un pedido concreto, por lo cual no son

cuentan

18 En el modelo anterior, existían el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas. Mientras que ésta sólo se ocupaba en el marco del Poder Ejecutivo de revisar los estados contables y financieros de las Empresas del Estado, el Tribunal de Cuentas realizaba un control de tipo concomitante de cada acción del gobierno y poseía, a su vez, jurisdicción sobre el mismo. En la práctica, cada acto de gobierno debía contar con la aprobación del Tribunal de Cuentas para ser llevado a cabo, lo que dificultaba mucho la gestión y terminaba dando al órgano funciones más cercanas a la cogestión que al control, al tiempo que al poseer jurisdicción tenía poder de sanción, lo que lo convertía en parte y juez de los actos de gobierno

19 Título VI, Constitución de la Nación Argentina, art. 96-115.

de divulgación. Los informes elevados a los superiores e incluso al Presidente sólo se pueden obtener con una carta al Síndico general.

El control externo

El Sistema de Control Externo está constituido por la Auditoría General de la Nación (AGN)²⁰, organismo con autonomía funcional y personería jurídica propia creado en el ámbito del Poder Legislativo, específicamente con la Comisión Mixta Revisora de Cuentas²¹. Tiene a su cargo el control posterior presupuestario, económico, financiero, patrimonial, legal y de gestión de la Administración Pública Nacional Central y Descentralizada. El cuerpo jerárquico de la AGN se compone de un Colegio de Auditores conformado por siete miembros de los cuales uno es el Presidente, debiendo ser éste designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Los otros seis miembros tienen el cargo de Auditores Generales y son nombrados tres por el Senado y tres por la Cámara de Diputados. El total de personal empleado en la Auditoría ronda las 400 personas en planta permanente.

Las principales funciones de la AGN son fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como evaluaciones de programas, proyectos y operaciones, auditar a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito, examinar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros de los organismos de la

20 Título VII, Constitución de la Nación Argentina. Art.116-131.

21 Para una descripción de las funciones y papeles comunes a este tipo de Entidades Superiores de Fiscalización véase Lozano y Dinari 1998, capítulo 8: La Contraloría General.

Administración Nacional, preparados al cierre de cada ejercicio. La distribución de funciones de la AGN y sus reglas básicas de funcionamiento son establecidas por resoluciones conjuntas de las Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de las dos Cámaras del Congreso de la Nación. Para el cumplimiento de sus funciones, la AGN puede exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, puesto que están obligadas a suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones. También es capaz de promover las investigaciones de contenido patrimonial, comunicando sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Antes del primero de mayo de cada año, la Auditoría debe presentar a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas la memoria de su actuación y dar a publicidad todo el material con excepción de aquel que, por decisión de la Comisión, deba permanecer reservado.

La Auditoría General de la Nación realiza dos tipos de auditorías²². 1) Auditoría de economía y eficiencia, orientada al análisis y evaluación de las funciones, procedimientos y operaciones realizadas por el ente con el objeto de formarse una opinión respecto del grado en que las mismas se llevaron a cabo, con criterios de economía y eficiencia. 2) Auditoría de eficacia, orientada a determinar el grado en que se están cumpliendo los objetivos, resultados y beneficios preestablecidos; incluye implícitamente la evaluación del logro de objetivos propuestos.

A su vez, tal como el artículo 4 lo especifica: “Son objetivos de esta ley, y por lo tanto deben tenerse presentes, principalmente para su interpretación y reglamentación, los siguientes: a) Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos...”, es decir, contempla el enfoque de las tres “e” -

22 Decreto 1554/97.

-característico del *New Public Management*-. Se entiende por el enfoque de las “tres e” a la incorporación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la gestión y el control públicos. La economía se refiere a la minimización del costo incurrido en la obtención de los insumos y evalúa si dicho costo resultó ser el menor posible del mercado para ese volumen y calidad de adquisición. La eficiencia en la gestión está basada en la elección de los recursos utilizados y la optimización de la relación entre éstos y los resultados obtenidos. Evalúa si la elección y combinación de factores resultó ser la más apta para alcanzar el máximo resultado posible. El principio de eficacia consiste en la adecuada instrumentación de políticas y el cumplimiento de objetivos y metas. Evalúa los resultados obtenidos en función de los esperados, tanto en cantidad como en calidad. La prevalencia entre los principios del *NPM*, u opuestamente, de la estructura tradicional burocrática (de legitimidad legal de los procedimientos) genera una tensión en las organizaciones estatales.

1994: La Reforma Constitucional y los nuevos organismos de control

La reforma de la Constitución Nacional en 1994 1) introdujo la institución del **Defensor del Pueblo de la Nación** (y luego locales) replicando la figura del Ombudsman anglosajón, 2) estableció la creación de un Ministerio Público que agrupó a dos entes ya existentes (la Procuraduría General y la Defensoría General) en el diseño institucional vigente, 3) fijó la necesidad de crear una Oficina dedicada a combatir la corrupción y fomentar la ética en la Administración Pública, que luego fue la Oficina Nacional de Ética Pública, recurriendo al modelo norteamericano, y 4) consagró a la AGN como un organismo de mayor relevancia para la democracia.

El Defensor inició su actividad el 17 de octubre de 1994, adoptando una estructura de carácter unipersonal independiente, instituida en el ámbito del Congreso Nacional. El artículo 86 de la Constitución Nacional le reconoce las “funciones de defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”. El Defensor surge para reforzar los órganos de control existentes y como un modo de mediar entre el sector público y los ciudadanos de manera imparcial²³. Puede efectuar recomendaciones o advertencias a la institución que actuó en perjuicio del ciudadano. Dicha institución deberá responder en un plazo máximo de 30 días. De no recibirse tal respuesta, la falta de atención a sus sugerencias será comunicada al titular máximo del área (ministro o secretario). Si en esta segunda instancia tampoco se diese lugar a su recomendación, ello deberá ser puesto en conocimiento de la Auditoría General de la Nación y del Congreso mismo en su informe anual, aclarando quiénes han sido los funcionarios que lo han desoído y desobedecido. Asimismo, en aquellos casos en los que la institución no provea al Defensor la información requerida u obstaculice la investigación y en los casos que tenga conocimiento de hechos presuntamente delictivos, el caso deberá ser derivado al Procurador General de la Nación. Una vez que el seguimiento y estudio de su queja ha finalizado, el Defensor debe informar al ciudadano acerca de la conclusión a la que se ha arribado

23 “El Ombudsman no es un tribunal de justicia y no tiene el poder de ordenar una acción, solamente recomienda, pues la determinación del Defensor no tiene fuerza ejecutoria, como sería el fallo de un juez” (Lozano y Dinari 1998: 94)... “La fuerza de sus recomendaciones radica en el peso moral de su contenido y en el prestigio de quien las emite. (...) Los Defensores en todo el mundo están convencidos de que si se dotara de fuerza obligatoria a sus recomendaciones, sus oficinas perderían eficacia. El poder corrompe y el ombudsman, sin otro poder que su fuerza moral, es menos vulnerable a la corrupción y más creíble” (idem: 95)

y la respuesta que debe esperar por parte de la institución que actuó en su perjuicio²⁴.

Otra novedad proveniente de la nueva Constitución Nacional es la creación del **Ministerio Público**. Es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, cuya función es promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad²⁵. Se compone por el **Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Defensa**. El Ministerio Público Fiscal consiste en: a) **Procurador General de la Nación**, b) **Procuradores Fiscales ante la Corte Suprema de justicia**, c) **Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas**, d) **Fiscales Generales**, e) **Fiscales Adjuntos**, e) **Fiscales ante jueces de primera instancia**. El **Ministerio Público de la Defensa está integrado por: a) Defensor General de la Nación**, b) **Defensores Oficiales ante la Corte Suprema**, c) **Defensores Públicos de menores e incapaces**, etc. A fin de llevar adelante sus tareas y responsabilidades correctamente, todos los integrantes del Ministerio Público pueden requerir informes a organismos y/o particulares, encontrándose éstos en el compromiso de colaborar. Los miembros de mayor jerarquía son el Procurador General y el Defensor General, designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado. Todos los integrantes del Ministerio Público permanecen en sus cargos hasta los 75 años y sólo pueden ser removidos en el caso de justificadas faltas.

Las figuras de mayor interés por el impacto jurídico de sus funciones son el Procurador General, Jefe Máximo del Ministerio Público Fiscal, encargado de ejercer la acción penal pública y el

24 En el Informe de la gestión del Defensor del Pueblo correspondiente al año 1996 (publicado en 1997) se expresa que un 31,6% de las causas tramitadas correspondieron al área de Administración Económica, en particular a la resolución de conflictos en materia de servicios públicos, a pesar de que ésta no es la función primordial por la cual el organismo fuera creado.

25 Se rige por la Ley Orgánica 24946 sancionada en marzo de 1998.

Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, quien depende jerárquicamente del Procurador²⁶. Si en una investigación se comprueban transgresiones a normas administrativas, el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas pasará las actuaciones con dictamen fundado a la Procuración o al funcionario de mayor jerarquía de la repartición de la que se trate y estas actuaciones serán tomadas como cabeza del sumario que instruirán las actividades competentes. En todas estas actuaciones, la Fiscalía será tomada como parte acusadora con iguales derechos a la sumariada.

Organismos de control: isomorfismo, mímica, ritualismo e informalidad subyacente

Los nuevos organismos de control han adoptado modelos organizativos exitosos en otros contextos, o en general, que cuentan con legitimación social; se trata del isomorfismo entre organizaciones de un área específica (Meyer y Rowan). También Di Maggio y Powell (1991) sostienen que las organizaciones tienden a moldearse a sí mismas siguiendo a organizaciones similares en su área consideradas más legítimas o exitosas. Pero muchas veces, “la ubicuidad de ciertas clases de cambios estructurales puede acreditarse más a la universalidad de los procesos de mímica que a cualquier otra evidencia concreta de que los modelos adoptados mejoran la eficiencia” (p.70). El proceso de homogeneización no se da solamente entre organizaciones sino también entre la organización y su contexto. Al incorporar los mitos institucionales como elementos estructurales, se derivan importantes consecuencias para las organizaciones: 1) se incorporan elementos que están legitimados externamente más que en términos de

26 En el Apéndice se encuentra comparada esta oficina en particular con respecto al resto de los organismos de control.

eficiencia, 2) se emplean criterios externos o ceremoniales para definir el valor de ciertos elementos estructurales, 3) al depender de instituciones externas (mitos) reducen la turbulencia y mantienen la estabilidad (Di Maggio y Powell:49) logrando que, en definitiva, la legitimidad de la organización se obtenga o acreciente gracias al isomorfismo existente.

En realidad, el control que ejercen los nuevos organismo en Argentina está en la práctica muy diluído. La SIGEN, a pesar de abarcar todos los momentos del control (preventivo, concomitante y posterior) es prevalentemente posterior y orientado al control por auditorías. En cuanto a la resolución de las irregularidades, la SIGEN debe comunicarlas al Poder Ejecutivo y a la AGN. En el primer caso, al Poder Ejecutivo puede interesarle o no adoptar medidas al respecto, y el informe a la AGN es incierto en cuanto a su destino al carecer de atribuciones para realizar denuncias ante la Justicia, de aplicar sanciones y/o cargos, y de publicar los dictámenes “per se”.

El AGN, a su vez, no tiene competencia para fijar su propia estructura ni las bases de funcionamiento interno; aplica técnicas de muestreo en la selección de áreas a controlar; los informes de la AGN se derivan a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso de la Nación, la cual no tiene facultades sancionatorias o para efectuar denuncias judiciales. Sólo decide si publicar o no los informes y se limita a recomendaciones. Además, solamente es competente para controlar la segunda línea de decisores, quedando exenta de control la gestión del Presidente y Vicepresidente de la Nación, los Ministros y los magistrados judiciales. En realidad, cualquier medida de “segunda línea” puede ser blanqueada con una resolución ministerial o un decreto del Poder Ejecutivo (Cortés de Trejo). Se publicaron las *Memorias* correspondientes al año 1998, en las cuales se difunden las principales actividades realizadas por la Auditoría y algunos comentarios sobre los informes llevados a

cabo. Es tal la desactualización de sus informes que poco contribuyen a mejorar la eficiencia del sector público: por ejemplo, se publicó en 1999 en sus Memorias 1998 la realización del informe sobre la Cuenta de Inversión del año 1995 y 1996. Sólo una de las Auditorías sobre los préstamos internacionales tuvo una opinión desfavorable y se refería a un préstamo del BID para el “Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva” del año 1996. Esta información difundida en 1999 en las Memorias de 1998 no resulta muy productiva a la hora de hacer más eficientes los recursos públicos.

Asimismo, la Auditoría tiene la obligación de llamar a Audiencia Pública para informar a la ciudadanía en su conjunto sobre sus actividades y los resultados de las auditorías pero no lo han hecho nunca hasta ahora, desconociendo sus obligaciones formales. “La difusión de información sobre los resultados de la gestión y del uso de recursos públicos debería ser una práctica constante que supere los tradicionales informes anuales o aislados. La comunidad representada en el parlamento es la destinataria última de la rendición de cuentas de la hacienda pública. Tal rendición de cuentas debería cobrar particular significación en aquellos países en los que la selección de las cabezas de las Entidades Superiores de Fiscalización emana del propio poder legislativo” (Lozano y Dinari 1998: 118).

En algunas organizaciones, el éxito organizacional está más relacionado con la eficiencia en la coordinación y el control; en otras, depende más bien de la seguridad y la estabilidad logradas por el isomorfismo con reglas institucionales. Cuando éste es el caso, suelen surgir dos problemas: primero, las actividades técnicas y las demandas por eficiencia crean conflictos e inconsistencias con los esfuerzos institucionales para dar cuenta de los rituales ceremoniales; segundo, las mismas reglas ceremoniales pueden presentar conflictos entre sí al provenir de mitos

institucionales de diversas fuentes. Las organizaciones basadas en el cumplimiento de mitos institucionalizados tienden a dar importancia a las reglas categóricas, más que a sus efectos concretos. En consecuencia, la actividad posee un significado ritual: mantiene las apariencias y legitima a la organización (Meyer y Rowan p.55).

El éxito del sistema institucional de control de gestión en Argentina está más enfocado en la adecuación con las reglas institucionales que en la eficiencia y la coordinación de actividades. Esta hipótesis se confirma en el caso de la Oficina Nacional de Ética Pública²⁷, creada recién en 1997 luego de mencionarse la necesidad de su creación en 1994 en la Constitución Nacional²⁸. El establecimiento de esta Oficina surgió de presiones ejercidas desde los Estados Unidos para tomar medidas que combatan la corrupción pública. El modelo que se tomó para la creación de la Oficina fue el de los Estados Unidos. Entre sus principales características, la Oficina norteamericana depende directamente del Presidente, tiene delegaciones distribuidas en el país, cuenta con mucha gente trabajando y con importantes recursos, el Director de la Oficina es designado por un período fijo y puede ser reelecto, su designación debe contar con la aprobación del Congreso y las tareas que asume son de control y de prevención, y ésta se da fundamentalmente a partir de capacitación ofrecida. La contraparte creada en nuestro país dependía directamente del Presidente, pero funcionalmente (presupuestariamente) de la Secretaría General de Presidencia, sus autoridades eran designadas directamente por el Presidente y asumía tareas exclusivas de prevención, careciendo totalmente de potestades de sanción. Esto último debilitó en gran modo las capacidades institucionales de la Oficina, que comenzó a funcionar

27 Para obtener un panorama más amplio acerca de los roles frecuentes de este tipo de oficinas en el mundo, consultar Lozano y Dinari 1998, capítulo 9: Oficinas Independientes contra la corrupción.

28 La Oficina dejó de existir a fines de 1999 con el cambio de gobierno.

efectivamente recién en febrero de 1999 tras haberse dictado el Código de Ética que habría de regir su funcionamiento. En el lapso intermedio, las autoridades de la Oficina y su Consejo Asesor, integrado por una gran pluralidad de actores se dedicaron a redactar dicho Código de Ética. A pesar de dos años de existencia, la Oficina Nacional de Ética Pública no dejó ninguna marca en la lucha contra la corrupción en la Argentina.

Las organizaciones regidas principalmente por el cumplimiento de los rituales ceremoniales suelen confrontar con la lógica de la eficiencia en varios aspectos. Muchas veces actividades que celebran reglas institucionales resultan ser puros costos desde el punto de vista de la eficiencia (por ejemplo, implementar una reforma administrativa modernizadora en un municipio puede brindar prestigio ante el gobierno provincial pero ser un costo excesivo en el corto plazo que obligue a un déficit perjudicial). En otros casos, las reglas institucionales se aplican en niveles generales pero resultan inapropiadas para situaciones específicas (una política social efectiva a nivel agregado puede resultar ineficiente en una pequeña comunidad). Asimismo, es frecuente el surgimiento de conflictos entre elementos institucionalizados, dado el pluralismo existente en los ambientes institucionales (Meyer y Rowan:56). Y al mismo tiempo existe una abundancia de organismos que formulan reglas o que administran, pero la mayoría no tiene ni la capacidad de perseguir metas colectivas de una manera predecible y coherente, ni el interés en hacerlo (Evans 1992, citado en Burki y Perry 1998: 143)²⁹.

29 "Caracterizamos esta diferencia entre las reglas aparentes de la jerarquía Weberiana y las reglas reales como 'informalidad'. de Evans

1996: Segunda Reforma del Estado

En febrero de 1996 se retomó la cuestión de la Reforma del Estado -una vez más-, ahora “Segunda Reforma”, con la **Ley 24629** que en su segundo capítulo trata la reorganización administrativa, enfatizando la necesidad de mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las distintas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, así como su financiamiento. Para esto, debía de llevarse a cabo una reorganización del sector público nacional a fin de lograr su mayor eficiencia y racionalización. Las propuestas consistían en: 1) Modificación, fusión o transferencia de organismos a las provincias, previo acuerdo, 2) Supresión total o parcial de objetivos, competencias, funciones y responsabilidades superpuestas, duplicadas o cuyo mantenimiento se haya tornado manifiestamente innecesario, 3) Reorganización o supresión total o parcial de organismos descentralizados creados por ley, 4) Privatización de las actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encuentren a cargo de las jurisdicciones o entidades de la administración central, sin que esto implique la declinación de servicios esenciales y en la medida que se logre una mayor eficiencia en su realización, mejores servicios a los usuarios o a la comunidad, con una disminución de sus costos o una mejor asignación de los recursos públicos destinados a esos fines. La autoridad de aplicación de esta Ley recayó en el Jefe de Gabinete de Ministros, facultado para llevar adelante el cumplimiento de los objetivos previstos por la Ley y otorgar excepciones al respecto.

Asimismo, la Ley 24629 dispuso la creación de un **Fondo de Reconversión Laboral del Sector Público Nacional**, cuya finalidad fue la de capacitar y brindar asistencia técnica para la reinserción en el mercado de aquellos agentes cuyos cargos

(1992, citado en Burki y Perry 1998: 143)

quedaron suprimidos en función de las medidas establecidas por el proceso de modernización del Estado. El funcionamiento de este Fondo se dio dentro del ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y su plazo de existencia se extendió hasta el 31 de diciembre de 1997³⁰.

La estructura jurídica de la Segunda Reforma del Estado es complementada, a su vez, por el **Decreto 558/96**, sancionado en junio de ese año. Entre los objetivos declarados el Decreto mencionó los de lograr una mayor **eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión**. A su vez, declaró la necesidad de revisar los regímenes escalafonarios. Estableció que para cumplir tales cometidos resultaba necesario crear, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, una Unidad cuya función esencial fuera la de concluir con el proceso de reforma del Estado y elaborar un Programa de Modernización del Estado que constituyera la segunda etapa del mismo. A su vez, estableció la integración a dicha Unidad de un Consejo Consultivo. En consecuencia, se creó la **Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME)** en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros y se designó al Secretario de Control Estratégico de la Jefatura de Gabinete de Ministros como Secretario Ejecutivo de la Unidad. Las funciones designadas para la Unidad incluían las siguientes: 1) Diseñar los cursos de acción para la culminación de la primera etapa del **Programa de Reforma** y elaborar el Programa de **Modernización del Estado**, 2) Coordinar, efectuar el seguimiento y controlar las acciones relativas a la reforma y modernización del Estado que se desarrollen en todos los Ministerios, Secretarías de la Presidencia de la Nación y Organismos centralizados o descentralizados de la Administración Pública Nacional, 3) Coordinar, efectuar el seguimiento y controlar los

30 Las condiciones de ingreso al Fondo de Reversión Laboral han sido especificadas en el Decreto 852/96 y modificadas por el Decreto 1231/96, estableciendo diferentes plazos de permanencia según la antigüedad de los agentes.

Programas de Fortalecimiento Institucional en ejecución o a ejecutarse, cualquiera fuera su forma de financiamiento y procurando su alineamiento con, el programa de reforma, 4) Recabar la información que considere necesaria a efectos de cumplimentar sus funciones, la que deberá ser suministrada obligatoriamente por los organismos de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, 5) Informar, cada 30 días, al Poder Ejecutivo Nacional, a través del señor Jefe de Gabinete de Ministros, acerca del desarrollo del programa de reforma y los desvíos que se observen en su cumplimiento, 6) Colaborar con las Provincias en sus procesos de Reforma y Modernización del Estado coordinando las acciones de las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo, el Decreto creó la Unidad de Coordinación con las Provincias.

El Decreto 558/96 estableció la obligatoriedad para diferentes reparticiones estatales de elevar a la URME, en plazos de entre los 15 y los 60 días corridos, proyectos de desregulación, transferencia, fusión, modernización y/o fortalecimiento institucional. Sin embargo, como reacción ante la inoperancia del Decreto 558/96, se promulgó el **Decreto 660/96**, por el cual quedó definida la composición de la Administración Pública Nacional hasta el nivel de las Subsecretarías, estableciendo, asimismo, los objetivos y competencias de cada unidad y explicitando las transferencias, fusiones y supresiones que deberían llevarse adelante en vías de la reorganización administrativa. También en el mismo año se sancionó el **Decreto 928/96**, estableciendo la responsabilidad de algunos Organismos Descentralizados en el diseño de un Plan Estratégico y un Plan de Transformación³¹. Como fuera previsto en el Decreto 558/96, la

31 Cada uno de estos planes debía ser presentado a la URME contar con la redefinición de la misión del organismo dentro del nuevo rol del Estado y de un modelo de gestión adecuado que contenga focalización hacia el ciudadano en los procesos, indicadores de gestión para medir desempeño y resultados, políticas de gestión de los recursos humanos que aseguren su involucramiento con la misión y metas organizacionales, tecnologías que

URME, junto con el Ministerio de Trabajo, la Secretaría de la Función Pública y el Ministerio de Economía debían revisar el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, los estatutos y escalafones especiales y las normas regulatorias que afectaran la productividad del trabajo en la Administración Pública Nacional.

Los resultados de estas normativas fueron los siguientes: 1) el plazo establecido por el Decreto 558/96 resultó insuficiente para diseñar los procesos de reingeniería, modernización y fortalecimiento institucional necesarios para encarar el proceso; 2) el Decreto 660/96 no redujo el número de Secretarías y Organismos Descentralizados absolutamente sino que las reagrupó; 3) la liquidación definitiva de los entes u organismos remanentes del sector público se postergó a través de la **Decisión Administrativa 639/98**, ampliando el plazo hasta el 31 de diciembre de 1999³².

La Segunda Reforma del Estado ha sido analizada en trabajos anteriores (Bozzo et al 1996, 1997), partiendo de cinco categorías de disfuncionalidades alrededor de las cuales deberían girar las reformas. Éstas son: 1) superposición de funciones en sentido estricto (generalmente con Presidencia), 2) definición insuficiente de fronteras de competencia (temáticas, territoriales, etc.), 3) disfuncionalidades internas (excesiva o inadecuada normatividad), 4) conflicto política-regulación, 5) funciones transferibles (descentralizables o privatizables). Según los trabajos citados, las jurisdicciones que más respetaron las restricciones del Decreto 660/96 fueron Justicia, Defensa, Educación, Salud y Trabajo, todas

viabilicen alcanzar los niveles de servicio establecidos, la formulación de un diagnóstico de la situación actual, que sirva de base al plan de transformación y permita establecer parámetros comparativos del cambio y de un plan de transformación, explicitando diferentes niveles y los distintos proyectos específicos, con objetivos, actividades y resultados a obtener y la propuesta de rediseño de las estructuras orgánico-funcionales y del sistema de remuneraciones para los distintos grados, fijando niveles remunerativos con criterios explícitos de productividad

32 Los mencionados por el decreto son, entre otros, Entel, Ferrocarriles Argentinos, Astillero Domecq, Obras Sanitarias, Empresa Líneas Marítimas argentinas, Ferrocarriles Metropolitanos.

ellas “funciones indelegables” del Estado, lo cual implicó que el ajuste se haya dado allí más fuertemente. A pesar de que el objetivo de la Segunda Reforma tiene que ver con la consolidación del aparato estatal como estructura de segundo piso, las funciones de seguridad interior y las prestaciones sociales directas –previsión social y subsidios- han quedado en el ámbito de la Administración Pública Nacional, presuntamente por una justificación política: 1) la seguridad interior representa el poder de represión y 2) la previsión social y los subsidios un flujo de recursos económico-financieros de gran magnitud y de potencial clientelismo (subsidios).

A pesar de que los objetivos declarados para impulsar la reforma se refieren a producir cambios estructurales, fortalecer funciones indelegables y eliminar las que pudieran llevar a cabo los privados, “el rediseño se concentró en aspectos vinculados con la reducción del gasto y el intento de solución del déficit fiscal evidenciado y no en una refuncionalización orientada a dotar de mayor eficiencia y transparencia a la gestión estatal” (Bozzo et al, 1997:19). El resultado fiscal de la reforma –aunque de relativo significado económico- aparece como el único logro efectivo del proceso. “El análisis funcional de la configuración del aparato estatal arroja como conclusión que las disfuncionalidades preexistentes a la Reforma continúan apareciendo en más de un 80%” (Bozzo et al, 1997: 20), en particular, en las áreas vinculadas a la regulación. Las disfuncionalidades externas quedaron sujetas a procesos de negociación política. Y las funciones transferibles prácticamente no han sufrido modificaciones³³.

33 Existen otros estudios relacionados con el tema. Por un lado, un trabajo de 1996 (García Delgado) señala que la Segunda Reforma se da en un contexto de dos lógicas simultáneas: una lógica de acumulación, para reducir el déficit y otorgar confianza a los inversores y acreedores, y una lógica de legitimación, frente a la incapacidad de recrear las expectativas positivas y la pérdida de popularidad. Por otro lado, un trabajo del INAP de diciembre de 1998 realiza un análisis de los procesos de gestión introducidos últimamente en el sector público diferenciándolos en 3 tipos: innovación, adaptación y modernización. A partir de esta caracterización se

Un rasgo que comparten todas las reformas encaradas es que están orientadas a la creación de instituciones, de normas y valores que guíen el accionar de los individuos y las organizaciones y responden a un diseño similar: muchas de las innovaciones están sustentadas en normas legales, que le brindan una formalidad burocrática característica, cuentan con organismos coordinadores o ejecutores con atribuciones específicas, similares procesos de gestión, etc. Haciendo una primera lectura weberiana, la adopción de este tipo de estructuras formales se instauran con éxito en el mundo moderno dada su alta capacidad para manejar las dimensiones de coordinación y control de las actividades (Meyer y Rowan 1991: 43). En este sentido, la adopción de sistemas más modernos y nuevas tecnologías se debería al aumento de eficiencia que conllevarían y el hecho que ciertos modelos tiendan a adoptarse en un área específica demostraría su superioridad respecto a otros modelos.

Sin embargo, siguiendo a Meyer y Rowan (1991) puede interpretarse a Weber de un modo distinto: determinadas estructuras son adoptadas no tanto por la eficiencia que otorgan sino más bien por la legitimidad que brindan (idem: 43-44). Muchos de los elementos formales de las estructuras están firmemente incorporados en, y reflejan, interpretaciones comunes de la realidad social. Al actuar como manifestaciones de reglas institucionales³⁴, funcionan como mitos altamente racionalizados que legitiman las organizaciones (idem: 44).

reseñan algunas experiencias aisladas en la gestión pública (Schweinheim 1998, Schweinheim et al 1998).

34 Algunos programas están institucionalizados, como por ejemplo, la existencia de ministerios de economía y educación en los gobiernos, de gerencias de finanzas y de recursos humanos; para algunas tareas se esperan incluso profesiones específicas (contadores, abogados), así como algunas tecnologías han logrado institucionalizarse, tales como sistemas

1998: Negociación colectiva estatal en las postrimerías de la gestión menemista

Confrontación o subordinación fue la disyuntiva resultante de la redistribución de recursos e incentivos para las asociaciones sindicales durante la primera etapa de reformas en el sector público. Las asociaciones sindicales de empleados públicos acentuaron sus diferencias en el transcurso del gobierno de Menem. Por un lado, UPCN, guiada por una lógica de tipo empresarial, especialmente en el gerenciamiento de la obra social de los estatales que absorbe afiliados de otras obras sociales; cuenta actualmente con 60.000 afiliados titulares, y con familiares a cargo suman unos 230.000. Ha desarrollado una serie de beneficios. a) Para los afiliados: 1) entrega gratuita de útiles escolares; 2) descuentos en medicamentos de un 25% más sobre el de la Obra Social; 3) planes de turismo con descuentos mayores sobre los precios de la Obra Social. b) Para los afiliados a la Obra Social³⁵: 1) modernización de los sanatorios y clínicas; 2) ampliación de la red de farmacias; 3) planes de turismo. c) Para los trabajadores de la APN en general: 1) intervención en la redacción y puesta en marcha del Convenio y la Ley Marco; 2) Renegociación de Convenios Sectoriales; 3) apoyo al desarrollo e institucionalización de las mutuales creadas por los trabajadores de los distintos organismos. Por el otro lado, ATE se caracteriza por una tradición en movilizaciones y en “ser oposición”, cuyos afiliados son más participativos en reuniones o eventos informativos sin mayor atracción en la captación de nuevos afiliados a través de incentivos selectivos³⁶ (como es el caso de UPCN)³⁷. Ha sido afectada en

contables y de liquidación de sueldos.

35 UPCN se enorgullece en señalar que el BID nombró a U.P. Unión Personal, Obra Social de UPCN, como una de las mejores organizadas y respetuosas de las normas que reglamentan las obras sociales

36 El incentivo debe ser “selectivo”, de manera que quienes no se han unido a la organización que trabaja por los intereses del grupo o contribuye en alguna otra forma a la satisfacción de esos intereses, puedan ser

mayor medida por la desaparición de fuentes de trabajo, despidos, suspensiones y en general, por las políticas de gobierno. Si bien los legados institucionales de UPCN no eran tan fuertes en la gestión empresaria han planteado la necesidad de crear un nuevo rol para el sindicato tratando de organizarlo como un “Ente de Gestión Intermedia”, es decir, un “...organismo provisto de los medios necesarios para mediar en el acompañamiento, monitoreo y capacitación de los emprendimientos”... de autoempleo “...con el objetivo básico de desencadenar un proceso dinámico de creación de nuevas empresas a través del reclutamiento dentro de la planta de personal de perfiles de potenciales empresarios”..... “Generando programas efectivos de empleo, capacitación laboral y formación profesional, que abarque desde la intermediación de la oferta y la demanda de empleo hasta el apoyo a la creación de nuevas fuentes u oportunidades de autoempleo o contención social”. (Villarroel, 1999:261-262)

La novedad del último período de Menem es que, tardíamente, a partir de 1998, se puso en marcha la etapa de las negociaciones para la puesta en vigencia del Primer Convenio Colectivo de Trabajo para el sector público que regiría las condiciones laborales de los empleados de la Administración Pública Nacional (Administración Central y organismos descentralizados), cuyo total asciende aproximadamente a 50.000. El Convenio fue homologado el 29/01/99 mediante el **Decreto 66/99**. En realidad, ya en 1987 Argentina había ratificado el **Convenio de la O.I.T. N° 151** que asegura la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la

tratados en forma diferente de como se trata a los que sí lo hacen.”... (Olson, 1992:60)

37 Es importante señalar que a diferencia de lo que sucede en el sector privado, donde se le quita un porcentaje a todos los empleados para el sostenimiento de las organizaciones gremiales, en las asociaciones sindicales estatales, los aportes provienen exclusivamente de los afiliados. En el caso de las asociaciones sindicales estatales, los porcentajes varían

administración pública. Sin embargo, durante la primera y vertiginosa etapa de reforma estatal del gobierno de Menem el tema fue totalmente abandonado, hasta que en 1991, el Diputado Abdala ingresó a la Cámara de Diputados un proyecto promulgado el 16/12/92 bajo la **Ley 24185**. Dicha ley estableció las disposiciones que regirían las negociaciones entre la APN y sus empleados: 1) designa al Ministerio de Trabajo como el responsable de determinar la cantidad de afiliados cotizantes por cada asociación sindical, que se reflejará en la cantidad de representantes de las comisiones; 2) determina cuáles son las materias a negociar incluyendo las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto de contenido salarial como las demás condiciones laborales; 3) establece que no son temas de negociación la estructura orgánica de la APN, las facultades de dirección del Estado y el principio de idoneidad y de la promoción en la carrera administrativa; 4) precisa la posibilidad de nombrar un mediador en caso de no llegar a un acuerdo. El Poder Ejecutivo mediante el **Decreto 447/93** reglamentó la Ley 24185, estableciendo que sólo serán beneficiarios del aporte sindical aquellas asociaciones sindicales signatarias del Convenio. Poco antes, también en 1993, el Congreso había ratificado el **Convenio de la OIT N° 154**, sobre el fomento de la negociación colectiva en general. Entre 1993 y 1997 el Convenio Colectivo para el personal estatal no se incluyó como una cuestión prioritaria en la agenda gubernamental, ocupada con otros acontecimientos más urgentes y relevantes, como el impacto del “efecto Tequila”, y la Reforma de la Constitución en 1994 y la reelección en 1995. Además, los enfrentamientos entre UPCN y ATE impidieron presionar conjuntamente para instalar el tema en la agenda política. Para UPCN la demora también se debió a otros factores, “algunos vinculados a la oposición más cerrada que esta alternativa generó en algunos sectores de carrera y en la mayor parte del funcionariado

entre UPCN y ATE, 3% y 2% sobre el sueldo bruto, respectivamente.

político del sector público"... (Auton 1999:242)

En 1997 el Poder Ejecutivo ingresó a la Cámara de Diputados un Proyecto de **Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional** cuyo principal objetivo era reemplazar el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública y unificar en un solo cuerpo normativo muchas de las disposiciones legales sobre el empleo público. Este proyecto fue fuertemente rechazado por las asociaciones sindicales ya que "establecía un régimen rígido que otorgaba facultades discrecionales en exceso a la autoridad administrativa". La Comisión de Legislación del Trabajo de la Honorable Cámara de Diputados, con la colaboración de representantes legales de UPCN y ATE presentó para su votación un proyecto consensuado, el cual obtuvo media sanción en Diputados el 18 de Noviembre de 1998, y que, casi un año después, el 15 de Septiembre de 1999 logró ser aprobado por unanimidad en ambas cámaras, bajo la **Ley 25164**. Este proyecto tuvo fuertes críticas desde algunos sectores del Estado debido a que si bien fue consensuado por las asociaciones sindicales, no lo fue por el Estado en su carácter de empleador, al no ser convocado para presentar eventuales modificaciones. Hasta se había planteado la posibilidad de vetar el proyecto, pero las presiones sindicales hicieron desistir al Poder Ejecutivo. El interés sindical residía esencialmente en la constitución del **Fondo de Capacitación Permanente**, tema que ni en la Ley ni en el Convenio está muy desarrollado y que ha generado innumerables expectativas. Según informantes de ATE se trataría de un Fondo que comprendería alrededor de 86 millones de pesos anuales³⁸. Pero no llegó a implementarse³⁹.

38 Con respecto al monto no existe un criterio unificado entre las partes en conflicto acerca del total de dinero que correspondería al Fondo y de dónde proviene. Supuestamente sería lo que recibe la Secretaría de la Función Pública, a través del INAP para capacitación.

39 El gobierno del Presidente Menem promulgó el Decreto N° 1596 del 9 de diciembre de 1999, último día de su gestión, reglamentando la Ley Marco. A poco de asumir el Gobierno, el Presidente De la Rúa, el 18 de Enero de

Sin embargo, en su momento, la discusión y el proceso de tratamiento de la Ley Marco en la Cámara de Diputados fue un disparador que logró que, un mes después de haberse votado favorablemente la Ley Marco, el 15 de Diciembre de 1998, se impusiera un acuerdo sobre el texto de **Convenio Colectivo**. Sin embargo, ATE lo rechazó no firmando el proyecto⁴⁰. No obstante, éste fue homologado, con la firma de UPCN y el Estado. El 26 de Febrero de 1999 el Convenio fue publicado en el Boletín Oficial. En marzo, sin embargo, ATE realizó una presentación judicial para suspender la aplicación del Convenio que obtuvo fallo favorable. A su vez, más tarde, el Estado a través del Ministerio de Trabajo presentó un recurso que el 15 de Julio de 1999 obtuvo fallo favorable para el Estado.⁴¹ En ese sentido, una de las últimas medidas de especial importancia fue el **Decreto 66/99** sancionado en enero de 1999. Su relevancia está dada por las implicancias futuras que conlleva para la gestión de los recursos humanos en el sector público nacional ya que, a través del mencionado Decreto, se homologa el Convenio Colectivo de Trabajo General, celebrado entre el Estado Empleador y los Sectores Gremiales, con vigencia desde el 1° de enero de 1999 hasta el 31 de diciembre del año 2000. Entre sus rasgos más destacados, el convenio estableció las condiciones de ingreso a la Administración Pública Nacional, especificó los términos en la

2000, a través del Decreto 69/00, derogó el Decreto 1596/99 por el que se había aprobado la reglamentación del Anexo de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público y que no había alcanzado a ser publicado en el Boletín Oficial

40 Resulta paradójico que el Convenio que según ATE se ha vuelto una herramienta en contra de los trabajadores, sea en cierto sentido producto de la acción de un representante unido a esta Asociación como fue el Dip. Abdala, quien fue el impulsor de la ley mencionada 24185, que reglamenta la negociación colectiva.

41La relación entre ATE y UPCN fue tirante desde el comienzo principalmente por la base ideológica de ambas asociaciones. Técnicamente, el conflicto se debió a que no llegaron a un acuerdo sobre la cantidad de afiliados cotizantes de cada una. Tuvo que intervenir el Ministerio de Trabajo que determinó que el 72.30% de las afiliaciones sindicales pertenecía a UPCN y el 27.69% a ATE, no satisfecha con esta proporción.

relación de empleo público, caracterizó los factores más importantes a ser tomados en cuenta para la conformación de la carrera de personal, definió la evaluación de desempeño como componente esencial en la evaluación del personal, estableció un esquema de remuneraciones, el régimen disciplinario y las condiciones de medio ambiente y de trabajo en la Administración Pública Nacional.

Con el objetivo de aumentar la “productividad del sector público y modernizar la gestión”, dos conceptos nuevos para los empleados estatales fueron introducidos en el Convenio, la flexibilidad en la función (polifuncionalidad) y la movilidad en el cargo y geográfica. Otro cambio es el de la determinación de la jornada laboral, la cual no puede superar las 180 horas ni estar por debajo de las 120. De esta manera se “flexibiliza” la jornada de los trabajadores. Otras innovaciones son de género, la más importante es el aumento de la licencia por maternidad en 10 días, es decir que se pasa de 90 a 100 días. A su vez el Convenio dedica todo un título a la igualdad de oportunidades y de trato. Haciendo referencia en el Capítulo II a la “Promoción de la Mujer Trabajadora”. Se aumenta la duración del descanso por lactancia en 1 hora más. Se le concede al trabajador un reintegro de \$ 100 por jardín maternal o guardería. También se le permite gozar de una licencia de cinco días hábiles por nacimiento de hijo. Otro tipo de innovaciones son “victorias” de UPCH en la negociación. Por ejemplo, el lograr la asignación de horas extras al 100%, antes eran solo al 50%; la mención y la creación de una comisión que supervise y reglamente acerca de las condiciones y medio ambiente de trabajo; el descanso para refrigerio, que no se encontraba reglamentado; la determinación de la cantidad de representantes gremiales y la cantidad de horas de crédito para la actividad gremial.

Podríamos decir que más allá de los cambios puntuales ya referidos, el Convenio es una innovación en sí misma, ya que es la primera vez que el Estado debe negociar con sus trabajadores, que

debe garantizar una serie de derechos y cumplir con ciertas obligaciones, y que tiene que aceptar en casi todos los aspectos laborales una serie de lineamientos que están dentro del Convenio.

En líneas generales, además de proponer la flexibilización de la jornada laboral, y una mayor movilidad en la función del empleado público, establece que el marco salarial según la Ley 24185 está, sin embargo, condicionado a la aceptación presupuestaria. El principio y el derecho a la estabilidad se encuentran aseguradas por la Constitución Nacional y es extensiva a los aquellos trabajadores que han desempeñado sus tareas durante un año y que acrediten un certificado psicofísico y de desempeño.

Aún con los cambios introducidos, las condiciones laborales – así como los promedios salariales- de los empleados del sector público continúan siendo mucho más beneficiosas que las legisladas para el sector privado, e infinitamente mejores que la situación real de estos últimos en 1999. Pero esta cuestión es tema de otro capítulo.

Comentarios Finales

Puede afirmarse que las reformas del sector público durante 1989-1999 tuvieron distinto ritmo y resultado diverso. Como es de esperar, de acuerdo con la lógica generalizada de los gobiernos electos, los cambios administrativos de mayor envergadura se produjeron durante la primera etapa; sus resultados fueron los más contundentes. Pero en la medida en que los procesos de reforma carecen de persistencia y continuidad, los efectos de las políticas se desbaratan. Es lo que fue ocurriendo en nuestro caso. Un destino “sisifeano” hizo retomar en 1996 el proyecto de reforma administrativa ya desvaído para entonces, nuevamente bajo el influjo de una crisis fiscal, como ocurrió en la primera etapa iniciada

en 1989. En la práctica, esta “segunda” reforma del Estado significó la puesta en disponibilidad y el retiro de alrededor de 5 000 agentes con un programa de capacitación y reciclado hacia el sector privado, de cuya efectividad no es posible dar cuenta, excepto el beneficio económico que de él obtuvieron las firmas que se ocuparon de consultoría y capacitación. En contraste, se fue desarrollando al mismo tiempo una inédita variedad de modalidades de contratación individual, en programas y proyectos de fortalecimiento institucional, en estudios e investigación, etc. Algunas de las formas más frecuentes fueron: a) locación de servicios o locación de obras para la prestación de servicios técnicos o profesionales especializados y/o la ejecución de obras (Decreto 92/95); b) becas de capacitación, estudio y de formación, c) pasantías, d) contratación de personal por partidas diferentes a la específica; e) contratación de personal por organismos internacionales y multilaterales; f) contratación de personal bajo la forma de consultoras de diverso origen nacional; y otros “enclaves”. Esas modalidades de empleo estatal más o menos encubierto no han sido captadas estadísticamente.

Desde una visión más sistemática, y articulando las cinco etapas señaladas –1989; 1992; 1994; 1996; 1998 - puede afirmarse que las reformas se caracterizan según dos tipos: las que tienden a la **eficiencia** y las que tienden a la **transparencia** (*accountability*) (Lane 1996). Las primeras incluyen las típicas reformas de 1989, 1996 y 1998 cuyos objetivos de cambio estructural consistieron en la reducción de organismos y plantas, privatización, descentralización, etc., así como la redefinición de las condiciones laborales en el sector público. En cambio, otras reformas en las etapas cronológicamente intermedias, 1992 y 1994, apuntaron con mayor énfasis a las cuestiones de transparencia y control administrativo, generando novedosas instituciones y organismos –que sin embargo no garantizaron sino resultados dudosos. Una mera aplicación ritual, más allá de la retórica triunfalista de la época.

Bibliografía

Ackerman M. (1998): *Trabajadores del Estado en Iberoamérica*. Cap. 1 Argentina. Ciudad Argentina, Págs11-38

Auton O. (1999): "Estabilidad, movilidad, polivalencia funcional. Las controversias de los nuevos desafíos laborales". Cap.7 *En Estado Argentino. Transformación de las relaciones laborales*. Fundación Unión. Buenos Aires.

Banco Mundial (1997): *World Development Report 1997, The state in a changing world*.

Bekke H.A.G..M. et al. (1996): *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indiana University Press.

Bonanotte C. (1996): "Las luchas laborales del personal del Estado durante la etapa inicial del Plan de Convertibilidad. Presentado en el 3º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo", ASET, 3-6 Setiembre.

Auditoría General de la Nación: *Memorias 1998*.

Bozzo C., B. López, B. Rubins, y A. Zapata (1997): *Cuaderno CEPAS No. 5: La segunda reforma del Estado: balance*, CEPAS, Buenos Aires.

Bozzo C. et al (1996): "Los procesos de Reforma del Estado. La Segunda Etapa y su agenda", *Aportes* Año 3 No. 6

Bresser Pereira L.C.(1998): "La reforma del Estado en los años noventa", *Desarrollo Económico*, vol. 38, Nro. 150.

Burki S.J. y G. Perry (1998): *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, 1998.

CEUNM (Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría): *Boletines Informativos* No.39, 1990; 53, 1991; 54 y 64, 1992; 68 y 75, 1993; 77, 1994.

Cortes de Trejo L.C. (1997): "Tribunales de Cuentas, Auditorías Generales y algo más..." Facultad de Ciencias Económicas Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de Salta.

Di Maggio P. y W. Powell, (comp.) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago and London: University of Chicago Press.

Di Maggio P. y W. Powell (1991): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", en P. Di Maggio y W. Powell (comp.): op.cit

Falcon R.(1993) : *Políticas Neoliberales Y Respuestas Sindicales (1989-1992) En Desafíos Para El Sindicalismo en la Argentina*. Legasa. Buenos Aires

Figari C. (1995): "La problemática de las calificaciones y la flexibilidad laboral. El caso de una central eléctrica privatizada". Presentado en el II Congreso Nacional de Ciencia Política. Mendoza, 1995.

Fraga R. (1991): *La cuestión sindical*. Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. Bs.As.

GAO (1996): *Effectively implementing the GPRA, EE,UU*

García Delgado D. (1996): "La reforma del Estado en la Argentina" , *I Congreso Interamericano del CLAD*, CLAD.

Gerchunoff P.y G. Cánovas (1995): "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", en *Desarrollo Económico* Vol.34, No.136

Grindle M. (1996): *Challenging the State*, Cambridge University Press.

Grindle M. y J. Thomas (1991): *Public Choices and Policy Change. The Political of Reform in Developing Countries*". The Johns Hopkins University Press. Baltimore

Hood Ch. (1996): "Exploring variations in Public Management Reform of the 1980's", en Bekke, H.A.G.M et al: op. cit.

INAP (1997): *Reseña del proceso de Reforma del Estado en la Argentina. 1989-1996*, Informe AG (1994): "Transferencia de Servicios Educativos". *APORTES*. Año 1 No.2

Lane J-E (1996): *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*, SAGE.

Levy E. (1998): "Control social y control de resultados: Un balance de los argumentos y de la experiencia reciente", en Bresser Pereyra, L. C. y N. Cunill Grau (comp.): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós, Buenos Aires

Lozano J. y V. Merino Dinari (comp.) (1998): *La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública*, Transparencia Internacional Latinoamérica y el Caribe, Granica/Ciedla, Buenos Aires

Meyer J. y B. Rowan (1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology* 83.

Murillo V. (1997): "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem". *Desarrollo Económico*, vol.37 N° 147

O'Donnell G. (1994) : "Delegative Democracy?", *Journal Of Democracy*, N° 5, Enero

Offe C.(s/f): "Criterios de racionalidad y problemas del funcionamiento político administrativo", en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Ed. Sistema, Madrid.

Olson M. (1992) "Una teoría de los grupos y las organizaciones". En *La lógica de la Acción Colectiva*. Limusa. México. Cap. 1

Orlansky D. (1996): "Reforma del Estado, Reestructuración Laboral y Reconversión Sindical en el Sector Público", en *APORTES* Año 3 No.6, 1996.

Orlansky D. (1991): "El nuevo orden administrativo. Reforma del Estado y empleo público en Argentina 1989-1991". En

Reestructuración y regulación del mercado de trabajo en América Latina. Instituto Internacional de Estudios Laborales -OIT, Ginebra. Serie de investigaciones No.98, 1991

Orlansky D. (1989): "Empleo Público y Condiciones de Trabajo", en *Desarrollo Económico* Vol.29, No.113

Orlansky D. (1994): "Crisis y Transformación del Estado en la Argentina", *CICLOS*, Año IV, Vol.IV No.7

Orlansky D. (1996): "Reforma del Estado, Reestructuración Laboral y Reconversión Sindical en el Sector Público", *APORTES* Año 3 No.6

Osaki M. (1997): "Las relaciones de trabajo en la administración pública". *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 106, No. 3 y No. 4.

Ostrom V. (1982): "New conceptual Developments and Opportunities for Reform". En G.E. Caiden y H. Siedentopf (eds.): *Strategies for Administrative Reform*. Lexington Books.

Oszlak O. (1999a): "De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado", *Nueva Sociedad*

Oszlak O. (1999b): "Building capacities for governance in Argentina", World Conference on Governance, Manila.

Palomino H. (1988): "Hacia una nueva relación entre sindicatos y estado en Argentina". Trabajo presentado en el XVII Congreso Latinoamericano de Sociología. Uruguay. CISEA.

PNUD (1996): Building sustainable capacity. Challenges for the public sector, PNUD.

Popik S. (1998): Una agenda de investigación sobre la reforma de la administración pública en la Argentina, CEDI.

Rinne J: (1996) *Civil Servant Unions And Administrative Reform Strategic: Brazil and Argentina under Collor and Menem*, Presentado en el I Inter-American Conference of CLAD on Administrative Reform in Latin America. Rio de Janeiro. 6-9 Noviembre

Rodriguez Mancini J. (1990): "La negociación colectiva en el sector público". En *La negociación colectiva. Astrea. Cap. V.*

Rofman A. (1994): "Privatización/Reestructuración. El caso Somisa". *APORTES*. Año 1 No.2.

Sindicatura General de la Nación (1998): *Normas Generales de Control Interno*, SIGEN, Buenos Aires.

Schweinheim G. (1998): "Innovación en Administración, Gestión y Políticas Públicas: ¿es idéntico a modernización?", en *Nueva Época Revista de Investigaciones del INAP, Número 0*, INAP, Buenos Aires, Diciembre de 1998.

Stiglitz, J.(1998): "Más instrumentos y Metas más amplias: desde Washington hasta Santiago", presentado en el seminario *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes*, Costa Rica

Villarroel, A. (1999): "La reforma del estado. Los desafíos pendientes".Cap.8 *En Estado argentino. Transformación de las relaciones laborales*. Fundación Unión. Buenos Aires, Cap. 8

Williamson J. (1993): "Democracy and the "Washington Consensus". En *World Development, Special Issue, Economic Liberalization and Democratization: Explorations of the Linkages*", Lawrence Whitehead (comp.).