

Reflexiones sobre las Reformas de Estado y de la Administración Pública de los '90 en Argentina

Lic. Carlos R. Cagnoli*

*Presidente de la Asociación Argentina de Administración Pública (AM)

Introducción

Si bien en varios gobiernos se establecieron medidas de racionalización o reformas estatales ⁽¹⁾, será durante la década de los '90 cuando el gobierno de Menem establece una profunda Reforma del Estado y administrativa a través de las leyes N° 23696 y 23697, con el objeto de cambiar no solo los fines y roles del Estado, sino también las reglas de funcionamiento del mercado y del sector público en general, impactando en el sistema socio-económico.

Estas reformas, eran la culminación de un proceso político que había comenzado décadas atrás con el último gobierno militar, que mediante medidas económicas liberales había comenzado el proceso de desindustrialización y endeudamiento externo disciplinando a la población a través de la desaparición de 30.000 argentinos. Su objetivo era eliminar todo pensamiento contrario a la ideología dominante y la instauración del capitalismo neoliberal a través de la estructuración de un Estado ausente y la liberalización del mercado.

Este proceso va a tener un final abrupto con la huida de De La Rúa, que deja al país en un caos político, económico y social sin precedentes. Del 20 al 30 de diciembre del 2001 varios presidentes se suceden en medio de un caos institucional, hasta que el 01/01/02 (cesación de pagos mediante) asume Duhalde como gobierno de transición, y recién a partir de las elecciones que dan origen al gobierno de Kirchner asumido el 25/05/03 podemos decir que comenzamos a caminar nuevamente hacia la normalización institucional.

La realidad social que hoy estamos viviendo (inseguridad, pobreza, desigualdad, extranjerización etc.), la ausencia de responsabilidad social por parte de empresarios, medios de comunicación y prestadores de servicios públicos, y la incapacidad del aparato estatal y del pueblo para intervenir con eficacia, es herencia de esa década infame y la continuidad de un modelo ideológico que configuró un modelo de sociedad basada en la desigualdad y la exclusión.

Como la globalización solo se combate con Estado, la agenda del próximo gobierno indudablemente se encontrará marcada por la necesidad de profundizar la Reforma del Estado ya encarada por el actual gobierno mediante acciones concretas, que permita desandar el camino, sentando las bases ideológicas para la construcción de un nuevo modelo de nación y una nueva sociedad igualitarios. Dentro de ella será necesario e ineludible, encarar una Reforma Administrativa que devuelva al aparato estatal su capacidad institucional y su poder de policía, y permita la modificación de los valores y conductas de quienes integran el gobierno y la administración pública.

Entender como fue el proceso de las reformas de los '90 nos ayudará a entender cuales deberán ser los recaudos a tomar para el establecimiento de futuras reformas.

1.- Modelo neoliberal. Marco Ideológico.

Para adentrarnos en tema debemos recordar que frente a la teoría del Estado, existen dos posiciones ideológicas encontradas: quienes opinan que el Estado debe “intervenir” en la economía asegurando a la población el acceso a los servicios básicos (educación, salud, trabajo) y la redistribución de riqueza⁽²⁾; y las ideologías “conservadoras, clásicas o dominantes” que son partidarios del Estado “no interventor” considerando que su función no es intervenir en la economía, sino solamente la de proteger al individuo y sus propiedades (Estado-policía), dejando el resto a la fluctuación del libre mercado, y a las capacidades de cada individuo para satisfacer sus propias necesidades⁽³⁾.

A partir de los años '70 y con más fuerza durante la década de los '90, se impondrá con la segunda línea de pensamiento, un liberalismo a ultranza (neoliberalismo) que apostará a la desaparición del Estado y la privatización de los bienes públicos (de todos), provocando los índices de desigualdad y miseria más grandes de la historia.

De tal modo las Reformas de los '90 debemos entenderlas en ese contexto y como parte de un proceso de reestructuración del sistema financiero internacional que se veía dando desde el acuerdo de Bretton Woods a fines de la segunda guerra mundial, que inundó los mercados de dólares norteamericanos, imponiéndolo como moneda internacional.

Durante los '70 comienza un sistemático proceso de endeudamiento externo de los países del tercer mundo (especialmente Argentina, Brasil y México) que se convierten en receptores de los excedentes de dólares que provenientes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) estaban depositados en los bancos norteamericanos.

En la década del '80 debido a las crisis financieras de 1981/2 la región deja de recibir financiamiento externo, pero estos países quedan atados al sistema internacional mediante la negociación de las deudas contraídas⁽⁴⁾. A su vez estas crisis económicas fueron seguidas por la nacionalización de las deudas privadas externas y la imposición del Fondo Monetario Internacional (FMI) como intermediario obligado del financiamiento externo (FRENKEL, 2003).

El proceso de globalización o mundialización financiera se afianza a partir de 1989 cuando un conjunto de funcionarios y economistas norteamericanos, del BM y del FMI, emiten un documento mal llamado “Consenso” de Washington y deciden unilateralmente los 10 instrumentos de política económica para llevar a delante un “sistema capitalista mundial” que marcaría el camino de la próxima década, teniendo en su centro la tesis de “la naturaleza viciada del Estado” y la liberalización completa de los mercados ^{(5) (6)}.

Luego del Consenso de Washington, e instaurado ya el pensamiento liberal a ultranza, o antiestatista, o neoliberal, durante los '90 para poder refinanciar sus deudas y seguir recibiendo financiamiento externo, los países endeudados debieron producir drásticas reformas estructurales (Reformas del Estado), tendientes a desarticular la capacidad organizacional e institucional del Estado y facilitar la libertad absoluta de los grupos económicos, el ingreso irrestricto de capitales extranjeros y la transferencia de las empresas y servicios públicos a manos privadas, de acuerdo a las 10 leyes económicas prefijadas. Los costos de estas reformas a su vez eran financiados con nuevos préstamos internacionales que seguían alimentando el círculo vicioso.

Esta reforma organizacional del Estado y liberalización de los mercados impacta en el tejido social, porque en la práctica consistió en la transferencia de la masa monetaria nacional a manos de unos pocos grupos económicos, por lo cual se produce un retroceso de la mayoría que se configura como “nuevos pobres” y quedan a merced del mercado donde cada uno obtiene según sus esfuerzos y posibilidades (que son pocas). Alrededor de los beneficiarios del sistema a su vez se configuran estratos de “nuevos ricos” (empresarios, políticos, personalidades del jet set, etc.) que disfrutaban de la “fiesta” en nuestro caso menemista.

La conformidad con el “modelo” de libre mercado y no intervención del Estado que va a marcar todas las relaciones sociales, estaba dado en la difusión mediática de ciertas “leyes inexorables” que construían nuevos valores y creencias⁽⁷⁾ en el inconsciente colectivo legitimando la situación de dominio de los grupos económicos: el libre mercado es el mejor de los sistemas, el Estado es ineficiente, pobres habrá siempre, según el esfuerzo es el beneficio, y cualquier intento de abandonar el modelo conducen a situaciones catastróficas para el conjunto.

Finalmente, una vez dominados los “medios de producción” y “los medios de administración y del Estado”, el tercer elemento para afianzar definitivamente el poder es poner a su servicio a la “educación y los medios de difusión”⁽⁸⁾ (Saborido 2006), lo cual se va a hacer a través de la privatización de los canales de TV, la monopolización de los medios, y la reforma de la ley educativa que vacía de contenidos a la educación argentina.

Así la educación y la cultura en las ideologías dominantes están dirigidos a la disolución del ser humano como persona. Una vez que la población está desclasada ya no necesita estar alfabetizada para realizar las tareas de la economía informal, por lo cual la educación queda en manos de la televisión que debe impedir que esa masa de personas desestabilicen el sistema (Corbière 1999, p. 94/95).

2.- Consecuencias del modelo neoliberal

Este proyecto de globalización (que aún no ha terminado), derivó en uno de los procesos de concentración de capitales y desigualdad más grande de la Historia humana. Hoy mientras 360 personas en el mundo concentran las fortunas más grandes equivalentes a la de muchos países (y el poder que esto implica), millones de personas mueren diariamente por no tener acceso a los alimentos básicos. A su vez el diferencial acceso a la tecnología convierte a la mayoría de los seres humanos en “analfabetos informáticos” pasando la información y el acceso a nuevas biotecnologías, a ser un recurso más de dominación.

En nuestro país la situación social adquirió una preocupante configuración:

El Individuo argentino fue llevado a una acelerada pérdida de valores y creencias, constituyéndose un nuevo modelo con rasgos cada vez más individualistas y violentos, reticencia a la observancia de las leyes, falta de respeto al otro y al reconocimiento de la autoridad constituida. Su conciencia de responsabilidad social será casi inexistente. Parece que todos tuviéramos derechos pero nadie obligaciones (el sistema tampoco).

La sociedad argentina terminó completamente atomizada. Si bien va a surgir un aparente mayor protagonismo de los movimientos sociales y se impulsan las ideas de tercer sector (al lado del mercado y del Estado) y de participación ciudadana, solo se hace como un recurso más del pensamiento neoliberal para la disgregación del Estado. Esta sociedad civil careciente de reglas institucionales y vaciada de su contenido político que en apariencia se expande y fortalece en infinitos movimientos y reclamos autónomos, en realidad se fragmenta volviéndose impotente e impidiendo avances sociales sustentables.

A su vez en las ciudades se vive un acelerado proceso de Latinoamericanización compuesto de baja en el nivel cultural y socio económico general, aumento exponencial de la delincuencia, la violencia y el consumo de drogas, inmigración indiscriminada de países limítrofes más pobres que junto a la migración interna de la provincia multiplican los asentamientos precarios, falta de respeto a monumentos y símbolos, paredes escritas con aerosol igual que el Bronx, y la masificación de músicas discriminatoriamente llamadas "villeras" -de las clases pobres- (la discriminación es un recurso que justifica la dominación).

Las provincias Institucionalmente van a tener que soportar la municipalización de la crisis, esto es el peso de las transferencias de servicios del gobierno nacional, sin tener capacidad presupuestaria ni de gestión lo cual en muchos casos colapsó sus sistemas. Pero a su vez en muchas provincias los gobernadores se perpetuaron en el cargo en base a un sistema de exclusión y complicidades políticas. No es casual que las regiones más ricas en recursos naturales y suelos cultivables siguen siendo las más pobres del país (caso del NEA 70% de pobres). A esto le sumamos una indiscriminada extranjerización de tierras y aguas, deforestación masiva, extracción de hidrocarburos y explotaciones mineras, y en pocas décadas no va a quedar nada del país que conocimos.

El sistema político argentino (y electoral) a pesar del que se vayan todos, como hace siglos tiende a perpetuar siempre a los mismos candidatos quienes se encargan por acción u omisión de impedir un recambio de nuevos dirigentes sociales formados en la ética y la honestidad para llevar el país adelante. Este mismo síntoma se observa en la mayoría de las asociaciones sindicales, sociales y empresariales.

Pobreza y Desigualdad La alta incidencia de la población en situación de pobreza es alarmante, y contrasta en un país con abundancia de recursos naturales. De 39 millones de argentinos 13 millones están en situación de pobreza, lo cual significa que 1 de cada 4 argentinos no puede alimentar, vestir y educar a su familia. Se ha consolidado una tendencia estructural a una creciente desigualdad económica entre ricos y pobres, existiendo una franja de la población cada vez más excluida mientras unos pocos siguen acumulando riquezas. Al primer trimestre del 2007 existía una distancia de 30 veces entre el 10% más rico y el 10% más pobre.

Inseguridad⁽⁹⁾ De la mano de la exclusión y la desindustrialización, la tasa de delitos aumentó un 279% entre 1990 y 2001. Creció la organización de las bandas, la criminalidad juvenil, y referente al armamento en manos de delincuentes, según algunos observadores el mercado de armas ilegal equipararía al legal, con el agravante que parte de este "mercado ilegal" proviene de los mismos depósitos de las fuerzas armadas. A su vez de la mano de la "inmigración" incontrolada, se consolidó el accionar de las mafias chinas, rusas, peruanas, que vinieron para quedarse, al igual que el tráfico de drogas⁽¹⁰⁾.

Violencia La exclusión de los '90 junto a la masificación en el uso de drogas, nos deja hoy una juventud cada vez más violenta, que no teme incluso enfrentarse a los poderes constituidos (policía). Ejemplo claro son los enfrentamientos en el fútbol ⁽¹¹⁾ y la cada vez más violenta modalidad utilizada por los delincuentes en su accionar (ataques sexuales, aplicación de golpes y tormentos, muerte de las víctimas y ensañamiento con la gente de tercera edad).

Impunidad El sistema Judicial se encuentra colapsado, sólo seis de cada mil delitos reciben una sentencia de prisión efectiva, entre el año 2000 y 2001 el índice de condenas bajó del 2.10% al 0.7%. En el primer semestre del 2003 la Justicia recibió 233 expedientes por secuestros extorsivos y solo dictó sentencia en dos casos. Esta realidad, sumado a la falta de tipificación penal de algunas modalidades delictivas nuevas, la mano blanda de algunos jueces, el constante incremento de los delitos no denunciados y denunciados pero sin autores identificados, crea una total impunidad que alienta la delincuencia creando un círculo vicioso.

Seguridad Si bien Argentina posee un alto promedio nacional de 6.89 efectivos por cada mil habitantes -la media internacional es de 3 cada mil- (Página 12. 29/07/97), según los observadores es preocupante la pasividad en la actividad de represión y prevención de las fuerzas de seguridad, como así también los lazos de connivencia e involucramiento a través de la participación directa en delitos comunes. A su amparo se multiplican las compañías de seguridad privadas, que según analistas constituyen una fuerza policial paralela que en el último año ha obtenido ganancias por U\$S 2.000 millones.

Economía informal Según estimaciones la economía informal en Argentina maneja unos \$ 23.000.000 millones equivalentes al 5.9% del PBI. Según las Cámaras industriales el 50% de la ropa y de los CD que circulan en el país son falsificados ⁽¹²⁾.

Migración indiscriminada La lenta mejoría económica trajo aparejada el aumento indiscriminado de las corrientes migratorias de los países limítrofes más pobres (Bolivia, Perú, Paraguay) que instaladas en las villas de emergencias de Capital Federal o en ocupaciones clandestinas alientan mercados informales o ilegales con los consecuentes efectos negativos ⁽¹³⁾.

Servicios Públicos colapsados Bajo la lógica empresaria de máxima ganancia con mínima inversión, las empresas multinacionales tomaron bajo su propiedad los servicios públicos abonando valores irrisorios, aumentaron las tarifas a precios internacionales y giraron todas sus ganancias al exterior. No fueron cumplidos sus compromisos de reinversión para mantenimiento y ampliación de infraestructura (la cual obligadamente quedó en manos del Estado para evitar el colapso de los servicios) y a partir del congelamiento de tarifas le sacaron a cada gobierno considerables transferencias de dinero público (de todos), vía subsidio para frenar la incipiente paralización del servicio y/o los reclamos salariales ⁽¹⁴⁾.

Medios de difusión Nuestra televisión, revistas y medios merecen una especial atención. En manos de empresarios, productores y conductores nacidos la mayoría al amparo de los años 90, tienden a reproducir el pensamiento neoliberal bajo la apreciación de que todo vale y el ciudadano si no le gusta tiene la libertad de elegir otra cosa, sustrayéndose así de toda ética y responsabilidad social como formadores, tanto en el lenguaje que se usa como en las imágenes y contenidos y el horario que se muestran ⁽¹⁵⁾.

Medicalización Cultural La indiscriminada prescripción de medicamentos a través de todos los medios mediante tandas publicitarias libres de toda regulación, está causando estragos en la población. Hoy por cada peso que el Estado gasta en salud, gasta otro peso para atender los casos de sobredosis muchas veces graves, causados por la ingesta concurrente de medicamentos legales (Clarín, 2007).

3.- Programa de Reforma del Estado⁽¹⁶⁾. Implementación del proyecto neoliberal

La implementación de este proyecto político antiestatista, se llevó a cabo durante el gobierno de Menem en base a un agresivo programa de reformas de primer grado, reformas generales, drásticas e inmediatas (globalistas), basadas en la reingeniería (destruir y empezar todo de nuevo)⁽¹⁷⁾ tendiente a la reducción drástica de la organización estatal y la transferencia de sus bienes y servicios al sector privado. Estas Reformas eran diseñadas por técnicos del BM y el FMI quienes a su vez financiaban los créditos externos para su aplicación.

Menem asume anticipadamente el gobierno en medio de una hiperinflación galopante. Con la sanción a fines de 1989 de las Leyes N° 23.696 de Reforma del Estado y N° 23.697 de Emergencia económica el Congreso de la Nación otorga el marco jurídico para iniciar el proceso de reformas tendientes a dominar la inflación y sentar las bases de una economía dominada por el sector privado. Se facultó al Poder Ejecutivo Nacional de los más amplios poderes para llevar a cabo los cambios dispuestos y se declaró el estado de emergencia económico y administrativo, se dispuso la privatización de todas las empresas y sociedades productoras de bienes y servicios del Estado, se suspendieron los regímenes de promoción industrial, se liberó el régimen de inversiones extranjeras, y se facultó al gobierno para intervenir, modificar o disolver la totalidad de los organismos del Estado.

De esta manera el pueblo a través de sus representantes facultaba institucionalmente al nuevo gobierno constitucional para:

- a) reducir al “mínimo” la estructura organizacional del Estado,
- b) transferir todos sus bienes y servicios al sector privado transnacional y
- c) liberar los mercados de las regulaciones estatales.

Reforma del Estado Leyes 23696 y 23697	• Privatización de empresas y servicios públicos	Transformación de la organización y funcionamiento del Estado -----	S O C I E D A D
	• Reforma administrativa		
	• Regulación de mercados de servicios públicos monopólicos		
	• Desregulación	liberalización de los mercados	
	• Suspensión promoción industrial		
	• Amplio régimen de inversiones extranjeras		

A su vez este conjunto de medidas estructurales fueron acompañadas para su implementación por la sanción de las respectivas leyes o conjunto de medidas administrativas en el corto plazo que va entre 1990 y 1993.

Reforma del Estado	Ley Reforma del Estado N° 23696	Ago 1989
Reforma económica	Ley de Emergencia económica N° 23697	Set 1989
Reforma administrativa	Decretos N° 435/90, 1757/90, 2476/90 y ss.	Mar-Nov 1990
Reforma monetaria	Ley de Convertibilidad N° 23928	Mar 1991
Reforma laboral	Ley de Empleo N° 24013	Dic 1991
Reforma fiscal	Decreto N° 2284/91	Nov 1991
Reforma Adm. Financiera	Ley N° 24156	Oct 1992
Reforma educativa	Ley Federal de Educación N° 24195	May 1993
Reforma previsional	Ley N° 24241	Oct 1993
Reforma Constitucional	Ley declarativa N° 24309	Dic 1993

3.- Programa de Reforma Administrativa (PRA) ⁽¹⁸⁾

Parte de la Reforma del Estado tenía por objeto lograr el Estado “mínimo” ⁽¹⁹⁾ mediante el recorte de funciones y reducción de la estructura organizacional y del personal estatal. Varias acciones confluían al respecto:

- Reestructuración de las empresas públicas y las privatizaciones
- Disolución de los Entes reguladores
- Reforma administrativa del Poder Ejecutivo nacional (Presidencia, 8 Ministerios y Organismos descentralizados).

Si bien la primera fase del Programa de Reforma del Estado estaba centrada en la reestructuración de las empresas públicas y las privatizaciones, a partir de 1990 un estallido inflacionario acelera el comienzo del proceso de reforma administrativa del Poder Ejecutivo nacional. Mediante el Decreto N° 435 en marzo de 1990 el Ministro de Economía Erman González estableció una drástica reestructuración de los ministerios prohibición de horas extras, congelamiento total de vacantes y ascensos, jubilaciones anticipadas, congelamiento de las contrataciones, límites a las remuneraciones y prohibición de doble trabajo en el empleo público.

En septiembre de ese mismo año mediante Decreto N° 1757/90 se crea el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) otorgándole amplios poderes para la reestructuración del sector público. Este Comité funcionaba en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y era presidido directamente por el entonces Ministro de Economía Erman González. Finalmente en noviembre el Decreto N° 2476/90 otorgará los instrumentos específicos para la implementación del PRA a partir del 01/01/091⁽²⁰⁾.

Este Programa de Reforma Administrativa (PRA) había sido diseñado con la asistencia técnica del Banco Mundial y el apoyo de un grupo de empresarios del sector privado que crearon la Fundación para la Modernización del Estado, mediante la cual se contrataron los servicios de tres consultoras internacionales (Arthur Andersen & Co, Egon Zenhnder Int., y Mc Kinsey & Co) para actuar bajo la coordinación del Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA).

Para la financiación de la reforma del sector público el BM y el BID otorgaron un préstamo de U\$S 650 millones en dos tramos iguales, cuya ejecución estuvo a cargo de tres unidades ejecutoras de programas ⁽²¹⁾.

Implementación el Programa de Reforma Administrativa

Para su implementación el Programa de Reforma Administrativa se apoyó en dos pilares, estableciéndose los mecanismos concretos para su ejecución:

PRA	Programa de Racionalización Administrativa (-122000 cargos)	<ul style="list-style-type: none"> Disolución y reestructuración de organismos (-34367 cargos) Supresión y racionalización de unidades organizativas (-33975 cargos) Reducción de personal (supresión de cargos, jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios, etc) (-34824 cargos) Privatización de servicios periféricos (mantenimiento, limpieza, procesamiento de datos, etc) (-6885 cargos) Transferencia a provincias y Municipalidad de Buenos Aires de los servicios de salud (-6775 cargos) y educación (-4980 cargos) ⁽²²⁾ 	E M P L E A
	Programa de Jerarquización de la Gestión Pública	<ul style="list-style-type: none"> Régimen de cargos con Funciones Ejecutivas que procuraba jerarquizar los puestos de conducción, y Implementación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) tendiente a profesionalizar la función pública a través de un nuevo escalafón administrativo. 	D O S

3.1.- SubPrograma de Racionalización Administrativa

El Programa de Racionalización Administrativa comprendía la supresión compulsiva de 122.000 cargos (46500 de los 8 ministerios y 75500 de Organismos descentralizados) en el plazo de 24 meses (del 01/01/091 al 31/12/91).

Esta reducción traería un ahorro de U\$S 1565 Millones. Las indemnizaciones (U\$S 295 Mill) y la reconversión laboral (U\$S 60 Mill) serían financiadas a través de financiamiento externo y las disponibilidades, Jubilaciones (+ juicios) eran financiados por el Tesoro Nacional.

A efectos de la racionalización de los organismos se adoptaron los siguientes criterios:

Tipo	Clasificación	Medidas de reducción
Organismos Descentralizados (-75500 cargos)	<ul style="list-style-type: none"> -Científico-Técnicos -Reguladores de mercados -Prestadores de servicios al Estado -Prestadores de servicios educativos -Bienes y Servicios -Provisionales y de Servicios sociales -Recaudación -Seguridad Interior -Estados Mayores de las FFAA 	Fueron clasificados en 9 categorías según función económica, tipo de actividad o servicio que prestaban y se aplicaron medidas específicas para cada agrupamiento.

Tipo	Clasificación	Medidas de reducción
Administración Centralizada (-46500 cargos)	-Áreas sustantivas (productores de bienes y servicios) -Áreas de administración Administración general Personal Mantenimiento Servicios personales	Reducción significativa en número. Reducción hasta llegar a una relación 1:3, no más de un puesto administrativo cada 3 puestos de trabajo.

3.2.- SubPrograma de Jerarquización de la Gestión Pública

El segundo momento de la reforma estaba orientado al fortalecimiento institucional y la modernización de la gestión administrativa.

El Programa de Jerarquización de la Gestión Pública comprendía:

- un Régimen de cargos con Funciones Ejecutivas que procuraba jerarquizar los puestos de conducción equiparándolos con el sector privado,
- la implementación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) tendiente a profesionalizar la función pública a través de un nuevo escalafón administrativo.

Conjuntamente con el Programa de Jerarquización, se aplicaron otras líneas de acción o programas tendientes a la modernización de los procedimientos, pero en la práctica tuvieron poco impacto en el funcionamiento del sector público.

Plan de Desburocratización administrativa: Modificación de las normas y procedimientos tendientes a la agilización de los trámites. Creación de una Secretaría General en cada ministerio como responsable de la distribución y control de plazos de los trámites.

Plan de Racionalización: concentración de las funciones administrativas en una única unidad central, mejoramiento de los sistemas de gestión y de control de personal, racionalización de espacios físicos, privatización de los servicios de apoyo.

Plan de Modernización tecnológica: Implantación de tecnologías informáticas, normatización del software y arquitectura informática aplicables a la AP, desarrollo de sistemas comunes de administración, capacitación del personal.

Plan de Reconversión Laboral: Capacitación del personal cesante para insertarse al sector privado, incentivos a las empresas que tomaran personal del Estado, subsidios para microemprendimientos, reinserción en otros organismos.

4.- Que nos dejó la Reforma administrativa de los '90

Las reformas administrativas establecidas durante los '90 respondían al marco ideológico del pensamiento económico clásico, que proponía la refundación del Estado a fin de

adecuar las estructuras administrativas al funcionamiento del sector privado. Las recetas aplicadas eran drásticas y con impacto propagandístico, basándose en diagnósticos genéricos que prometían soluciones universales sin tener en cuenta la realidad institucional de la administración pública, ni la especificidad y problemática de los diferentes organismos.

Hoy dado el tiempo transcurrido, y la falta de resultados concretos de las acciones encaradas (que suponían el fortalecimiento de las capacidades estatales de gestión, la reducción del gasto público y la eliminación del clientelismo) algunos autores ponen en tela de juicio si las reformas perseguían el mejoramiento de la administración o eran argumentos retóricos cuyo único fin era la progresiva desarticulación del sector público.

1.- Las numerosas reestructuraciones encaradas en los organismos públicos, lejos de suponer una optimización del sector, no mejoró la capacidad de gestión interna del Estado. La obsesión por achicar el tamaño del aparato estatal fue seguido de una alta discrecionalidad política que produjo una verdadera metamorfosis con constantes transferencias, fusión, desaparición y nueva creación de unidades organizativas, algunas de las cuales duraban solo algunos meses. Esto a su vez producía bruscas variaciones en la estructura ocupacional ⁽²³⁾. **Ver Cuadro 1**

2.- Las políticas de reducción de agentes públicos a través de medidas directas o indirectas, lejos de cualquier planificación racional, se convirtió en una indiscriminada reducción de los cuadros permanentes de la administración, mediante la aplicación de jubilaciones anticipadas, jubilaciones de oficio, y disponibilidades y retiros voluntarios que se extendieron hasta el gobierno de la Alianza, con un objetivo meramente fiscalista ⁽²⁴⁾.

3.- A su vez, los nuevos roles asumidos por el Estado fueron atendidos a través de una “tecnocracia paralela” proveniente del sector privado contratados a través de dos modalidades:

a) La multiplicación de Unidades Ejecutoras de Proyectos con Financiamiento Internacional (BID, BIRF, BM) ⁽²⁵⁾;

b) Contratos a término, a través de un bien remunerado régimen dispuesto por Decreto N° 92/95 (actual Decreto N° 1184/01), cuya flexibilidad de aplicación permitió multiplicar el número de personal político tanto para cargos operativos como para cargos de dirección que antes pertenecían al personal estable de la administración. A su vez esto propicia la flexibilización de la carrera administrativa y la pérdida de la estabilidad laboral.

Esto trajo aparejado dos problemas que aún no han sido resueltos: los criterios programáticos son difícil de sostener con los cambios de gobierno perdiendo efectividad las políticas por la imposibilidad de permanencia en el tiempo; y la constitución de una verdadera burocracia paralela fuera de toda regulación, en la cual al año 2000 el gobierno había destinado 546.000.000 de pesos/dólar para el pago de sus servicios (Salas, 2001).

4.- El personal civil del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) observa una importante atomización alcanzando aproximadamente cincuenta regímenes escalafonarios (algunos de no más de treinta personas). El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) intentó establecer un sistema uniforme, pero no pudo ir más allá del reemplazo del escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional (Decreto N°

1428/73) a partir del 01/01/92, alcanzando hasta la actualidad solamente al 27% del personal. **Ver Cuadro 2**

Si bien el Sinapa vino a traer una renovación necesaria, en la práctica se salió de un escalafón vertical (Categorías 1 a 24) donde el agente entraba en una categoría y ascendía verticalmente hacia posiciones más altas, y se entró en otro escalafón con 5 categorías horizontales (F a A) donde el agente se jubila en la misma categoría, salvo que pueda pasar a otra por concurso en ese u otro organismo ⁽²⁶⁾.

4.1.- La Capacitación del personal constituía uno de los pilares del nuevo escalafón y durante esa década hubo un significativo avance en la materia, pero al no estar sus contenidos definidos en los lineamientos de la carrera administrativa, no fue implementado por los gobiernos como un sistema permanente de formación y desarrollo. A su vez como la capacitación era un requisito obligatorio para la promoción de grados los agentes se adaptaban libremente a la oferta existente, algunos con el único objetivo de cumplir la obligación impuesta.

Sin embargo a modo de contrapeso, no solo la mayoría del personal tuvo acceso a capacitación, sino que también muchos agentes fueron empujados a iniciar o terminar sus estudios formales (secundarios, terciarios y universitarios). Paralelamente muchas universidades abrieron carreras especializadas en políticas y administración públicas.

4.2.- El sistema de evaluaciones de desempeño por el cual el agente puede promover de grado dentro de la misma categoría pudiendo tener una mejora salarial tuvo dos elementos negativos: Primero la poca importancia atribuida por los funcionarios, si bien en la práctica las evaluaciones deben cerrar el 31 de marzo de cada año y ser liquidadas a partir del 01 de abril de cada año, en la mayoría de los organismos hasta la actualidad (salvo honrosas excepciones) siempre tuvieron años de atraso lo cual significa no solo una pérdida para el agente sino un perjuicio al fisco por los intereses retroactivos que se deben pagar. En segundo lugar la alta discrecionalidad de los funcionarios al momento de calificar hizo que el sistema rápidamente perdiera credibilidad.

4.3.- El escalafón Sinapa introdujo el ingreso obligatorio por concurso de antecedentes tanto para “cargos simples” o para “funciones ejecutivas” (de dirección o conducción).

Al contrario del escalafón anterior que preveía los concursos internos por organismos, el nuevo fomentará la incorporación de personal externo (limitando por consiguiente el avance de la carrera del agente por la ampliación de la competencia) a través de dos sistemas: Un sistema de selección “General” donde pueden participar todos los agentes de planta permanente de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, y los agentes pertenecientes a plantas no permanentes de la jurisdicción en la que se cubra la vacante; y un sistema de selección “Abierto” donde pueden participar todos los postulantes procedentes de los ámbitos público y privado ⁽²⁷⁾.

Como ingrediente hay que recordar que en los concursos de cargos simples la autoridad competente tiene la obligación de respetar la orden de mérito definitivo para las designaciones. En la selección para cargos con Funciones Ejecutivas no, el funcionario puede designar a su voluntad cualquiera de los integrantes de la terna o a ninguno. En los años 90 este alto margen de discrecionalidad dio lugar al armado de concursos a medida del candidato.

4.4.- Referente a la composición salarial, si bien en moneda constante el personal tuvo una mejora con el nuevo escalafón, se observó una pérdida general (que se va a sentir con los años) de los adicionales particulares que antes eran percibidos por todos los agentes (título, permanencia en la categoría, gastos de representación), que en el nuevo escalafón desaparecen o quedan compactados dentro del ítem “dedicación funcional”. El adicional por antigüedad fue reemplazado por el “adicional por grado” el cual estaría atado a requisitos de evaluación y capacitación. Hoy la recuperación de esos adicionales perdidos comienza a ser motivo de reclamos salariales (caso Banco Nación).

Desde ese período las políticas salariales fueron desalentadoras, manteniendo los haberes congelados desde el año 1992 y aplicando a partir del 2000, 2001 y 2002 una reducción del 12 y 13% de los haberes. Al año 2003 se consideraba que el 50% del personal se encontraba con haberes inferiores a la canasta básica.

A su vez los mayores sueldos (aunque sin estabilidad) percibidos por el personal con contratos a término o en unidades con financiamiento externo (consultores), eran considerablemente mayor que el del personal de planta, lo cual constituyó fuente de conflicto que afectó la motivación y el servicio. **Ver Cuadro 3**

A partir del 2001 interviene otro elemento al conflicto, hasta ese momento la planta temporaria cobraba a través de locación de servicios u obras (Inciso 3). Pero a partir del Decreto N° 1184/01 pasan a cobrar por el mismo inciso que la planta permanente (Inciso 1) pero como estas partidas no se podían ampliar por la prohibición de incremento del inciso de personal, en la práctica resultó en el achicamiento de las partidas para las remuneraciones, horas extras, evaluaciones, etc. del personal permanente.

A partir del 2003 otro ingrediente se sumará a la desmotivación del empleado, dado que el personal temporario es equiparado con el permanente (pero sin adquirir estabilidad) (Resolución N° 48/2002) pero dado los mejores sueldos que percibían, parte de los agentes fueron encasillados en categorías superiores al personal de planta a pesar de su menor experiencia y antigüedad. A su vez este personal debió compartir nuevamente con los allegados sus partidas de horas extras y tickets canastas viendo afectadas sus remuneraciones.

A esto debemos señalar que gran cantidad de empleados de planta han llegado al grado máximo de su categoría por lo cual su carrera administrativa queda truncada por imposibilidad de acceder a una categoría superior salvo por concurso. Hoy el gobierno y gremios se encuentran discutiendo pautas para la corrección de todas estas desviaciones.

5.- En relación a la Transparencia Pública, constituyó una cuenta pendiente, porque recién en 1999 se dispuso por Ley 25.152 la obligatoriedad de publicación de cierta cantidad de información financiera proveniente la Secretaría de Hacienda y la publicación de las nóminas de personal contenidas en los liquidadores de haberes del Estado, tal cosa hasta la fecha no ocurrió.

Del mismo modo intraorgánicamente la información referente al personal contratado suministrada por los organismos públicos a la Subsecretaría de la Gestión Pública para publicación en su página web, se observa que en muchos casos o no brindan información u omiten datos.

6.- En cuanto al resto de los planes, no tuvieron mayor efecto en su aplicación. La desaparición de las oficinas de Digesto y Organización y Sistemas discontinuó la confección de digestos y manuales. A su vez con la llegada de la informática cada organismo a igualdad de normas creó sus propios procedimientos y formularios.

Esta época se caracterizó por una gran dispersión normativa, donde a una norma raíz se van sucediendo multiplicidad de modificaciones creándose una maraña burocrática que dificulta el conocimiento y fomentó la discrecionalidad del empleado al momento de su interpretación y aplicación.

En cuanto a procedimientos administrativos las medidas tomadas no redundaron mayormente en el mejoramiento y agilización de los circuitos. Salvo el sistema de administración financiera y el de contrataciones, tampoco se implementaron sistemas o herramientas comunes de gestión operativa.

5.- Algunas medidas para mejorar la función pública

Luego de la experiencia dejada por una década de reforma estatal, estamos profundamente convencidos que ninguna reforma del Estado será exitosa si no se la acompaña de una reforma de carácter administrativo de segundo grado que comprenda: la organización y funcionamiento del aparato burocrático, la carrera administrativa, los procedimientos y sistemas administrativos y la modificación de los valores y conductas de quienes integran el gobierno y la administración pública.

Para la implementación de estas reformas deberemos tener en cuenta ciertos criterios.

Diseño e implementación

1.- Las nuevas reformas no deberán ser presentadas como medidas unilaterales de una unidad administrativa, sino encabezadas por el mismo "Presidente de la Nación" como política de Estado.

2.- Ya no podrán ser medidas espectaculares de reconstrucción del Estado con gran impacto público, sino que se deberán considerar algunas medidas globales comunes a todos los organismos, y otras de carácter incremental de acuerdo a la problemática y especificidad de cada uno. Un trabajo lento pero firme a través del tiempo.

3.- Deberá incluir obligatoriamente al Poder Legislativo y Poder Judicial.

4.- El diseño de las próximas reformas administrativas deberá ser fruto de la reflexión de equipos de trabajo multidisciplinarios con necesaria participación de los empleados estatales que conocen las normas y procedimientos e idiosincrasia de nuestra administración pública. No se tratará ya de aportar ideas sueltas sino en la detección de problemas concretos especificando "qué mejorar, cómo mejorar, dónde mejorar y cuánto mejorar".

5.- Las medidas que se propongan no deberán basarse en diagnósticos genéricos, sino que deberá tenerse en cuenta la realidad institucional de nuestra administración pública

considerando la especificidad propia de cada organización y sus problemáticas –escuelas, hospitales, fuerzas armadas, etc-.

6.- Deberá ser encarado como un proceso permanente que permita adecuar constantemente normas, procedimientos, criterios, sistemas, y especialmente la cultura y valores en su seno. En este sentido será esencial permitir la participación de la planta permanente al momento del diseño e implementación de la política pública, logrando así su compromiso a través del tiempo.

Empleo Público

1.- Regularización de las evaluaciones de desempeño y corrimientos de grados, y de las situaciones especiales que se han generado, como muestra de buena voluntad inicial del gobierno hacia la administración pública.

2.- Disminución de la cantidad de escalafones administrativos existentes, y constitución de un Servicio Civil permanente y profesionalizado con vocación de servicio, aplicando las mismas condiciones de empleo para todos los empleados públicos. A igualdad de tareas igualdad de remuneración.

3.- Adecuación de la carrera administrativa vigente, de tal manera que permita el ascenso de categorías y privilegie la formación de cuerpos estables, antes que la captación del sector privado, asegurando al agente el ascenso escalafonario a través del tiempo y la percepción de los adicionales universales a todos los agentes.

4.- Descongelamiento de vacantes, pase a planta del personal temporario y limitación futura de las modalidades de contratación a término y su utilización.

5.- Creación de una Escuela de Administración Pública para la formación del personal estatal desde su ingreso tanto en los aspectos teóricos como en el puesto de trabajo. Implementación de un sistema regulado y permanente de formación y desarrollo de los agentes públicos que les permita llegar hasta los cuadros gerenciales.

6.- Reapertura del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, para volver a contar con un sistema de selección y formación de altos funcionarios.

7.- Equiparación salarial entre los escalafones, a igualdad de tareas y formación, se observan notables desequilibrios en los haberes percibidos entre unos y otros.

8.- Uniformar para todo el Sector Público restante, las normas de ingreso, permanencia y promoción precisando los conocimientos y aptitudes necesarias al momento del ingreso como para el ascenso en la carrera administrativa.

Funcionariado Político

El funcionariado político debería ser objeto de una regulación especial, dentro del régimen de empleo público que como mínimo contemple ⁽²⁸⁾:

- 1.- Especificación de que es un cargo político, categorización y especificación de quienes pueden ocuparlo. Encontrar una forma de determinación de la idoneidad del funcionario político para el cargo.
- 2.- Determinación de la cantidad de cargos políticos de dirección/conducción dentro de las estructuras de cada organismo por un plazo al menos de 5 años.
- 3.- Determinación de la cantidad de asesores y/o colaboradores a término que puede disponer cada ministro, secretario o subsecretario.
- 4.- Instauración de un sistema eficiente de rendición de cuentas y responsabilización, previo al abandono del cargo, dado que en el actual sistema el fracaso en sus gestiones anteriores no lo inhabilita para seguir ocupando cargos públicos.

Estructura organizacional

- 1.- Conciencizado estudio para determinar los excesos o faltantes de personal en cada organismo, y en la administración pública en general, para la determinación de sus estructuras internas y eliminación de la superposición de funciones.
- 2.- Retirada de las unidades ejecutoras de programas con financiamiento externo y traspaso de sus funciones al sector público.
- 3.- Definición en cada organismo de los niveles de conducción y dirección necesarios, con asignación de responsabilidades y recursos, cantidad de puestos de trabajo con especificación de las tareas a realizar, y cantidad de personal permanente y temporario a utilizar con definición de los perfiles.
- 4.- Limitación de la capacidad de las autoridades políticas, para la modificación de las estructuras internas dentro de cada organismo.
- 5.- Especificación dentro del presupuesto nacional de la “cantidad de cargos” de la administración pública, incluyendo todas las modalidades de contratación y fuentes de financiamiento, y a todas las instituciones del Estado nacional ⁽²⁹⁾.

Sistemas administrativos

- 1.- Simplificación normativa, dando de baja todas las normas contrapuestas, caídas en desuso, desactualizadas, etc. La dispersión y multiplicidad de normas crea una maraña burocrática que impide la rapidez y eficiencia de las tramitaciones administrativas, y la resolución de los conflictos judiciales.
- 2.- Dictado por parte del Poder Ejecutivo Nacional de textos únicos ordenados de la normativa específica de cada área, y confección de Digestos que permitan el conocimiento de las normas por parte de los agentes públicos.
- 3.- Confección de Manuales de Procedimientos y determinación de “criterios únicos de interpretación” de las normas, de tal manera que permita su cumplimiento, evitando la discrecionalidad del empleado para la interpretación y aplicación de los procedimientos según su propio criterio.

4.- Adopción de normas, procedimientos y formularios únicos, de acuerdo a las normas IRAM para las actividades administrativas comunes a todos los organismos.

6.- Aplicación de Sistemas Unicos de Gestión Operativa para las áreas administrativas que permitirá disponer de herramientas de gestión y a su vez unificar y centralizar la información de todos los organismos públicos⁽³⁰⁾.

Sistemas de Información

1.- Unificación de los sistemas de información de todos los organismos públicos a través de Internet. Su utilización obligatoria y mediante un solo lenguaje y vía de comunicación, permitiría al PEN obtener y ofrecer información on-line las 24 horas.

2.- Habilidad de un Registro Unico de Personal del Estado sobre la totalidad de sus agentes, conociendo su nivel de formación, función cumplida, cargo ocupado, nivel de capacitación, ubicación en la estructura, nivel de responsabilidad, etc. De hecho ya está normado en la Ley Marco del Empleo Público N° 25164 pero no se han arbitrado los mecanismos para su utilización.

3.- Transparencia y Control ciudadano. Los diferentes sistemas deberían tributar información consolidada a un "portal único del Estado", el cual contendría toda la información sobre la utilización de los recursos financieros y el movimiento de personal de la Administración Pública. Entidades del tercer sector podrían participar del control externo de la actividad gubernamental.

Reflexiones finales

Entendiendo que solo con un Estado ordenado podremos salir de la crisis, la función pública definitivamente deberá ser tomada como un compromiso ético de la sociedad en su conjunto, y su construcción demandará a los próximos gobiernos encararlo como política de Estado y como proyecto de largo plazo.

Solo la construcción de un proyecto político común por parte de toda la sociedad civil y las instituciones, podrá regenerar el tejido social e institucional de tal manera que permita atender las necesidades físicas y espirituales e intereses de toda la población, en vías de conformación de un nuevo modelo de Estado y de nación igualitarios.

Pero será poco probable generar cambios sostenidos y sustentables si no logramos empezar a cambiar ciertas variables:

- Deberá hacerse un profundo llamamiento ético a todos los líderes sociales, religiosos, políticos y empresarios, produciendo un profundo debate en el seno de la sociedad sobre qué modelo de Estado y nación queremos, que nos permita superar nuestra dicotomía derecha-izquierda, ricos-pobres, encontrando un espacio de centro que nos contenga a todos y nos permita proyectar un modelo de nación igualitario.
- Urgente educación y alimentación a los 13.000.000 de argentinos pobres. Por humanidad y porque con un pueblo de indigentes y analfabetos estructurales en avance es imposible construir ningún modelo de nación.

- Reforma del Estado que permita la reconstrucción de sus capacidades, el establecimiento de las regulaciones necesarias que equilibren las desigualdades del mercado, fomentando a su vez la producción nacional y la redistribución de la riqueza. Fomento de las empresas e instituciones de economía social, que permita reconstituir el sistema productivo con responsabilidad social.
- Constitución de un Servicio Civil permanente y profesionalizado con “vocación de servicio” e independiente del poder político, que permita reconstruir la capacidad institucional estatal y asegurar su permanencia a través del tiempo y al servicio del bien común.
- Reforma política que incluya el sistema de partidos, el sistema electoral y un juicio de residencia. Según Pigna la corrupción en el gobierno argentino data de 1580 en adelante, por lo cual debemos encontrar un nuevo mecanismo democrático para elegir gobernantes.
- Democratización de la Justicia y reforma del código penal.
- Democratización de las fuerzas armadas hasta su total subordinación al poder civil. Entre 1930–2007 deberíamos haber tenido catorce presidentes constitucionales, sin embargo tuvimos treinta y dos producto de catorce golpes de Estado. Definitivamente no debemos pagarle para gobernar, solo para la defensa exterior de la nación.
- Educación política de la sociedad (el soberano), para que conscientes de sus derechos políticos y sus deberes sociales, la política deje de ser de pocos y todos los argentinos puedan convertirse en potenciales candidatos al poder, formados en la ética, la moral y la honestidad. Según la calidad de los gobernados será la calidad del gobernante.
- Fomentar la conducta responsable de los medios de difusión y publicitarios, a través de regulaciones estatales y dictados de Códigos de Ética. Según Popper la televisión se ha convertido en el poder político más grande de todos, con efectos en la educación de niños y adolescentes y en la cultura política y cívica del ciudadano, y su poder debe ser controlado pues la democracia es justamente el control del poder político y ningún poder político puede quedar incontrolado fuera de ella (Planas, 2003, p 67).

En síntesis, deberemos convertirnos cada uno de nosotros en actores políticos y promotores del cambio en nuestras tres dimensiones, como “individuos”, como “sociedad” y como aspirantes a “gobierno”, generando en nosotros mismos un cambio de cultura y valores que trasladado a todos los ámbitos de nuestra vida, nos permitan asumir nuestras responsabilidades ciudadanas comprometiéndonos cada día en lo que de nosotros dependa a observar las leyes y respetarlas. De la misma calidad de los gobernados estarán hechos sus gobernantes.

Notas y Referencias

⁽¹⁾ Decreto 10974 Plan de Racionalización y Austeridad (1958), Decreto-Ley 17614 Ordenamiento racional de la Administración Pública (1966), Decreto 574 Consejo Nacional para la Reconstrucción Administrativa (1974), Decreto-Ley 21630 Sistema Nacional de la Reforma Administrativa (1977), Decretos 2192/3/4 Reforma del Estado (1986).

⁽²⁾ Después de la segunda guerra mundial, el advenimiento e instauración del Estado “keynesiano o benefactor” es una muestra de la primer línea ideológica, cuyos efectos beneficiosos aún hoy día se siguen viendo: contribuyeron a la consolidación de las nacionalidades, a la redistribución de las riquezas capitalistas, la creación de las instituciones de seguridad social, alcanzando la población los mayores estándares de vida en modernidad.

⁽³⁾ Este pensamiento o ideología neoliberal, sustentada por los economistas clásicos de los '70 en adelante, tiene como base el pensamiento aristotélico por el cual por “naturaleza” hay hombres que nacen para *mandar* y otros que por naturaleza nacen para *obedecer*, y que todo medio es lícito para lograrlo, incluso la utilización de la fuerza (Aristóteles, 1965).

⁽⁴⁾ Estas deudas habían sido construidas en base a cuidadosos cálculos, mediante los cuales de no existir reembolso de capital, al quinto año los intereses eran igual al préstamo y al undécimo año el total de intereses comienzan a superar el total de préstamos (Pool, LaRoe, 1998)

⁽⁵⁾ Disciplina fiscal, control de inflación, reducción del gasto público, reforma tributaria, tasas de interés determinadas por el mercado, tipo de cambio competitivo, políticas comerciales liberales, inversión extranjera, privatización, desregulación.

⁽⁶⁾ A su vez, el mayor acceso a las tecnologías informáticas en los '90 y especialmente la llegada de Internet, va a permitir que el proceso de globalización se consolide definitivamente, permitiendo a los grupos corporativos montar operaciones financieras jamás calculadas en la historia humana, y masificar los capitales especulativos a partir de la lógica empresaria de obtener el “máximo de ganancia con el mínimo de inversión”.

⁽⁷⁾ Así el último gobierno militar de idéntica forma va a propugnar slogans como “los argentinos somos derechos y humanos” o “el silencio es salud”.

⁽⁸⁾ Recordemos por ejemplo durante el gobierno de Menem, la privatización de los servicios públicos y la instauración del régimen neoliberal fue acompañado por numerosos medios, con la creación de conciencia antiestatal, el convencimiento a la sociedad de los beneficios del nuevo sistema, el asentimiento del vaciamiento de la educación a través de la Ley federal de educación, y en la creación de una cultura superflua y faradulesca.

⁽⁹⁾ La seguridad, es una cuestión básica de la convivencia, significa simplemente que el otro no vaya a tomar ni mi vida ni mi propiedad. Y es el cumplimiento de los mandamientos bíblicos “no matarás y no robarás”, las primeras leyes de vida.

⁽¹⁰⁾ Un capítulo aparte debería merecer el asentamiento de la mafia peruana dedicada al tráfico de drogas asentada desde hace años en el bajo Flores y más recientemente en la Villa 31 de Retiro. Esta villa que históricamente tuvo una extensión limitada, actualmente llega hasta la estación Saldías.

⁽¹¹⁾ Una especial atención debe merecer el accionar de las “barras bravas”, a cuyo amparo crece muchas veces la delincuencia juvenil. Los jefes tienen un amplio poder de convocatoria juntando en un par de horas 500 o 600 barras bravas dispuestos a todo. Si en un futuro las hinchadas en vez de enfrentarse se unieran “para el mal” estaríamos ante un problema de impensable magnitud.

⁽¹²⁾ Actualmente algunos economistas extranjeros se encuentran analizando que el potencial de consumo de los estratos más “pobres” igualaría en cifras al restringido mercado de los más “ricos”, lo cual constituye un dato a tener en cuenta dado alentar la pobreza estructural y los mercados informales / ilegales se convertiría en un formidable negocio.

A modo de ejemplo la famosa y controvertida feria La Salada mueve unos U\$S 4 millones por día involucrando unas 50.000 personas. Según se observa esta economía informal no solo se alimenta de un mercado “ilegal” sino también del excedente de producción de reconocidas empresas que alimentan un mercado paralelo alentando la evasión

⁽¹³⁾ Una gran mayoría se encuentra en situación de ilegalidad, se instalan en villas de emergencias u ocupaciones clandestinas reclamándole luego al gobierno la construcción de viviendas dignas y gratuitas, constituyen mano de obra barata que restringe el mercado laboral de los argentinos pobres, alimentan el accionar de los tratantes de personas y talleres clandestinos, no tributan al sistema pero usufructúan los ya colapsados servicios gratuitos de educación y salud, quedando en definitiva su sostenimiento sobre las espaldas de los contribuyentes argentinos.

⁽¹⁴⁾ Especial atención merecen los transportes urbanos de pasajeros ya que nunca ampliaron sus servicios. Por ejemplo la demanda del transporte urbano de colectivos aumentó el 45% y en promedio se

incrementaron solo 5 unidades por línea. El 20% de los traslados es cubierto por aproximadamente 3.500 colectivos “truchos” que manejan una recaudación de \$300.000.000 mensuales.

⁽¹⁵⁾ No es casual la estratégica distribución de programas basura que se dedican a reproducir durante todo el día las imágenes de programas centrales: uno dedicado a denigrar a la mujer mostrándola como un mero objeto sexual y el otro un reality show que reproduce aquel pensamiento neoliberal de mostrar lo privado como público para que lo público sea privado. Esto se complementa con una cantidad de programas que se dedican a mostrar y/o generar nuevos “famosos” asegurando la reproducción del sistema. Asimismo resulta preocupante la bastardización del idioma que estamos sufriendo, a través de la continua reproducción de malas palabras que luego se traslada a toda la sociedad, y la extranjerización a través de la emisión de mensajes en idioma extranjero existiendo canales de TV que emiten en otro idioma sin traducción, lo cual no solo afirma la extranjerización del idioma, sino también constituye una cuestión de seguridad nacional y una discriminación al natural que no puede comprender ese idioma.

⁽¹⁶⁾ Un exhaustivo análisis de este proceso se puede encontrar en Díaz Rodolfo, ¿Prosperidad o Ilusión? La Reforma de los 90 en la Argentina, Editorial Abaco, Buenos Aires, 2002.

⁽¹⁷⁾ En este período se acuñaron términos como nuevo management público, agencias federales, recursos humanos, equidad, modernización, gerentes públicos, etc.

⁽¹⁸⁾ Los datos aquí aportados provienen del documento oficial “Hacia un Estado Moderno: El Programa de Reforma Administrativa” Domeniconi Héctor, Gaudio Ricardo y Guibert Armando, 1990, en Boletín Informativo Techint N° 269, Buenos Aires, Enero-Marzo 1992.

⁽¹⁹⁾ Para el año 1997 según datos oficiales, incluyendo las privatizaciones, la reducción de empleados públicos nacionales había llegado a 456.000 agentes. A su vez el empleo público subnacional se incrementó de 956.200 agentes a 1.575.500 entre 1990 y 1997.

⁽²⁰⁾ Los principios de la reestructuración estaban dados por las políticas de desestatización, externalización, desburocratización, descentralización, subsidiaridad, desregulación y refuncionalización.

⁽²¹⁾ Héctor Domeniconi, Secretario de Coordinación Administrativa y Técnica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y Director Nacional del Programa de Reforma del Sector Público (PSRL-3394 AR, Gobierno argentino-Banco Mundial); Ricardo Gaudio, Director Nacional alterno del Programa de Asistencia Técnica para la Reforma del Sector Público Argentino (PSRTAL-3362 AR Gobierno argentino-Banco Mundial); Armando Guibert Coordinador del Proyecto de Reforma Administrativa y Modernización del Gobierno Central (PSRTAL-3362 AR Gobierno argentino-Banco Mundial).

⁽²²⁾ El gobierno transfiere el total de los empleados de salud (médicos y paramédicos) y el 50% de los docentes de enseñanza secundaria pasando el resto a retiro o disponibilidad.

⁽²³⁾ Entre 1990 y 1998 el Decreto 479/90 (I Reforma) tuvo 269 modificaciones, y el Decreto 660/96 (II Reforma) entre 1996 y 1999 tuvo 62 modificaciones.

⁽²⁴⁾ La renovación y actualización de los planteles estables, fue impedida a través del congelamiento y eliminación de cargos vacantes (congelamiento que continúa hasta nuestros días). Esto sumado a las periódicas bajas naturales (renuncias, jubilaciones y fallecimientos) a través del tiempo, provocó no solo la reducción de los planteles sino también un paulatino envejecimiento de la población activa, contando al año 2000 un 60% del personal entre 45 y 65 años.

⁽²⁵⁾ Para el año 2000 aunque se calculaba la existencia de unas 15000 personas prestando servicios bajo esta modalidad, la página Cristal informaba que no tenía información de requisitos, cantidad de personas y montos percibidos.

⁽²⁶⁾ El escalafón 1428/73 había sufrido un agotamiento que se traducía en: discrecionalidad en los nombramientos, abandono del régimen de concurso, evaluaciones de desempeño tardías y utilizadas como aumento salarial, e ingreso a la administración en las categorías más altas, con la consecuente confusión jerárquica y remunerativa. En la actualidad algunos observadores coinciden en que luego de 15 años de aplicación, el escalafón Sinapa parece estar sufriendo un agotamiento similar.

⁽²⁷⁾ En el periodo 1993-2005, 1.655 cargos simples (23,4%) y 1.734 cargos con funciones ejecutivas (100%), fueron concursos abiertos al sector privado. Los otros 5.431 (76,6%) de cargos simples fueron abiertos a otros organismos mediante sistema de selección general. A partir del 2000 a su vez, los concursos se fueron reemplazando en gran medida por nombramientos en plantas transitorias o con contratos a término, y los cargos ejecutivos por nombramiento de excepción por 180 días renovable, a través de decreto presidencial.

⁽²⁸⁾ Incluso merecería una consideración especial dentro del derecho, dado que este no hace distinciones, considerando funcionario, empleado o agente, a toda aquella persona que percibe remuneración de parte del Estado.

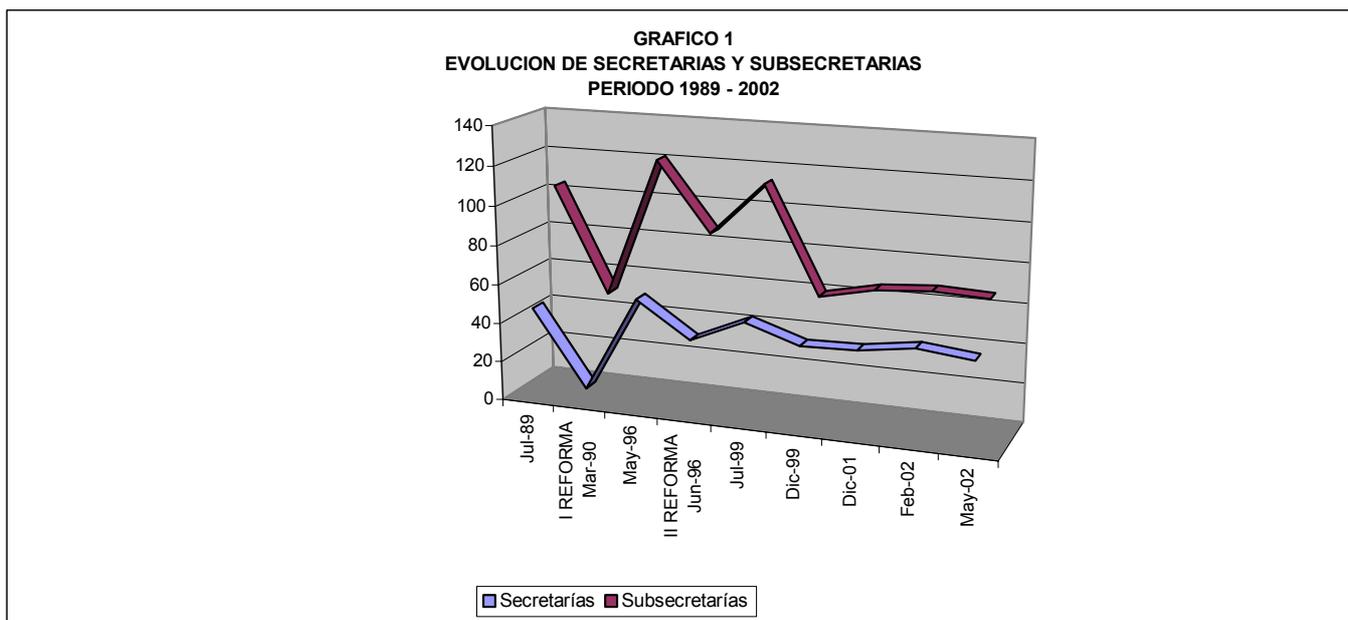
⁽²⁹⁾ El presupuesto nacional no refleja la totalidad de los organismos, se encuentran excluidos el personal de las universidades nacionales, con contratos de locación de obras, contratados en unidades con financiamiento externo, convenios de pasantías y organismos extrapresupuestarios como el AFIP.

⁽³⁰⁾ Deberá contemplar las compras, registro de bienes patrimoniales, control de stock de almacenes, control de personal, sistema de legajos, liquidación de haberes, control de llamadas telefónicas, etc.

Bibliografía y Referencias

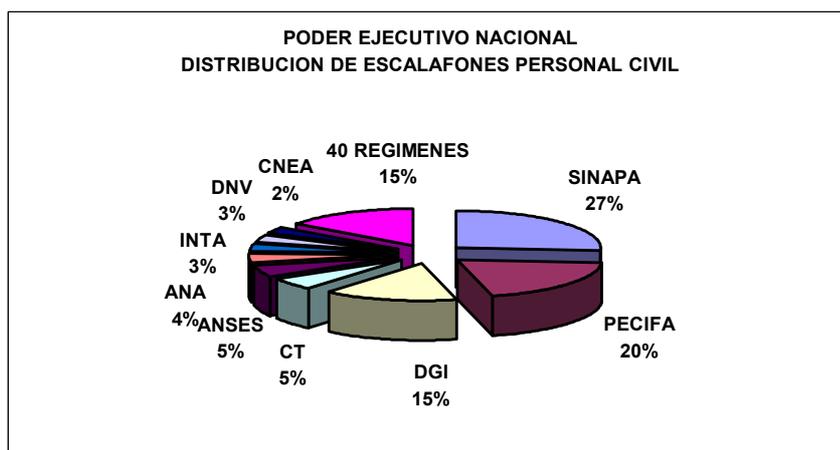
- Aristóteles, La política, Ed. Tor, Bs. As., 1965.
- Corbiere Emilio, Mamá me mimó, Evita me ama, Ed. Sudamericana, Bs. As., 1999.
- Domeniconi Héctor, Gaudio Ricardo y Guibert Armando, Hacia un Estado Moderno: El Programa de Reforma Administrativa, 1990, en Boletín Informativo Techint N° 269, Buenos Aires, Enero-Marzo 1992.
- Díaz Rodolfo, Prosperidad o ilusión? Las Reformas de los '90 en la Argentina, Ed. Abaco, Bs. As., 2002.
- Escandell Stella, Análisis de la aplicación del Sinapa en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Maestría de Administración Pública, Bs. As., 1994.
- Frenkel Norberto, Globalización y crisis financieras en América Latina, Revista de la CEPAL N° 80, 2003.
- Nogueira Marco Aurelio, La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético, Revista CLAD Reforma y Democracia, N° 25, Caracas, 2003.
- Oszlak Oscar, Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles), en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 6, N° 14, Buenos Aires, 1999.
- Peralta Luis M., Elementos para una evaluación efectiva del Sinapa, Maestría en Administración Pública, Bs. As., 1993.
- Pigna Felipe, Los mitos de la historia argentina, Grupo Editorial Norma, Bs. As., 2004.
- Planas Pedro, Karl Popper pensamiento político, Ed. Dunken, Bs. As., 2003.
- Peron Juan Domingo, Conducción política, Presidencia de la nación, Bs. As., 1974.
- Pool Charles John, LaRoe Ross M., Como comprender los conceptos básicos de la economía, Ed. Norma, Colombia, 1989.
- Saborido Jorge, Elementos conceptuales de análisis sociopolítico, Ed. Alternativas, Bs. As., 2006
- Salas Eduardo, Reflexiones y realidades para la construcción de una burocracia civil al servicio de la Nación, 1er Congreso argentino de Administración Pública, Rosario, 2001.
- REPER (Registro del Personal Sinapa) Situación al 31/12/2000.
- SSGP, Encuesta Permanente de actitudes, opiniones y expectativas del personal comprendido en el Sinapa, 1999 (Informe EPAOYE 1999).
- Zeller Norberto, Rivkin Ana, El empleo en la Administración Pública Nacional, INAP, Dirección de Estudios e Información, Documento N° 69, Buenos Aires, 2003.

Cuadro 1



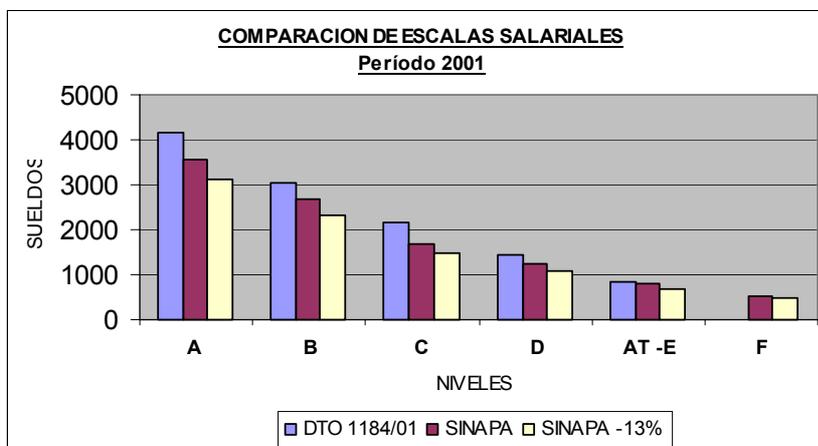
Fuente: Leyes de Ministerio, decretos reglamentarios e información de la Subsecretaría de Gestión Pública

Cuadro 2



Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2003

Cuadro 3



Fuente: Escalas salariales