

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

Los procesos de reforma del estado la segunda etapa y su agenda

Cristina Bozzo

Beatriz López

Andrea Zapata

Las autoras son Administradoras Gubernamentales y ejercen hace más de dos años la Coordinación del Cuerpo. En el marco del asesoramiento brindado a la Secretaría de la Función Pública, espacialmente en temas relacionados a la Reforma del Estado, elaboraron información básica para la toma de decisiones vinculadas a la reforma en cada jurisdicción de la Administración Pública Central. El presente trabajo enmarca el relevamiento realizado y describe las principales disfuncionalidades detectadas.

Desde inicio de los setenta hasta la fecha, el Estado argentino sufrió tremendas transformaciones conceptuales que, solamente a partir de 1990, se tradujeron de manera sensible en la topografía de su arquitectura orgánica. Resulta llamativo que ni siquiera durante el Proceso de Reorganización Nacional, que modificó severamente los mecanismos políticos, se verificara un cambio sustantivo en la organización administrativa del sector público.

La larga sucesión de gobiernos militares y civiles previa a los setenta mantuvo un esquema de Estado Desarrollista (1) con matices sociales de dimensión variable en las sucesivas etapas.

El así llamado Proceso de Reorganización Nacional tuvo, al menos en su intención, la regeneración del Estado. Bajo un modelo autoritario y bajo una estrategia neoliberal, se ensayó una serie de "...transformaciones y reajustes que cubrían todos los campos relevantes para el establecimiento de un nuevo orden dominante. Represión y desestructuración perseguían el propósito de montar y poner en funcionamiento un modelo neocorporativo de refundación del orden social cimentado en un pequeño número de instituciones "básicas" para encuadrar a la sociedad y que al mismo tiempo sirviese de fundamento para un nuevo pacto social, y un modelo de Estado autoritario que operase como pivote del sistema." (2)

Sin embargo desde una perspectiva anti-estatista y supuestamente prescindente y subsidiaria, el régimen no operó como un actor neutral en materia económica sino que, bajo modalidades distintas, protegió la acumulación del gran capital nacional y trasnacionalizado, produciendo avales crediticios, absorción de pasivos bancarios, seguros de cambio, estatización de empresas en quiebra, promociones industriales con exenciones impositivas y niveles de endeudamiento público que no encuentran comparación con las etapas anteriores.

A pesar de la declarada intención de "achicar el Estado para agrandar la Nación" el resultado de las acciones del régimen militar sólo condujeron a una reducción, debilitamiento y/o transferencia de agencias sociales, sin que se alterara básicamente la función del estado como actor político y económico dentro de una economía mixta. Al final del gobierno, la participación del Estado como empresario y productor nacional era elevada y subsistían regulaciones sobre la actividad económica privada, que implicaban en la práctica, que el funcionamiento de la economía general distara mucho de ajustarse a los dictados del mercado.

El gobierno de Alfonsín no fue capaz de redefinir ese Estado Autoritario dentro de un modelo que armonizara

políticas de desarrollo y crecimiento económico con el sostenimiento de un orden democrático que fuera incorporando población a niveles crecientes de nivel de vida.

Convencido de la necesidad de dar continuidad política al sistema democrático, sin contar con mayorías parlamentarias suficientes para la imposición de normas legales sustantivas, y jaqueado por continuas reacciones militares contra las políticas impulsadas como reparación de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, el gobierno sólo ensayó planes económicos globales a partir del segundo año de gestión.

Las dificultades para sostener niveles de estabilidad monetaria compatibles con moderadas tasas de crecimiento y con las necesidades de pago de la deuda externa, fueron socavando las bases políticas del gobierno.

En un contexto de nuevas condiciones de internacionalización del capitalismo y globalización de las transacciones, oligopolización de mercados, dolarización de flujos financieros y endeudamiento externo fuera de los niveles posibles de solución financiera, la crisis estructural del modelo de Estado (3) fue progresivamente agotando las políticas de estabilización encaradas por el Gobierno, que concluyeron con la crisis hiperinflacionaria de 1989.

Esta crisis demostró y legitimó la necesidad de implementar una reforma global del Estado argentino que atendiera simultáneamente a solucionar los problemas evidenciados por el lado de los ingresos públicos y por el lado del gasto público. Esta redefinición del rol del Estado no se agotó solamente en la órbita pública, sino que también incluyó la reformulación de la organización económica.

2. LA PRIMERA REFORMA DEL ESTADO 1989-1994

El diagnóstico de partida para las reformas estructurales encaradas consistió en la convicción acerca del agotamiento del modelo económico vigente, incapaz de "lograr crecimiento y estabilidad sobre la base de una economía regulada y cerrada al mundo y de un Estado deficitario y desplegando multitud de funciones impropias." (4)

Como consecuencia de este diagnóstico el gobierno decidió iniciar una transformación global para redefinir totalmente la relación Estado-Sociedad, en orden a garantizar la reinserción de la producción nacional en el mercado mundial, desmontando las instituciones estatales propias del modelo anterior e imponiendo reglas de mercado en la organización de la economía nacional.

La redefinición principal contenida en el modelo de Estado a instaurar consistía en el abandono total del rol de actor de una economía mixta, de ahí el carácter central que adquirieron las privatizaciones como estrategia de gobierno, y la delegación de las políticas sociales básicas en los estados provinciales. El armado del nuevo Estado, tenía implícita la definición del aparato estatal nacional como estructura de segundo piso, es decir abandonando la ejecución directa de acciones y concentrando su rol en la promoción, planificación y supervisión de la ejecución de las políticas públicas. (5)

El Gobierno de Menem asume en medio de la crisis hiperinflacionaria y durante 1989 logra la sanción de las Leyes 23.696 de Emergencia Administrativa y 23.697 de Emergencia Económica, que dan sustento jurídico a la profunda transformación del Estado, tanto en lo que se refiere a sus contenidos como ordenador general del sistema de producción nacional como en lo relativo a su arquitectura orgánica.

En el marco de la ley de Emergencia Administrativa se adoptaron las medidas destinadas a redefinir el nivel de gasto público nacional. Como característica principal de este proceso debe señalarse el Programa de Privatizaciones que consistió en la transferencia al sector privado de las actividades de producción de bienes y servicios. Este proceso terminó prácticamente con el rol empresario del Estado (6) y en el caso de los monopolios naturales transferidos incorporó una nueva función: la regulación de servicios públicos privatizados (7). Ello implicó redefinir sus competencias y términos de intervención focalizándose en la obligación de fijar los marcos regulatorios y garantizar el cumplimiento de los mismos por parte de los prestadores de los servicios del sector privado. En consecuencia, la acción del Estado Nacional pasó a desarrollarse sobre la regulación de monopolios legales.

Asimismo en esta franja de estrategias debe incluirse la transferencia a provincias de la prestación de la mayoría de los servicios públicos sociales y de naturaleza local. (8) Ello implicó en los hechos una drástica

reducción de las áreas de la administración central encargadas de la prestación de los servicios transferidos. (9)

Las materias vinculadas con los ingresos públicos fueron encaradas desde el punto de vista de eliminar la posibilidad de contar con el impuesto inflacionario como financiamiento estatal y la solución implementada correspondió al cambio del sistema monetario a través del Plan de Convertibilidad. (10)

Además se implementó una reforma tributaria orientada según los criterios de:

- combate a la evasión, mediante la imposición de nuevas formas de facturación y ampliaciones de los regímenes de retención y percepción en fuente.
- ampliación de la base imponible incrementando el número de contribuyentes.
- simplificación del sistema, concentrando el grueso de la recaudación en impuesto al valor agregado y consumo de bienes determinados, aportes y contribuciones destinados a la seguridad social, conjunto ganancias-activos, gravámenes sobre las importaciones, combustibles y gas natural. (11)

En lo relativo al déficit cuasifiscal, las medidas contenidas en el Plan Bonex y el Plan de Convertibilidad produjeron reducciones importantes derivadas de la desaparición del financiamiento del Banco Central de la República Argentina al gobierno, los redescuentos al sector financiero y la incorporación de los intereses dentro del esquema presupuestario.

Como corolario de la ley 23.697 de Emergencia Económica se suspendieron subsidios y subvenciones, regímenes de promoción industrial y minera y se limitaron los beneficios impositivos vigentes al 50%, se suspendió la vigencia del régimen de compra nacional, se derogó el requerimiento de previa autorización para inversiones extranjeras, asimilándolas al tratamiento del capital nacional y facilitando la remisión de utilidades. También se estableció el valor "boca de pozo" para la liquidación de regalías petroleras y gasíferas. En este contexto de desregulaciones internas también se adoptaron medidas de carácter arancelario y procedimientos vinculados a la importación que redujeron sensiblemente los márgenes de protección de la producción nacional respecto de los bienes importados.

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

Esto constituyó una importante línea de acción mediante la transformación operada sobre los recursos humanos de la administración pública, tendiente a la profesionalización de los mismos y abriendo a concurso la cobertura de vacantes, jerarquizando las funciones de conducción, permitiendo la promoción horizontal de los agentes por mecanismos de mérito y capacitación permanente.

En noviembre de 1991 se sancionó el Decreto de Desregulación que conjuntamente con la suspensión de la Ley de Abastecimiento, constituyen la manifestación orgánica y sistemática de la política de desregulación.

Se desregularon los principales mercados agrícolas y de actividades extractivas y los mercados mayoristas y de exportación respectivos. Se suprimieron las regulaciones sectoriales, los entes reguladores de la producción, los fondos especiales, y los mercados concentradores. (12)

Otra política estructural, cuyo efecto sobre el financiamiento del sector público es insoslayable, fue la reforma previsional, ejecutada en 1994, que consistió en la incorporación del sistema privado de capitalización, que desde entonces funciona conjuntamente con el sistema público de reparto. Esta modalidad simultánea, tiene la particularidad de haber restado los aportes individuales de los trabajadores que han optado por el sistema de capitalización del financiamiento del sistema público de reparto.

Por otra parte, en 1994 se produjo otro hito importante en el ordenamiento del aparato estatal como es la Reforma Constitucional. La misma plasmó con respaldo normativo un nuevo esquema funcional y esqueleto estructural acorde a una nueva realidad producto de la inserción del país en un mundo globalizado y de multipolaridades relativas. Se reconocieron nuevos derechos, nuevos status de ciertas normas, la necesidad

de que el rol del Estado pasara a ocupar un nuevo espacio de mediación entre el sector privado y el público y resultara orientador en la acción de las distintas fuerzas y actores.

Este cambio de perfil también se dio al interior del aparato administrativo del Estado creando nuevas instituciones, destacándose en el ámbito del Poder Ejecutivo la instancia coordinadora de la Jefatura de Gabinete.

Todo el proceso antes señalado se dio en un marco de crecimiento y expansión económica, cuyos fundamentos no son producto del presente análisis pero respondió, en gran medida, a condiciones externas del mercado internacional que favorecieron dicha evolución y a un mejoramiento de la ecuación ingresos/egresos, producto de los éxitos obtenidos en materia de lucha contra la evasión impositiva, resultante de la ampliación del segmento de población sobre el cual se recaudan impuestos, y del crecimiento económico global con tasas que superaron ampliamente el promedio anual de la región en el período 1991/1994.

En este marco de expansión económica la estructura administrativa se amplió en nuevas unidades políticas como resultado de la desagregación de funciones.

Asimismo se produjo una corrida ascendente en la escala salarial del personal del escalafón SINAPA y, por otra parte, los escalafones particulares de los nuevos organismos reguladores fijaron pautas retributivas crecientes.

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

En el tercer trimestre de 1994, sancionada la nueva Constitución Nacional, y habida cuenta de la caída de los ingresos públicos, la necesidad de introducir modificaciones en la arquitectura institucional del gobierno nacional entró en la agenda pública, y desde distintos espacios institucionales comenzaron a surgir iniciativas de reforma.

3. EL PUNTO DE PARTIDA DE LA SEGUNDA REFORMA DEL ESTADO

En marzo de 1995 por medio del Decreto 290/95 se impusieron reducciones importantes sobre el Presupuesto Nacional, destinadas a superar la crisis financiera del sector público, que fueron complementadas por el Decreto 747/95, avanzando en una línea de contracción de los créditos autorizados para alcanzar niveles de gasto compatibles con la recaudación fiscal.

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

En setiembre se envió al Poder Legislativo un proyecto de Ley de Ministerios, cuyo tratamiento parlamentario no se efectuó dentro del período ordinario de sesiones. (13)

Cambios profundos en las condiciones externas tales como la crisis económica conocida como el "efecto tequila" del verano de 1995, cierta parálisis de respuesta ante las demandas de la sociedad a posteriori de las elecciones de mediados del mismo año, la interpretación de que la estructura del aparato estatal no acompañaba el cumplimiento del nuevo rol del Estado y de sus funciones surgidas de una realidad diferente en un mundo de fin de siglo, y la visión de que el diseño de la estructura del aparato administrativo respondía más a un juego de poderes y grupos que a una respuesta más racional a las tareas a desarrollar desde el rol del Estado Nacional, fueron las causas determinantes de la instalación de la Segunda Reforma del Estado como política central del Gobierno.

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

4. LOS ASPECTOS SALIENTES QUE LA SEGUNDA REFORMA DEL ESTADO DEBE RESOLVER

Como parte de un equipo técnico de la Secretaría de la Función Pública realizamos un extenso relevamiento del mapa institucional del Estado Nacional, orientado a constituir una reflexión sobre la arquitectura administrativa del Estado Nacional y su funcionamiento. El análisis llevado a cabo tenía el fin de producir un informe de situación para contar con información básica para la toma de decisiones y que fuera posteriormente profundizado desde una perspectiva técnica de abordaje del tema.

A efectos, entre otros, de preservar el rigor en el análisis se utilizó información de base equivalente: normas de creación de las distintas unidades, presupuesto asignado, responsabilidades primarias y acciones, planta de personal aprobadas y presupuestadas, etc.

Esto permitió trabajar sobre dos ejes de estudio, uno de sentido horizontal atravesando la totalidad del mapa institucional de la administración pública nacional con instrumentos similares de análisis (leyes y decretos, presupuesto), y de sentido vertical el otro hacia el interior de cada unidad administrativa de análisis (responsabilidades primarias y acciones por subunidades, programas presupuestarios por unidades ejecutoras, etc.)

El entrecruzamiento de la información antes señalada permitió, desde una perspectiva estrictamente técnica, realizar un diagnóstico de las disfuncionalidades percibidas en el aparato estatal. (14)

La complejidad del tema referido llevó a definir un marco conceptual que permitiera desbrozar las particularidades de cada caso y determinar las grandes categorías de las disfuncionalidades encontradas según sus características. Bajo dicho marco se procedió a desagregar cada categoría en los diferentes temas, y se elaboró una tipología de reformulación de criterio global.

Las disfuncionalidades encontradas pueden clasificarse en cinco grandes categorías:

- i. Superposiciones en sentido estricto
- ii. Definición insuficiente de fronteras de competencia
- iii Disfuncionalidades internas
- iv Funciones transferibles
- v. Conflicto Política-Regulación

i. Superposición de funciones en sentido estricto

Bajo esta denominación hemos agrupado aquellas disfuncionalidades que incluyen la atención de los temas pautados desde distintas jurisdicciones con enfoques a veces coincidentes, sobre sectores y/o regiones geográficas iguales o diferentes, pero sin que existan razones de entidad suficiente para justificar la existencia simultánea de unidades organizacionales con competencias similares.

En el cuadro anexo puede verificarse que la mayoría de las temáticas sobre las cuales se ha detectado este tipo de disfuncionalidad poseen unidades organizativas en la órbita de la Presidencia de la Nación. Ello se debe, en gran medida, a que los temas a los que se refieren han ingresado en la agenda pública mediante crisis sociales, y la respuesta gubernamental se dio, en términos burocráticos, incorporando agencias o programas dedicados a atender la temática involucrada.

La debilidad de las áreas gubernamentales sociales, cuya competencia histórica incluía las respuestas a este tipo de problemas, influyó en el surgimiento de nuevas unidades organizacionales específicas que parecían tener, al menos durante el lapso de mayor impacto de la temática en la opinión pública, mejores oportunidades de conseguir recursos para aplicarlos a las políticas públicas vinculadas al tema. Sin embargo, la aparición de estas agencias no impidió la continuidad de las unidades históricamente aplicadas a las temáticas que aparecían como "cuestiones socialmente problematizadas".

En estos casos de superposición en sentido estricto, la solución para evitar la duplicidad de recursos humanos y presupuestarios aplicados al tema y consolidar las políticas públicas correspondientes, consiste en la unificación de las competencias en cada materia y la eliminación o fusión de las unidades organizativas respectivas. En todos los casos debe unificarse la información disponible para la planificación

y gestión pública. La unificación de competencias resultaría en una disminución de los costos de gestión administrativa del tema, favoreciendo la coordinación de acciones y la asignación de prioridades, dado que cuando las unidades se gestionan desde distintas jurisdicciones puede darse el caso de abordar la temática desde visiones diferentes que conduzcan a la neutralidad de las acciones del conjunto. (15)

ii Definición insuficiente de fronteras de competencia

Bajo esta categoría hemos agrupado los temas cuyo tratamiento es compatible con la existencia de agencias diferenciadas pero que, por estar difusamente definido el límite de intervención de cada una de ellas, existen aspectos respecto de los cuales cada agencia superpone acciones, políticas o intervenciones con las restantes, sin que existan instancias de coordinación que racionalicen los procesos.

En estos temas la duplicación de intervenciones parece provenir de una cierta incapacidad de la política para resolver dentro de su propio ámbito las diferencias de enfoque, de esta forma la disputa se ancla sobre la estructura burocrática del aparato estatal y las unidades organizacionales específicas en vez de participar de un mismo proceso de gestión, de forma coordinada y consistente, compiten para absorber totalmente la competencia sobre el punto de intersección. (16)

Uno de los casos típicos de este tipo de disfuncionalidad corresponde al control de alimentos, tema en el que coexisten numerosos organismos nacionales, provinciales y municipales con competencias temáticas, subsectoriales o territoriales sobre el tema. Como resultado de la acción de los mismos pueden señalarse aspectos controversiales, mientras que en los últimos años ha habido una serie de intoxicaciones masivas en vinos adulterados, también se han alcanzado resultados en materia de erradicación de las aftosa en el ganado vacuno. La solución del tema debería tender a conservar los logros y corregir las incapacidades del sistema de control de alimentos como tal."

La solución más adecuada para aplicar a este tipo de disfuncionalidad parece ser la reingeniería de procesos a nivel macro, es decir tomando como unidad de referencia del proceso la órbita ejecutiva completa, de manera tal de delimitar claramente las intervenciones de cada unidad, eliminando toda acción innecesaria y compartiendo toda la información de base para la toma de decisiones.

iii. Disfuncionalidades internas

Bajo esta categoría de análisis se han agrupado las disfuncionalidades originadas a partir de un diseño organizacional o normativo inadecuado, dando origen a acciones excesivamente burocráticas, sostenimiento de agencias o regulaciones incompatibles con el modelo general vigente o deseconomías internas.

En estos supuestos se encuentran temas de distinta entidad política o económica, básicamente ignorados en la primera etapa de la Reforma del Estado o surgidos con posterioridad al momento inicial.

Dentro del primer supuesto se encuentran todos los temas vinculados a los sectores militares, policiales y científico técnico. Razones más políticas que económicas tuvieron peso determinante en la primera etapa de reforma, excluyendo a estos sectores de los niveles de ajuste general aplicados al resto del sector público.

En el caso del sector militar y policial las razones de su no inclusión en la reforma estuvieron básicamente vinculadas a la debilidad institucional del sector civil para accionar el desmontaje de los sistemas de privilegio fundantes y profundizados durante la etapa de modelo de Estado Autoritario. Sin embargo, la continua necesidad de reducir las asignaciones presupuestarias al sector han producido una creciente incapacidad técnica de las organizaciones cuya refuncionalización, en un contexto de restricciones permanentes y crecientes exige el replanteo de los sistemas de salud, formación profesional y pasividades.

En lo que respecta al sistema científico-técnico puede pensarse que la redefinición del sector de investigación y desarrollo es una estrategia que sólo puede definirse a posteriori de la reestructuración del sector productivo público y privado, de manera de articular racionalmente las relaciones entre producción ciencia y tecnología.

Además pueden incorporarse en este supuesto los entes rectores de sistemas legales vinculados al modelo de Estado Desarrollista que durante la transición tenían vigencia pero actualmente carecen de significación (entes arbitrales) y aquellos temas que estaban comprendidos en jurisdicciones que desarrollaron su mayor

énfasis en el principio de la reforma sobre otros temas que resultaban centrales (cultura, documentación).

Bajo el segundo supuesto - temas cuyo desarrollo fue posterior al momento inicial del primer proceso de reforma - se agrupan los temas surgidos a partir de la modernización estatal, que incorporó procesos nuevos o escasamente articulados previamente, y vinculados a decisiones de poder interno de alto impacto en términos de gestión. Estos temas (política financiera, relaciones con organismos internacionales de crédito, ventas de activos públicos, plan social educativo, etc.) fueron resueltos mediante un desarrollo importante de unidades organizacionales, que dentro de una misma jurisdicción, responden al modelo de insuficiente definición de fronteras de competencia, probablemente por las mismas causas que en la categoría anteriormente descripta.

Para este tipo de disfuncionalidad se impone una reingeniería de procesos cuya unidad de referencia es la propia jurisdicción, orientada a eliminar los entes innecesarios, reestructurar normativamente los sistemas que responden a modelos institucionales superados y a concentrar competencias parciales sobre un mismo proceso en un menor número de unidades organizacionales.

iv Conflicto política regulación

Bajo esta categoría se han agrupado los temas vinculados al nuevo rol que el Estado ha asumido luego de haber privatizado, bajo concesión, licencia o venta, la prestación de servicios públicos cuya organización productiva sólo es compatible con el establecimiento de monopolios.

En estos casos bajo el modelo de Estado vigente, la modalidad de intervención pública está orientada por la necesidad de incorporar, mediante el ejercicio de regulaciones, acciones sustitutivas de la competencia en el mercado que prevengan la exacción de los consumidores, tanto por la vía de precios como por la vía de calidad del servicio. (18)

La intervención estatal en materia de precio de los servicios, a través de los entes reguladores, puede asumir distintas modalidades: fijación de precios máximos, autorización de los precios requeridos por las empresas en base al reconocimiento de los costos de producción, amortización del capital e inversiones y tasa de retorno garantizada, o bien mediante la fiscalización de la aplicación de pautas preestablecidas en el marco regulatorio respectivo.

La modalidad de control de precios está fuertemente vinculada con los sistemas de control de calidad del servicio. En el primer caso - fijación de precios máximos - usualmente se fijan estándares de calidad a ser satisfechos por la empresa prestadora, independientemente de los procesos internos de la misma para alcanzarlos. Esta alternativa es similar al modelo inglés.

En el segundo caso - garantía de una cierta tasa de retorno sobre inversiones y capital y de ganancia sobre los costos de producción - la modalidad de intervención del ente regulador resulta en acciones de mayor compromiso con la gestión interna de la empresa prestadora, dado que incluye la autorización previa de las inversiones, e incluso la elección de alternativas para la resolución de problemas derivados de la producción del servicio. Esta modalidad de intervención se acerca al modelo americano.

La tercera posibilidad planteada, es similar a la primera, el precio máximo se fija en el punto de arranque de la intervención y los procesos de actualización de los niveles iniciales son supervisados por el ente en función de reglas establecidas previamente de índole monetaria, o basada en etapas del proceso de inversiones establecido. En estos casos el nivel de calidad requerido es también un valor prefijado con independencia de las condiciones a cumplir por el prestador en otras materias. Este modelo es el que mayoritariamente se ha aplicado en el caso argentino.

Otra función fundamental a cumplir por los entes reguladores es la supervisión del modo en que se realiza la relación entre las empresas prestadoras monopólicas y los usuarios y consumidores. Esta función incluye el monitoreo del procesamiento de los reclamos e incluso el ejercicio del rol de arbitraje y/o mediación para los reclamos cuyo tratamiento no provea soluciones bajo el procesamiento habitual.

Estas funciones son cumplidas por los entes reguladores vigentes con distintos niveles de eficacia y eficiencia, pero existen funciones que no son cubiertas por ninguno de ellos y cuya ejecución debería estar situada en las unidades políticas encargadas de la planificación global sectorial, de la estrategia de satisfacción de los niveles de demanda previstos y de la actualización y diseño de marcos regulatorios para

los servicios ya privatizados y los que se planea concesionar o privatizar en el futuro.

En estos casos puede darse que la coexistencia de unidades políticas (Secretarías o Subsecretarías) redunde en duplicaciones de funciones o ausencia total de sistemas de planificación. La solución necesaria en orden a establecer un sistema articulado entre las funciones de política sectorial y de regulación -fiscalización de los servicios privatizados debería lograrse mediante una reingeniería de procesos a nivel sectorial.

v Funciones Transferibles

Bajo esta última categoría de análisis se han agrupado aquellos temas, que debido a definiciones tomadas en la primera etapa de la reforma, deberían haber sido transferidas a jurisdicciones provinciales. También se han reflejado en este punto aquellas funciones que el Estado Nacional debe transferir a la Ciudad de Buenos Aires como resultado del cambio de su status constitucional.

La solución a aplicar en estos casos es la transferencia de la función y/o unidad, lo que requerirá el establecimiento de acuerdos con la jurisdicción que será receptora de dichas funciones y/o unidades con el fin de garantizar la posibilidad de su cumplimiento en el futuro.

(1) Ver Jorge Graciarena - Estado periférico y economía capitalista. "El estado desarrollista ... era un simple actor público en una economía mixta dominada por intereses capitalistas privados con una participación creciente del sector transnacionalizado."

(2) Jorge Graciarena op. citada.

(3) Para caracterizar la crisis estructural ver Marcos Kaplan - Estado y teoría política y constitucional.

(4) Argentina en Crecimiento - La reforma económica y sus resultados: 1989-1992. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Programación Económica. Buenos Aires 1994.

(5) Para un análisis particular de como afectaron las privatizaciones las relaciones Estado - Sociedad ver Mabel Thwaites Rey. Apuntes sobre el estado y las privatizaciones - La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser.

(6) Se privatizaron Entel, Segba, Gas del Estado, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Yacimientos Carboníferos Fiscales, Ferrocarriles Argentinos, Aerolíneas Argentinas, rutas nacionales concesionadas por peaje, Obras Sanitarias de la Nación, centrales hidroeléctricas y térmicas, puertos, empresas petroquímicas y siderúrgicas, estaciones de televisión y radiodifusión, Caja Nacional de Ahorro y Seguros, etc.

Se disolvió el Ministerio de Obras y Servicios Públicos y sus funciones fueron transferidas al Ministerio de Economía, siendo una señal de que el énfasis en el sector estaba en las privatizaciones.

Todavía quedan en la órbita estatal las usinas nucleares. ATC, Encotesa, centrales internacionales y parte de las empresas que componían el complejo de producción para la defensa que aún no ha podido reestructurarse al nivel del resto del aparato empresario estatal

(7) Más adelante nos referiremos a la modalidad en que el Estado resolvió esta nueva función.

(8) Se transfirieron escuelas primarias, medias y técnicas, establecimientos hospitalarios, programas nutricionales y de vivienda. Se automatizó la transferencia de recursos financieros del Fondo Nacional de la Vivienda, Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior y Fondo Vial Federal.

(9) Educación, Salud y Vivienda fueron las agencias gubernamentales que tuvieron una redefinición completa, ajustando su organización política, burocrática y dotaciones de personal al nuevo rol de coordinación de políticas nacionales sin responsabilidad en su ejecución.

(10) La ley 23.928 de marzo de 1991 declara la convertibilidad del austral con el dólar estadounidense de

=A= 10.000 por U\$S 1 a partir del 1° de Abril de 1991. Los puntos más salientes de la ley son:

- El BCRA queda obligado a vender las divisas que el mercado le requiera a esa relación estando obligado a retirar de circulación los australes adquiridos.

- En todo momento las reservas internacionales de libre disponibilidad deben ser equivalentes, como mínimo al 100% de la base monetaria y los depósitos a la vista, en cuenta corriente y cuentas especiales de las entidades financieras en el BCRA. Son inembargables y sólo pueden aplicarse a los efectos de la ley.

- No se admite la actualización monetaria en ningún caso. Se deroga toda la normativa legal o reglamentaria que establezca actualizaciones monetarias.

(11) Se eliminaron impuestos sobre débitos bancarios, servicios financieros, retenciones a la exportación y parcialmente sellos.

(12) Se eliminaron la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, Instituto Forestal Nacional, Mercado de Concentración Pesquera, Instituto Nacional de la Actividad Hípica. Corporación Argentina de Productores de Carne, Mercado Nacional de Hacienda de Liniers. Comisión Reguladora de la Producción y el Comercio de la Yerba Mate, Dirección Nacional del Azúcar, Comisión de Concertación de Política Lechera (COCOPOLEI, y Fondo de Promoción a la Actividad Lechera (FOPALI. Se limitaron las funciones del Instituto Vitivinícola. Se dejaron sin efecto 12 impuestos y contribuciones que se destinaban a financiamiento de estos entes reguladores y operaban como transferencias al sector privado por 500 millones de dólares anuales. Se derogaron los regímenes y franquicias para las actividades capital intensivas (siderurgia, construcción naval y aeronáutica).

(13) El proyecto enviado no contenía disposiciones de fondo que impactaran de manera significativa sobre el mapa de funciones estatales ni sobre la arquitectura política del Poder Ejecutivo Nacional. En gran medida el proyecto constituía una fotografía de la organización vigente al momento de su envío. (13) El proyecto enviado no contenía disposiciones de fondo que impactaran de manera significativa sobre el mapa de funciones estatales ni sobre la arquitectura política del Poder Ejecutivo Nacional. En gran medida el proyecto constituía una fotografía de la organización vigente al momento de su envío.

(14) Las disfuncionalidades relevadas corresponden a incoherencias entre el modelo de Estado como estructura de segundo piso y la configuración del aparato estatal al momento del relevamiento. La perspectiva técnica del trabajo inhibe cuestionamientos respecto del modelo de Estado, entendido como una decisión política del gobierno.

(15) Ver Tilman Evers, El estado en la periferia capitalista. "... Féro la diversidad de las necesidades sociales por atender no sólo crea una multiplicación cuantitativa de órganos, penetra también su transformación cualitativa: el grado de modernidad de un órgano de estado, sus métodos específicos, hasta la ideología de los respectivos funcionarios se diferencia profundamente según el aspecto de la vida social al cual se dirige principalmente la respectiva función estatal"

(16) Ver Tilman Evers, op. citada. "La multiplicación y heterogeneidad de los órganos estatales no es de por sí patológica, al contrario, en principio está enteramente acorde con sus funciones y constituye la única manera en que el Estado puede realizar con fines de organización su papel de estado de intervención permanente. Sin embargo, esta incoherencia necesaria no se mantiene en un nivel provechoso: la confusión, las contraórdenes, la duplicación de instancias con su secuela de trabajo doble, competencia y falta de coordinación tienen que terminar por crear más problemas de los que solucionan."

(17) El sistema de control de alimentos involucra a la Comisión Nacional de Alimentos (creada en 1994) y la Administración Nacional de Alimentos y Tecnología Médica (1994) del Ministerio de Salud y Acción Social, la Subsecretaría de Alimentos (1995), el Instituto de Sanidad y Calidad Vegetal (1992), el Servicio Nacional de Sanidad Animal, y el Instituto Nacional de Vitivinicultura dependientes de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación. Resulta interesante verificar que en el análisis que efectúa Daniel Campione en "Prolegómenos del peronismo. El aparato del Estado. 1943 - 1945" también se distingue el caso de Agricultura "las Continuas reorganizaciones son una muestra de la estrecha combinación de la reorganización de los organismos al servicio de las nuevas funciones, y las posteriores y vertiginosas reestructuraciones en busca de corregir el desorden administrativo creado por las propias reformas.

(18) Para un análisis de la intervención estatal mediante la regulación ver Valmy, Funciones de entes reguladores y políticas de regulación de empresas públicas privatizadas.