

La reforma del estado en la Argentina y España

**Crisis y transformación del estado
en la Argentina (1960-1993)***

Dora Orlansky**

Introducción

Bajo el signo del "Estado de Bienestar", el sector público nacional fue creciendo por la progresiva expansión y diversificación de las funciones económicas y sociales. Más cercanamente, en un período que arranca en los 60, comenzó una transformación estructural al declinar el rol de "Estado Empleador" y cobrar auge el de "Estado Subsidiador" y "Contratista"; su apogeo se sitúa en los fines de la década del 70.

Diez años después, en 1989, comienza una nueva etapa, el "Estado Concedente", con un drástico retraimiento estatal en la producción y distribución de bienes y servicios y en las actividades de redistribución social, y —menos notoriamente— el surgimiento de un nuevo papel. Las implicancias de este proceso reciente que se desarrolla de modo vertiginoso no han sido aún suficientemente analizadas. Este trabajo es una aproximación al estudio de los profundos cambios en la intervención estatal, con particular énfasis en el momento presente; está basado en un conjunto de evidencias empíricas que muestran la recomposición de las funciones del estado y la redefinición de su rol.

El fin de la "triple afluencia": un punto de inflexión

La necesidad de revisar drásticamente el papel del estado surge en las democracias occidentales en la década del 70 cuando se revierte la pauta de la "triple afluencia"¹ que abarcó alrededor de cuarenta años y que consistió

* Este trabajo recibió el Premio del Primer Concurso de Ensayos, organizado por Ciclos y Cuadernos de Estudios Empresariales (Madrid).

** Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencias Sociales - UBA.

1. La expresión *treble affluence* fue tomada de Rose and Peters (1978).

en el crecimiento simultáneo del Producto Bruto Interno, del Ingreso Familiar y del Gasto Público. La expansión de la intervención estatal había sido hasta entonces un fenómeno generalizado; aun en los países más conservadores, el estado se había convertido en regulador de la economía, productor industrial de gran envergadura, árbitro y conciliador entre los intereses sociales concurrentes; etc. Numerosos estudios empíricos mostraron la persistente expansión del sector público en diferentes países de economía capitalista (Cameron, 1978; Lindbeck, 1985).

Las interpretaciones políticas y económicas que se inscriben en las teorías de la crisis fiscal (O'Connor), sobrecarga del estado (Buchanan y Tullock), ingobernabilidad (Offe), etc., demostraron, desde distintos enfoques, la imposibilidad del sistema para responder a las crecientes demandas económicas y sociales que los diferentes sectores de la sociedad consideraban legítimas.

La detección de una situación equivalente para la Argentina fue mucho más tardía, pese a los agudos indicios de la crisis.

En efecto, Argentina había experimentado una eclosión fenomenal del sector público, sin precedentes, hacia 1973; ello se observa a través de cualquier registro de la magnitud de la intervención estatal: el gasto público, el empleo público, el grado de concentración en diversas áreas de actividad, etc. Sin que este abrupto disparo fuera morigerado en los años siguientes —como había ocurrido en períodos anteriores— sobrevino el fin de la era de la “triple afluencia” con el gasto público sin ajustarse estrictamente al rigor de la nueva época. En la Argentina, la mayoría de los análisis políticos y económicos pusieron inicialmente el énfasis en las evidencias de la recesión económica sólo en términos de la disminución del Producto Bruto Interno y de los ingresos familiares.

¿Cómo se explica este sesgo interpretativo? En primer lugar, se trató de un fenómeno inédito: la reversión de la tendencia de crecimiento no tenía antecedentes, el desarrollo sostenido era concebido como una tendencia “natural”. En segundo lugar, a través de la emisión monetaria y el endeudamiento interno y externo se oscureció la magnitud del déficit fiscal —déficit que, por otra parte, parecía haber sido históricamente funcional para el desarrollo económico del país—. Finalmente —quizá uno de los factores explicativos más importantes—, las condiciones políticas del período más autocrático que asoló al país (1976-1983) impidieron trascender la peculiaridad del contexto local y descifrar una realidad económica internacional y generalizada, el inexorable fin de la “triple afluencia”.

El surgimiento del “nuevo orden administrativo”

El año 1989 marca un punto de inflexión en las políticas administrativas referentes a la reforma del estado. Si bien el concepto de “racionalización administrativa” había sido introducido en la Argentina hacia principios de

la década del 60,² vinculado con la preocupación por el déficit fiscal crónico, su protagonismo ha sido intermitente y asociado a la enunciación de políticas de restricción fiscal.

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

Mientras que la dramática situación financiera del sector público resultaba paradójicamente paliada por la caída real del gasto público —al licuar gran parte de las erogaciones del estado en concepto de pagos de salarios (y a proveedores)—, un informe oficial mostraba la exorbitante dimensión de los subsidios encubiertos al sector privado. Según la Secretaría de Hacienda, los 3.995 millones de dólares constantes de 1987 a que ascendía este monto representaban el 70 por ciento del déficit presupuestario del sector público.

La desesperante situación fiscal y la necesidad de implementar políticas de ajuste y planes de estabilidad se habían puesto en evidencia en pleno período de las elecciones presidenciales de 1989 y más aún, durante la crítica etapa de transición del gobierno radical al justicialista.

En ese contexto, al borde de la ingobernabilidad, apenas se inicia la gestión de Menem se aprobaron las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, proyectos presentados por el Poder Ejecutivo, en un acuerdo político inédito según el cual, el Partido Radical, el principal partido opositor, prestó su voto de apoyo en el Congreso.

A partir de estos instrumentos legislativos se inauguró el “nuevo orden administrativo”,³ que básicamente redefine las relaciones de interacción entre

2. Bajo el gobierno de Frondizi (1958-1962), de signo desarrollista, se pusieron en auge las tecnologías de organización y métodos, y se produjeron las primeras descentralizaciones, privatizaciones y cesantías masivas en empresas estatales.

3. He acuñado la expresión “nuevo orden administrativo” porque alude al doble sentido de la expresión primitiva “nuevo orden internacional”, usada por Bush para definir su concepción de las relaciones internacionales de la posguerra fría, críticamente parafraseada como el “nuevo desorden internacional”.

el sector privado y el sector público e impone restricciones sin precedentes a las funciones del Estado de Bienestar. Uno de los principales tópicos fue el empleo estatal.

Tendencias históricas: El Estado Empleador 1960-1989

El sector público argentino presentaba un alto grado de descentralización, coherente con el sistema de gobierno federal que confiere poder político autónomo a las jurisdicciones provinciales (Orlansky, 1989).⁴ En 1986, la mitad del empleo público dependía del conjunto de los gobiernos provinciales y de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, frente al 31% de la administración pública nacional; el resto pertenecía a las empresas del estado y a los bancos oficiales, dependientes del gobierno nacional (Cuadro 1). El proceso de descentralización se desarrolló a un ritmo creciente.⁵ Uno de los pocos antecedentes históricos registra que en 1992 el 70% del empleo público correspondía al ámbito nacional y sólo el 30% a los gobiernos de las provincias y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (Wainer, 1947, p. 69). El grado de descentralización hacia fines de los 80 (50% del empleo público correspondía a las administraciones provinciales), comparado con los cinco países de la OCDE analizados por Rose (1984, p. 130), permite afirmar que Argentina estaba por encima de Italia, Gran Bretaña y también de la República Federal de Alemania, siendo equiparable a Suecia (54%); sólo los Estados Unidos, por la particular importancia de las administraciones locales, presentaba un grado mayor.

La descentralización fue el balance final de la multiplicación de los cargos públicos en las administraciones provinciales y locales mientras se restringieron los puestos en el nivel nacional. Hasta los primeros años de la década del 70 las provincias se constituyeron en importantes fuentes de empleo, atrayendo o reteniendo población activa (Orlansky y Mesz, 1980). El acceso a un empleo público tuvo y tiene un carácter privilegiado en los contextos de las economías regionales atravesadas por frecuentes crisis. Además, entre

-
4. El sistema de gobierno federal otorga un alto grado de autonomía política a las provincias (constituciones provinciales, gobiernos electos que reproducen la división de poderes ejecutivo y legislativo en el orden provincial, etc.). En la práctica, sin embargo, las recurrentes discontinuidades del orden constitucional propiciaron la desfederalización política y la fácil captura por parte del gobierno central de recursos financieros cuya recaudación no le correspondería (impuestos al valor agregado, combustibles, etc.). Así, la permanente disputa por los fondos, debido en parte a nuevas funciones y aumentos de personal, ha llevado a que las provincias obtengan a través de las transferencias del gobierno nacional una proporción del 20% del presupuesto de la administración pública nacional, además de su recaudación directa y de los fondos del sistema de coparticipación federal (Presupuesto de la Administración Pública Nacional 1986).
 5. La tendencia hacia la descentralización administrativa no había sido detectada en los estudios más recientes sobre América Latina (Echeverría, 1985, p 58).

1976 y 1979, las administraciones provinciales fueron destinatarias de la transferencia de sus respectivos establecimientos hospitalarios, de la enseñanza primaria, de los servicios de agua potable, de electricidad, etc., anteriormente administrados por el gobierno nacional.

CUADRO 1
Empleo público en Argentina 1989
(Número de cargos)

Administración Pública Nacional	595.863 ¹	
Empresas estatales	305.440 ¹	
Bancos oficiales	34.042 ¹	
Subtotal Personal Civil del Poder Ejecutivo		935.345
Fuerzas Armadas	80.000 ²	
Prefectura y Gendarmería (seguridad y defensa)	30.000 ²	
Subtotal Personal Militar del Poder Ejecutivo		110.000
Total Poder Ejecutivo		1.045.345
Poder Legislativo		10.000 ³
Poder Judicial		12.000 ³
Gobiernos provinciales		800.000 ⁴
Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires		100.000 ⁵
Municipalidades del Interior		200.000 ⁴
TOTAL		2.167.345

Fuentes: ¹ Sistema Estadístico del Personal Civil de la Nación. DIGRAD, Presidencia de la Nación, 31/12/88. En APN está incluido el personal de la Policía Federal; ² Estimaciones propias basadas en informantes por ausencia de información oficial. No incluye al personal en servicio militar; ³ Datos basados en estimaciones de Secretaría de Hacienda 1985, con probable subestimación por falta de actualización; ⁴ Elaboraciones propias basadas en estimaciones provenientes de Secretaría de Hacienda 1986 y FIEL; ⁵ Estimación propia basada en datos DIGRAD 1986, actualizada según una hipótesis de máximo crecimiento.

Desde el punto de vista de la teoría administrativa, el desplazamiento hacia una mayor participación de los gobiernos provinciales y municipales favorece una acción administrativa flexible y adaptada a las circunstancias locales (Maintz, 1985, p. 99). Pero como ya había sido observado en los escritos clásicos de Adolph Wagner (en Musgrave y Peacock, 1958, p. 8), la "ley de expansión de las [...] actividades públicas se aplica especialmente a aquellos países donde la administración está descentralizada y hay una administración local bien organizada". De este modo, la dotación de agentes en las administraciones provinciales, al margen de los cambios políticos ocurridos durante las últimas décadas, experimentó un crecimiento sostenido. Entre 1960 y 1985 aumentó a más del doble de unos 350.000 a más de 800.000 cargos. (Cuadro 2).

En cambio, el total de los puestos de trabajo dependientes del gobierno nacional registró durante el mismo período una tendencia oscilante entre el franco decrecimiento y el virtual estancamiento entre los 850.000 y los 900.000 cargos (Cuadro 2). Este comportamiento sólo se vio interrumpido durante la gestión justicialista de 1973-1975 que produjo una abrupta y espectacular eclosión del empleo público en todos los ámbitos (nacional, provincial y municipal), en el marco de una gran expansión estatal (Orlansky, 1984, p. 3). Sin embargo, durante los años posteriores y *exclusivamente en el ámbito nacional* el volumen de empleo bajó a sus niveles históricos. El proceso descrito muestra dos tendencias: 1. la importancia creciente del proceso de descentralización administrativa favoreciendo la creación de empleo público provincial; y 2. la declinación del estado nacional como fuente de empleo, en términos absolutos.

CUADRO 2

Evolución del volumen de las principales fuentes de empleo público

Año	Número de cargos 1960 = 100				
	Administración Pública Nacional	Empresas Estatales			Administraciones Públicas Provinciales
	a	b	a+b	c	a+b+c
1970	101	73	88	130	100
1980	98	78	89	198	120
1985	106	73	92	231	131

Fuente: Elaboración propia sobre los datos en Bonifacio (1986: 10 y 20).

Aunque el ritmo de crecimiento del empleo en las administraciones del interior haya neutralizado constantemente las acciones del gobierno central tendientes a reducir el aparato estatal, muchas veces por medio de medidas drásticas como ocurrió en los períodos 1958-1962, 1966-1971 y 1976-1980, el resultado agregado consistió en un aumento tan moderado (Cuadro 2) que no alcanza a reflejarse en ningún coeficiente que mida la evolución del empleo público en términos relativos. Más aún, los coeficientes de empleo público respecto de: a) la población total, b) la población económicamente activa y c) el conjunto de los asalariados, exhiben tendencias decrecientes. En resumen, señalan el descenso sistemático del empleo público nacional en la serie 1960-70-80-85 y la disminución del empleo público total entre 1960 y la década del 80, a pesar de la ampliación de personal de los gobiernos provinciales (Cuadro 3).

CUADRO 3

Empleo público en relación con la población total, población económicamente activa y conjunto de los asalariados¹
(en porcentajes)

Año	Población total		PEA		Asalariados	
	SPN	SP	SPN	SP	SPN	SP
1960	4.6	6.7	12.1	17.7	16.7	24.4
1970	3.5	5.7	9.0	14.9	12.3	20.3
1980	2.9	5.7	8.0	16.1	11.1	22.5
1985	2.8	5.7	7.5	16.2	10.5	22.6

¹ El sector público nacional (SPN) comprende a la administración pública nacional, las empresas estatales y los bancos oficiales. El servicio público total (SP) incluye el SPN, las administraciones públicas provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. No existen datos oficiales sobre el empleo en las municipalidades del interior.

Fuentes: Elaboración propia sobre las fuentes de datos siguientes: Para datos de SPN y administraciones públicas provinciales, Bonifacio (1986); estimaciones propias para el sector público total (SP), incluyendo la municipalidad de Buenos Aires, según un coeficiente constante. No existe información sobre volumen de empleo en las administraciones municipales del interior. Para datos de población total, PEA y asalariados correspondientes a los años 1960, 1970 y 1980, en censos: *Censo Nacional de Población 1960 Tomo I Total País*, pág. 4; *Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas 1970*, pág. 19; *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980 Serie D Población*, gráficos 10 y 11, pág. 2. Para estimaciones de población 1985; *Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2025*, INDEC, pág. 55. Las cifras de PEA y asalariados para 1985 fueron calculadas utilizando las respectivas proporciones de 1980.

La importancia de estas observaciones reside en el hecho de que las tendencias son categóricamente opuestas a las que fueron señalados por diferentes autores para otros países. Las conclusiones de Rose (1984, p. 132), BIRF (1983, Cf. Echeverría 1985, pp. 36-37) y Echeverría (1985, p. 86) coinciden en que creció el empleo público durante un período comparable al que estamos considerando, independientemente del grado de industrialización y de las características políticas e institucionales (OCDE, América Latina, Asia y Africa). El caso de la Argentina *contradijo* la tendencia internacional. Su comportamiento en el nivel agregado resultó del pronunciado efecto de uno de sus componentes: el sector público nacional, cuya incidencia ocupacional disminuía persistentemente. Ello requiere una explicación.

El volumen relativo de empleo público se estancó por cambios muy disímiles que se produjeron desde alrededor de 1960; algunos fueron determinados por decisiones políticas de los distintos gobiernos y otros por tendencias históricas de largo plazo.

Entre los cambios más salientes se destacaron las políticas de *reducción* y de *descentralización*. Políticas de reducción directa fueron los programas de racionalización administrativa en las empresas de ferrocarriles (1962), la privatización del transporte automotor de Buenos Aires —anteriormente nacionalizado— (1963), la contratación de servicios médicos y asistenciales en general por el sistema de arancelamiento (1970: servicios sociales de los jubilados), y la subcontratación privada de servicios de mantenimiento urbano por parte de empresas estatales (1970). Entre las políticas de descentralización se ubican las transferencias a las provincias y municipios de los establecimientos hospitalarios y los de enseñanza primaria, y ciertos servicios de agua potable y eléctricos (1977-1980).

Con respecto a las tendencias de largo plazo, el gran impulso al empleo estatal, como es sabido, tuvo lugar en la Argentina muy tempranamente, intensificándose en los años 40 y 50. Estuvo asociado con los procesos de modernización, industrialización y urbanización y dio lugar a una acelerada expansión del estado nacional en materia de servicios sociales así como a la nacionalización de servicios públicos y la intervención en la producción de insumos básicos. Hacia 1960 comenzó a percibirse el agotamiento de este esquema, aunque con una efímera renovación del impulso estatista entre 1973 y 1975. A partir de la segunda mitad de los 70 desapareció, prácticamente en forma definitiva, el papel rehabilitador del estado haciéndose cargo de las empresas privadas en quiebra, uno de los roles más evidentes que jugó contra el desempleo.⁶ También comenzó a disminuir el volumen de ocupación en las empresas estatales, en parte por la escasez de la inversión pública como consecuencia de la crisis de las finanzas del estado (Canitrot, 1981, p. 179 Cuadro A 14). Precisamente, la disminución del personal en las empresas estatales fue una de las principales causas que contribuyeron al estancamiento del nivel de empleo en el sector público nacional (Cuadro 2).

Otro fenómeno tuvo lugar simultáneamente. La redefinición de las funciones estatales modificó la composición del personal: el sector público nacional se “terciarizó” en sí mismo. Es decir, se incrementaron los cargos en las funciones sociales y políticas a expensas de una severa pérdida en las económicas (1960-1985: +12%, +4%, y -16%, respectivamente; Bonifacio, 1986, p. 15). De aquí la tercera tendencia histórica: la recomposición funcional del empleo en el sector público nacional acentuó progresivamente la participación de las áreas sociales y políticas.

La evolución en algunos de los países más desarrollados fue coincidente (Rose, 1984, p. 139). De los países analizados por Rose, sólo con Alemania, a diferencia, por ejemplo, de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia e

6. Esta forma de intervención económica fue reemplazada por la subvención estatal indirecta (exenciones impositivas) de *nuevas* fuentes de trabajo en el interior: los denominados planes de “promoción industrial”.

Italia, la similitud es total, ya que también crecen allí las funciones políticas.⁷

Tendencias del corto plazo. El Estado Empleador 1983-1989

En la década del 80 continuaron las tendencias históricas ya señaladas, la descentralización administrativa favoreciendo la generación de empleo público provincial, el estancamiento del estado nacional como fuente de empleo y la recomposición funcional del sector público nacional acentuando el empleo en las áreas sociales y políticas.

Efectivamente, el conjunto de las administraciones provinciales se expandió con una tasa anual superior al 7%. Este guarismo, de un orden equivalente a la del período récord 1973-1976, es un promedio de tasas provinciales muy disímiles con una amplia gama de variación que no se explica en forma inmediata por diferencias en el grado de desarrollo económico regional ni por la orientación política del partido en el gobierno provincial. La formidable extensión del conjunto de las administraciones provinciales, especialmente en los años posteriores a 1983 constituye la *única* fuente creciente de empleo público. En cambio, en el sector público nacional hubo una primera fase de aumento del empleo hasta que se impusieron medidas restrictivas en todo el ámbito del gobierno nacional (congelamiento de vacantes y aplicación compulsiva de la jubilación al cumplirse los requisitos de edad y antigüedad). Hasta 1986 el resultado consistió en un crecimiento promedio del 0,75% (19.663 nuevos cargos). Se debió a la expansión de las áreas de Educación, Salud y Bienestar Social y de la Presidencia de la Nación, acompañada por una contracción simultánea en todas las demás áreas dependientes del gobierno nacional: a) los restantes ministerios (Interior, Defensa, Relaciones Exteriores, Obras y Servicios Públicos, y Trabajo y Seguridad Social), b) el conjunto de las empresas públicas y c) los bancos oficiales.

El personal en las áreas sociales aumentó por la ampliación de la cobertura de los programas existentes (educación media y universitaria) y por la creación de nuevos programas (Programa Alimentario Nacional, Comisión Nacional de Alfabetización, etc.), todos intensivos en personal. Es una regla generalizada que los programas sociales constituyan la fuente más importante del incremento de empleo público en los estados modernos: cuentan con amplio consenso político (Maintz, 1985, p. 141) y generan una demanda de prestaciones creciente en tanto los beneficios otorgados son gratuitos o por debajo de los precios de mercado (Downs, 1967). En la Argentina, la tendencia histórica se intensifica durante el período 1983-1986 hasta el punto de que *sólo* en las áreas sociales aumenta el volumen de empleo.

7. La clasificación utilizada por Rose se basa en la distinción de funciones estatales según la producción de bienes y servicios i) de apropiación colectiva, ii) gratuitos y iii) pagos, correspondiéndose aproximadamente con las funciones políticas, sociales y económicas.

Por su parte, la explicación del aumento de personal en la Presidencia podría basarse en hipótesis pertenecientes a la teoría de la burocracia. Bajo el supuesto de una puja por el poder entre distintos organismos en el entorno más inmediato del presidente (Niskanen, 1971), "el requisito central de la pervivencia de un órgano administrativo [...] es la magnitud y la importancia política de sus tareas [...] y como mínimo se pretende conseguir más personal y mayores medios materiales, pues su magnitud puede ser a su vez un indicador de la importancia de las tareas" (Maintz, 1985, p. 141).⁸

En marzo de 1987, el volumen de empleo dependiente del estado nacional retomó prácticamente el caudal inicial del período (diciembre 1983) luego de implementarse el dispositivo de retiro voluntario. (Contrarrestando el aumento de 19.663 cargos ocurridos hasta diciembre de 1986, se produjeron 15.240 bajas atraídas por los beneficios de la indemnización.) Pero en tanto el retiro voluntario estuvo destinado únicamente al personal de ámbitos estrictamente administrativos, es muy probable que casi sin modificación del volumen total se haya alterado la composición funcional a favor de las áreas sociales y políticas, es decir en el mismo sentido de la tercera tendencia de largo plazo enunciada.

En conclusión, a partir de 1983 mientras las administraciones provinciales se expandieron, el empleo público nacional recuperó su característico nivel de estancamiento y se recompuso funcionalmente con el acento puesto en las áreas sociales y políticas, puede afirmarse que las *tendencias del corto plazo reiteraron las tendencias históricas*.

El Estado Empleador en 1989

El nivel de empleo en la administración pública nacional y su composición funcional no exhibían distorsiones significativas en 1989. El panorama que ofrecían estos indicadores no era peculiar o atípico, por comparación con otras administraciones públicas menos controvertidas (Orlansky, 1991). En cuanto al peso fiscal, el gasto en personal se había erosionado drásticamente: los salarios en el sector público fueron una variable de ajuste histórico. "Cualquiera sea la fuente informativa que se tome en cuenta, entre agosto y octubre de 1987 el valor adquisitivo del salario de los empleados públicos nacionales estaba un 70 por ciento por debajo del nivel que tenía en diciembre de 1983", según Urraza (1991, p. 35). La situación salarial no se recompuso desde entonces.

A principios de 1989, antes de la implementación de los dispositivos de la Reforma del Estado, el empleo público en la Argentina ascendía a 2.167.345

8. La multiplicación organizacional y de la dotación de personal del área de Presidencia es un fenómeno ya observado y que se remonta a partir de 1943 (Bonifacio, 1985).

cargos. Este guarismo comprendía las tres jurisdicciones de gobierno (nacional, provincial y municipal), las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad, el Poder Legislativo y el Poder Judicial (Cuadro 1). En términos comparativos, la Argentina tenía menos empleados públicos por habitante que los EE.UU.: 6.5 por ciento y 7.2 por ciento, respectivamente. Aún más sorprendente, el aumento de empleados públicos en el Poder Ejecutivo había sido del mismo orden en la presidencia de Alfonsín (1983-1989) que en la de Reagan (1980-1988), ya que el incremento anual promedio del personal civil en la Argentina fue de 1.07 por ciento y en los EE.UU. 1.03 por ciento (*Budget of the United States Government. Fiscal Year 1990*. Executive Office of the President of the USA). Esta confrontación es sumamente significativa porque, como es sabido, la política norteamericana fue durante ese período extremadamente astringente en cuanto a los cargos civiles de la administración federal (Orlansky, 1991).

Los instrumentos de reforma del estado a partir de 1989

El "nuevo orden administrativo" comenzó con la promulgación en forma conjunta de dos leyes votadas por el Congreso de la Nación en agosto de 1989, la ley N° 23.696 de Reforma del Estado y la ley N° 23.697 de Emergencia Económica, a las que se le agregaron regulaciones más específicas emanadas del Poder Ejecutivo bajo la forma de "Decretos de Necesidad y Urgencia".

La ley N° 23.696 de Reforma del Estado tiene como objeto fundamental reducir la intervención del estado en las áreas productivas estableciendo las disposiciones para la privatización y participación del capital privado. Dos capítulos contemplan el impacto en la situación laboral. 1) El Capítulo IV trata sobre la protección del trabajador, formulando la necesidad de "tenerse en cuenta como criterios en el diseño de cada proyecto de privatización, evitar efectos negativos sobre el empleo y la pérdida de puestos de trabajo, en el marco de una función productiva estable y eficiente. A tal efecto, las organizaciones sindicales representativas del sector correspondiente, podrán convenir con los eventuales adquirentes y la autoridad de aplicación mecanismos apropiados." 2) El Capítulo IX autoriza a establecer un Plan de Emergencia del Empleo, que consistirá en la afectación de fondos para encarar obras públicas de mano de obra intensiva, que sustituyan cualquier tipo de trabajo por medio mecánico, y cuyos valores de contratación y plazo de ejecución no superen cien millones de australes a valores constantes y seis meses de plazo. Dichas obras deberán ser licitadas y contratadas por las municipalidades, previos convenios a celebrarse con las autoridades provinciales, mediante procedimientos de contratación que aseguren celeridad, eficiencia e inmediata creación de nuevos puestos de trabajo. La mitad de la mano de obra a ocupar debería tener residencia en el lugar donde se ejecuten los trabajos, que se llevarán a cabo preferentemente en centros que exhiban los mayores índices de desocupación y subocupación.

La privatización significó, sin embargo, en la mayoría de los casos, una

reducción de personal a través del despido con fuertes indemnizaciones. Por ejemplo, se aplicaron hasta a un 20 por ciento de las plantas en los canales de televisión y radioemisoras y en la empresa de Ferrocarriles del Estado se resolvió en un primer momento el retiro voluntario de un 15 por ciento (12.500 agentes), para lo cual se destinaron créditos especiales otorgados por el Banco Mundial.

En cambio, no se ha implementado —ni se ha reclamado— ningún programa de emergencia del empleo, como aplicó Chile durante la etapa de privatizaciones de empresas estatales. Según Velázquez (1990, p. 123) en Chile “la ocupación estatal se redujo a una tasa promedio de 4 por ciento anual” entre 1973 y 1984. “Es a través de los programas especiales de empleo que se ha intentado compensar, en parte, la propagación del desempleo [...]”. De la confrontación con los datos de Chile —considerado uno de los casos de reforma más duros, comparado por ejemplo con Gran Bretaña (Schamis 1989)—, el caso argentino sin paliativos, en un contexto de alta desocupación y subocupación, indican un proyecto de reforma del estado de tipo “salvaje”. Según declaraciones oficiales —que no pudieron ser confirmadas con series de rutina— se habría alcanzado un ritmo de reducción en la administración central y descentralizada de un promedio del 10 por ciento anual, cuando en Chile el ritmo más intenso fue del 6 por ciento. Como en todo el país, el desempleo subió en el Gran Buenos Aires: del 7 en 1989 al 10.6 en 1993.

La *ley N° 23.697 de Emergencia Económica* está destinada fundamentalmente a la suspensión de los subsidios y subvenciones y regímenes de promoción industrial, cuya magnitud financiera representaba una buena parte del déficit fiscal. En uno de sus capítulos trata sobre el empleo en la administración pública, empresas y sociedades. Introduce el congelamiento de las estructuras de personal existentes y la racionalización de los recursos humanos a través de la reubicación; se promueve la participación de empleados, obreros y usuarios en el seguimiento, desempeño, gestión, propiedad, etc. de los establecimientos y entidades públicas (Programas de Propiedad Participada); se encomienda la revisión de los regímenes de empleo a los fines de mejorar eficiencia y productividad, propiciándose la convocatoria y/o creación de las instancias de negociación colectiva con las asociaciones gremiales; se excluyen fórmulas de indexación, coeficientes, etc., en la determinación de las remuneraciones; también se dispone la baja del personal en las dos máximas categorías del escalafón que fuera designado sin concurso y gozare de estabilidad, cuando razones de servicio así lo aconsejen, fijándose el monto indemnizatorio correspondiente. (Estos cargos fueron posteriormente cubiertos sin cumplir con el requisito del concurso, operando en los hechos como una extensión del personal político de confianza, cuyas funciones habitualmente se reservaban a los asesores de gabinete de las autoridades de rango ministerial.)

El *decreto 435/90 de Reordenamiento del Estado* establece un salario mínimo y un salario máximo para la administración pública nacional; la supresión de las distintas secretarías en los ministerios adecuando las respectivas estructuras con un máximo de hasta treinta y dos subsecretarías para el conjunto de todos los ministerios; la prohibición del pago de horarios

extraordinarios y promociones en las categorías de revista; la jubilación obligatoria para aquellos que cumplieran con los requisitos; la disponibilidad del personal en condiciones de jubilarse en los dos años siguientes; la imposibilidad de mantener más de un cargo; el congelamiento de las vacantes; la organización de cursos para aquellos que voluntariamente optaren por la formación y perfeccionamiento que facilitare su incorporación a las actividades productivas del sector privado.

El nivel de salario máximo, al fijar como tope el 90 por ciento del salario del presidente de la nación, limita las remuneraciones de los cargos gerenciales en organismos y empresas estatales con escalafones especiales que, en muchos casos, superaban sus equivalentes en el sector privado. Asimismo, la prohibición de efectuar promociones y pagar horarios extraordinarios afectan negativamente los ingresos, en este caso, de franjas más anchas de personal.

Este decreto introdujo medidas absolutamente innovadoras en pos de reducir el volumen de personal, tanto entre los designados en funciones políticas como entre los empleados, en general. Por un lado, la reducción de más de cien puestos de secretarios y subsecretarios a tan sólo treinta y dos subsecretarías —a lo cual se debería sumar la eliminación de los respectivos asesores en un número promedio de tres por cargo político— hubiera representado un corte considerable en un rubro expandido desde 1983. Por otra parte, si bien la jubilación obligatoria ya había sido implementada anteriormente, por ejemplo en 1986 —así como el retiro voluntario en 1987—, la condición de “disponibilidad” carecía de antecedentes de aplicación desde su inclusión en la reglamentación del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, ley 22.140/80. Según el actual decreto 435 la disponibilidad se aplica combinada con la condición jubilatoria, constituyendo una suerte de jubilación anticipada.

Sin embargo, según el equipo económico, el cumplimiento de la primera etapa de racionalización estatal mediante la aplicación del decreto 435 no fue satisfactorio porque un informe reservado elaborado por técnicos de una dependencia del Ministerio de Economía, la Subsecretaría de Empresas Públicas (*La Nación*, 14 y 15/8/90), mostró que eran demasiados los organismos y empresas estatales que no habían cumplido o siquiera contestado a los requerimientos del Palacio de Hacienda.

El contenido del *decreto 1.757/90, decreto omnibus para acelerar la reforma estatal* es muy diverso; sólo en los dos primeros capítulos se formulan disposiciones que afectan al empleo público: eliminación de puestos de trabajo, cambios en las condiciones de trabajo, ingresos y disposiciones sobre la representación del sector laboral.

El *decreto 2.476/90 sobre Racionalización del Estado: principales disposiciones relativas a la situación del personal*, apunta a la reducción de personal (racionalización del 34 al 40 por ciento de los cargos en funciones sustantivas en los organismos de las administraciones central y descentralizada), al retiro voluntario y disponibilidad en el caso de disolución de unidades, a la jubilación obligatoria, al cambio de horario, a la contratación

de empresas del sector privado para la prestación de servicios administrativos y de mantenimiento, a la disposición del 3 por mil de la masa salarial de cada organismo para financiar programas de capacitación destinados al personal, a la reconversión laboral, y al nuevo escalafón para el personal de la administración pública, posteriormente denominado SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa).

El nuevo orden administrativo. Una visita en 1993

Cumpliendo con los plazos previstos en el cronograma, al finalizar el año 1992, se habría terminado la parte principal de la reorganización de la administración pública nacional y la privatización de la mayoría de las principales empresas estatales.

Un balance de la composición orgánica del sector público nacional en 1993 depara la comprobación de una situación totalmente novedosa. Como saldo del proceso de reforma del estado, el aparato estatal hoy es un ámbito de donde prácticamente han sido eliminadas las funciones sociales y económicas; e inversamente, se ha hipertrofiado políticamente.

Efectivamente, entre las funciones sociales que correspondían al estado nacional estaba la prestación del servicio hospitalario de salud pública y de la educación media, cuyos respectivos establecimientos se hallan diseminados en todo el país. Una gran parte de los establecimientos sanitarios y la educación elemental ya habían sido desplazados a las correspondientes jurisdicciones provinciales y municipales mucho antes, al finalizar la década del 70, en otro momento neoliberal de la política gubernamental.

A partir de 1989 el desmantelamiento de programas sociales (alfabetización, alimentarios, de promoción social, etc.), y la intervención privada en la gestión de otros (por ejemplo, en los planes de vivienda) desdibujó el rol social del estado nacional, con la consecuente reducción de personal y de los recursos con destino social.

En materia de establecimientos hospitalarios, a la descentralización se le sumó la tónica contratista para ciertas tareas de mantenimiento y apoyo, que penetrando y expandiéndose fue insumiendo las porciones presupuestarias más importantes, mientras los salarios de médicos, enfermeras y no profesionales fueron congelados. Un estudio realizado en un hospital modelo de alta complejidad (*Posadas*, provincia de Buenos Aires) mostró que la masa salarial del 68 por ciento del presupuesto total en 1989, se había reducido al 46 un año después, mientras que lo contrario ocurría con los contratos privados cuyo costo por idénticas prestaciones tenía una incidencia creciente.

La privatización de etapas y actividades de los programas, en general, la reducción de la injerencia estatal, se observa en numerosos programas de la administración nacional. Por ejemplo, el "financiamiento compartido" introduce múltiples cambios en las modalidades del FONAVI (Fondo Nacional para la Vivienda): el financiamiento cubrirá sólo una parte y los institutos

provinciales de vivienda limitarán su intervención a canalizar la asistencia crediticia hacia las entidades pública o privadas promotoras de los emprendimientos (asociaciones, cooperativas, sindicatos, mutuales y otros organismos no gubernamentales de base comunitaria), que serán las responsables de la ejecución de las obras.

En los dos últimos años se ha completado la descentralización de la totalidad del sistema hospitalario y de la educación estatal (no terciaria ni universitaria). El total de personal transferido asciende aproximadamente a 140.000; unos 100.000 docentes y no docentes de la educación media y alrededor de 38.000 del área de salud (transferido a la municipalidad de Buenos Aires).

Por otro lado, las empresas estatales fueron privatizadas a un ritmo creciente. Mientras que desde el gobierno nacional se enunciaba que "para 1995 no habrá ninguna actividad empresaria en manos del estado", esta afirmación suena más a una expresión de deseos que a una propuesta realista. Existen todavía alrededor de 700 empresas en el sector público, muchas de las cuales no tienen una definición respecto del cronograma de privatización. Existen realidades concretas en materia de traspaso de empresas públicas provinciales y municipales en cuya agilización poco puede hacer el gobierno nacional; se interponen muchas veces las intenciones políticas de algunos gobernadores que procuran mantenerlas bajo su control. Tal vez los casos más notorios sean algunos bancos provinciales o la empresa de energía de la provincia de Buenos Aires. Algunas empresas no concitaron el interés por parte del sector privado y también serían transferidas a los gobiernos provinciales (ramales provinciales de los ferrocarriles, Hipasam —Hierro Patagónico—, etc.).

En su máxima expresión, la política de descentralización ha sido plasmada en una propuesta de nuevo federalismo fiscal (FIEL), que se basaría en líneas generales en los siguientes criterios. Se transferirían a los municipios la enseñanza preprimaria, la primaria y la media; trabajos públicos locales; la atención sanitaria (hospitales y centros asistenciales); la definición de los beneficiarios de los programas sociales y la policía de prevención de los delitos comunes en el área urbana y rural. Cada municipalidad asumiría todas las facultades regulatorias en lo que hace a servicios públicos locales y a los problemas del cuidado ambiental. Las provincias tomarían a su cargo sólo las escuelas especializadas; universidades; hospitales de alta especialización; la infraestructura de rutas; puertos y aeropuertos. Atenderían también la Justicia, de acuerdo con su actual funcionamiento, entre otras tareas. La nación, por su parte, retendría el control de la política macroeconómica y las decisiones de endeudamiento neto anual; continuaría ejerciendo las actividades relativas a la defensa nacional, relaciones exteriores, seguridad y policía de frontera, prevención de delitos federales, dictado de los códigos de fondo y de las leyes generales (educación, salud, seguros, bancos, etc.). Este modelo —guía implícita de la gestión económica actual— implicaría una mayor

especialización dentro del sector público en la asignación de áreas funcionales (sociales, económicas y políticas) según los respectivos niveles administrativos (municipal, provincial, nacional).

Volviendo a la situación en 1993, el recorte ya practicado en la administración nacional a través de la eliminación y el traspaso de funciones sociales conjuntamente con la desaparición del estado empresario produjeron automáticamente una recomposición funcional de todo el sector público. La administración nacional se redefine con el acento puesto casi con exclusividad en las áreas políticas, hecho que la afecta en su carácter de institución laboral.

En efecto, que el estado nacional se concentre en las funciones esencialmente políticas (administración general, seguridad, defensa, relaciones exteriores) significa que su prioridad funcional se erige exclusivamente en el ejercicio de la hegemonía política. En otras palabras, se esfuma su anterior papel "desarrollista" con raíces en los modelos del *welfare state*, y aun del estado bismarckiano.

Una de las consecuencias inmediatas es la restricción notable de su magnitud como fuente de empleo, puesto que los programas sociales son universalmente considerados los más intensivos en personal. (Rose, 1984, p. 139).

Ahora bien, podría suponerse que con la descentralización de las funciones sociales nada cambiará en principio, excepto el rótulo de la jurisdicción. Pero no es así en el momento de la transición.

En primer lugar, los programas transferidos fueron sufriendo una lenta e inexorable decadencia presupuestaria anteriormente a su traslado, y una vez ocurrido éste, su continuidad depende de la obtención de los fondos que el gobierno federal provea a las provincias. Es ésta una ardua y desalentadora negociación.

Según Pavaglianiti (1991) la descentralización de los servicios educativos contribuiría a agudizar las diferencias entre las provincias: las remuneraciones y condiciones laborales de los docentes —igual que la calidad de los servicios— se diferenciarían cada vez más según los mayores o menores recursos con que cuenten las respectivas jurisdicciones.

En las provincias, la falta de un ordenamiento anterior hace prever que el traspaso duplique parte de las estructuras administrativas del sector educacional, sin contar, por cierto, la sobrepoblación de empleados públicos que representa un porcentaje por habitante de hasta 10.5 en La Rioja y Catamarca.

Según las estimaciones oficiales, para 1994 se prevé un ajuste que debería involucrar el alejamiento de unos 200.000 empleados de las administraciones provinciales, o sea casi un 20 por ciento del total de aproximadamente 1.100.000 empleados (que es, a su vez, el 10 por ciento de la población económicamente activa provincial).

Reducción del estado e inflación política

El achicamiento del estado nacional oculta un proceso subrepticio de recomposición funcional que consiste en la intensificación de su perfil político.

El acento político es, por un lado, un resultado automático de la reestructuración que se viene produciendo entre 1989 y 1993. Una vez privatizadas las empresas y descentralizado el rol social, el volumen de personal se "achica"; al mismo tiempo, la incidencia numérica del personal en funciones políticas es mayor.

Pero, por otro lado, el proceso de recomposición no se limita a un aspecto relativo. En términos absolutos *ha crecido el volumen de cargos en los sectores más políticos del gobierno*, es decir, la Presidencia de la Nación y el Ministerio del Interior (Cuadro 4). La magnitud del crecimiento es notable: más del 20 por ciento anual (Cuadro 5).

En realidad, el aumento de personal en las áreas políticas del gobierno nacional, como hemos visto, no es en sí un acontecimiento asombroso. Es la *magnitud* del crecimiento del personal en las áreas políticas el suceso que llama la atención. Se trata de nada menos que del 21 por ciento anual en la Presidencia de la Nación y del 45 por ciento anual en el Ministerio del Interior.

La expansión explosiva de personal no tiene antecedentes históricos. Tomando como punto de referencia el gobierno anterior (1983-1989) el crecimiento de la Presidencia fue de 2.2 por ciento anual, mientras que decrecía el Ministerio del Interior (-1.4) y el de Relaciones Exteriores (aproximadamente -0.1). Además, durante 1983-1989 se produjeron reducciones en otras áreas gubernamentales (de acuerdo con las tendencias ya mencionadas, Orlansky, 1989): los ministerios de Economía y Obras y Servicios Públicos, conjuntamente, -2 por ciento anual y el de Trabajo y Seguridad Social -9 por ciento. Ahora, contrariando la prédica oficial, aumentaron masivamente o a lo sumo se mantuvieron constantes (Cuadro 5). El hecho de que ello se haya producido en un marco de restricciones sin precedentes es lo que requiere ser explicado.

Las versiones gubernamentales insisten en que la racionalización de personal fue exitosa. Afirman que alcanzó durante 1991 un total de 63.257, de los cuales 36 por ciento fue a través de retiro voluntario, 20 por ciento por jubilación anticipada, 32 por ciento por cese de planta transitoria, 6 por ciento por jubilaciones docentes, 3 por ciento por disponibilidades, etc. Pero los datos de 1993 no lo reflejan en absoluto.

Lo que ha ocurrido, en definitiva, es que la legislación de la reforma se ha malversado. El plan de reforma del estado iniciado en 1989 pasó sucesivamente por tres etapas normativas de redimensionamiento: 1. recorte de estructuras administrativas; 2. congelamiento de vacantes y 3. reducción del empleo público. Se produjo una gran cantidad de bajas pero también una gran cantidad de ingresos, y hasta de reingresos. Por ejemplo, en algunos sectores de la Presidencia de la Nación muchos de los empleados que se habían acogido

en 1991 a la jubilación (denominada “de privilegio”, por el carácter de sus beneficios) volvieron a sus puestos como contratados. La política de quedarse con “menos gente y mejores salarios” fue tergiversada “porque esa gente regresa a las mismas tareas y va a recibir su jubilación y el cincuenta por ciento del sueldo de un empleado en actividad”.

CUADRO 4
Total de cargos en la Administración Pública Nacional

	Inicio del Gobierno de Menem Junio 1989	Cargos Presupuesto 1993
Presidencia de la Nación (0)	11.612	21.953
Min. del Interior (1)	37.769	42.841
Min. de Relaciones Exteriores	3.126	1.611
Min. Educación y Cultura (2)	360.484	28.073
Min. Justicia (2)		8.950
Min. Defensa (3)	74.470	138.002
Min. Economía (4)	35.159	49.407
Min. Obras y Serv. Públicos (4)	14.791	
Min. Trabajo y Seguridad Social	9.992	11.554
Min. Salud y Acción Social (5)	43.700	12.679

Fuente: DIGRAD 1989; Ministerio de Economía 1993.

(0) En 1989 incluye Sec. de Planificación e INDEC (1717 cargos); TELAM (482); SIGEP (420). En 1993, CONICET (7150) y Sec. de Ciencia y Técnica (190). La Sec. de la Función Pública figura en 1989 y 1993 en la Presidencia de la Nación aunque hacia fines de 1992 pasó por arrastre al Ministerio del Interior con el nombramiento como ministro de quien se desempeñaba como secretario de la Función Pública (Bélliz); para que el mismo funcionario retuviera la jefatura del INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública, encuadrado históricamente dentro de la Sec. de la Función Pública), este organismo se desmembró permaneciendo en el ámbito de la Presidencia de la Nación. Ver en Nota (1) Cuadro 5, la importancia presupuestaria del INAP.

(1) Incluye unos 34.000 cargos de la Policía Federal.

(2) En 1989 Justicia y Educación constituían un ministerio unificado. Los datos de 1989 no se pueden comparar con 1993 porque en éste no se computa la enseñanza media (100.000 cargos) transferida a las administraciones provinciales ni las universidades nacionales.

(3) Los datos de 1989 no se pueden comparar con 1993; este último incluye al personal militar de las fuerzas armadas.

(4) En 1993 los Ministerios de Economía y Obras y Servicios Públicos estaban unificados.

(5) En 1993 los establecimientos hospitalarios ya están transferidos (30.000 cargos).

CUADRO 5

Reforma del estado: aumento de personal en las áreas
políticas en el período 1989-1993
Administración Pública Nacional
(en porcentajes)

	Total	Promedio anual	
	1989-1993	1989-1993	1983-1989 (1)
Áreas políticas			
Presidencia de la Nación	63	21	2.2
Ministerio del Interior (2)	135	45	-1.4
Ministerio de Relaciones Exteriores (3)	-48	-16	-0.1
Otras áreas (4)			
Ministerio de Economía y Obras y Serv. Públicos	0	0	-2.0
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	22	7	-9.0

Fuentes: ídem Cuadro 4 y DIGRAD 1983.

(1) Son tres años de gobierno: 1990-91-92. Los datos para 1993 son los del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos ("Presentación del proyecto de Presupuesto..."); "incluye horas de cátedra convertidas a cargos", según metodología del propio Ministerio. Nótese que no se trata de establecimientos educacionales: en el área de la Presidencia de la Nación, el INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública) cuenta con una asignación de 290.000 horas cátedra, además de los 165 cargos de su estructura de personal ("Trámite parlamentario I Parte, Nº 97, 14 septiembre 1992", pág. 4348).

(2) Se calculó el aumento de personal excluyendo la Policía Federal.

(3) Se trata de una disminución de 1.400 cargos.

(4) Se incluyeron aquellos ministerios que admiten —por su composición— efectuar la comparación numérica. Ver las notas al pie en el Cuadro 4.

En la práctica se han aprobado estructuras de personal más reducidas, se han eliminado organismos (muchas veces sólo en el plano declarativo), se han aplicado prescindibilidades, disponibilidades, retiros voluntarios, jubilaciones compulsivas, etc. ..., pero a través de una multitud de decretos de excepción se ha revertido la situación. Se han creado nuevos organismos (la Secretaría de Medio Ambiente —duplicación funcional de otro ya existente—, la Secretaría de la Tercera Edad, etc.) y se ha reclutado nuevo personal.

Hacia mediados de 1993, en el área del Poder Ejecutivo Nacional se contaba ya la existencia de 98 subsecretarías, a pesar de que el decreto 435 de 1990 dispuso la reducción de su número a 32. Las secretarías de estado y la profusión de asesores (92 para el entonces ministro del interior) se

reprodujeron, al igual que el personal de planta, como una paradoja del achicamiento del estado. En 1993 el total de ministerios, secretarías y subsecretarías superaba el número de 150 y era también superior al total (132) de la cúpula del gobierno de Alfonsín.

Algunos decretos de excepción elevando a las subsecretarías al rango de secretarías establecían que la "experiencia recogida" con posterioridad al dictado de los decretos restrictivos y el carácter sustancial de la misión que tienen asignada algunas subsecretarías aconsejan "elevar la jerarquía de las mismas colocándolas en un nivel acorde con la responsabilidad y la importancia de las funciones que desempeñan".

Se ha creado un nuevo sobredimensionamiento estatal, gracias a la alquimia de la rotación política de los cargos; una suerte de circulación clientelística incesante. Las decenas de miles de cargos que se anularon —con el correspondiente costo—, o que se anunciaron que serían anulados, habrían sido simplemente reemplazados por otros tantos, o más en algunos casos.

Conclusiones

Hasta hace años la expansión del sector público era la pauta regular en una sociedad desarrollada o en desarrollo y se estudiaron los determinantes y contenidos de la expansión. Una de las investigaciones clásicas identifica nueve explicaciones del crecimiento del sector público (Tarschys, 1975). Aunque el esquema conceptual del autor no lo contemple, el modelo de nueve explicaciones para la expansión del sector público puede extrapolarse para la situación opuesta, la de reducción del sector público.⁹ En el caso de la Argentina, la explicación se sustentaría en la situación de la finanzas públicas y los determinantes político-institucionales e ideológico-cognitivos. En efecto, la crisis fiscal y el consenso entre los partidos políticos más representativos acerca de la necesidad de restringir el sector público, unido a las actitudes negativas de la opinión pública hacia el sector público¹⁰ dieron legitimidad a una drástica normativa de reforma del estado.

9. Combinan dos dimensiones tricotómicas de las que resulta un sistema lógico de nueve categorías, todas ellas significativas para el análisis. Las dimensiones son: I) los niveles de explicación (tres): socio-económica, ideológico-cognitiva y político-institucional y II) la perspectiva respecto a la producción de bienes y servicios públicos (tres): del usuario, del productor y de las finanzas públicas. Retornar a este trabajo clásico que explica el crecimiento del sector público sirve por dos razones: una, porque la explicación más que unicausal muestra cómo convergen múltiples determinantes y dos, porque las explicaciones sobre el crecimiento iluminan para entender la reducción del sector público.

10. Una encuesta de opinión (Estudio Mora y Araujo, Noguera y Asociados, diciembre 1990) sobre diversos aspectos de la reforma del estado revelaba que un 68 por ciento de la población está a favor de la privatización de las empresas públicas y un 61 por ciento es favorable a la disminución del número de empleos públicos (Diario *La Nación*, 8 de enero de 1991).

Las tendencias del empleo en la administración pública nacional fueron en la Argentina históricamente similares a las de los países centrales. A partir de la década del 60, el empleo creció —en términos relativos— en las áreas sociales y políticas del gobierno central, en desmedro de las funciones económicas, y al mismo tiempo ocurrió el proceso de descentralización de funciones —y consecuentemente del empleo— hacia las jurisdicciones provinciales y municipales. Estas tendencias corroboradas en el largo y en el corto plazo continúan vigentes. Los programas de reforma del estado se encuadran en las modalidades prefiguradas por las tendencias históricas y recientes, acentuando los cambios en la misma dirección. O sea, en el achicamiento del sector productivo en manos del estado y la transferencia de funciones estatales a las administraciones provinciales y locales.

Sin embargo, los resultados del drástico proceso de reducción del sector público en la Argentina 1989-1993 no coinciden con las declaraciones oficiales. No hay evidencias de la disminución del 10 por ciento anual del empleo en la administración pública nacional de la que el gobierno se jacta (Orlansky 1993).

La única disminución de personal que hubo se debió pura y exclusivamente a los procesos de privatización de las empresas públicas y a la reducción del sector bancario oficial.

En el momento en que se inicia el proceso de privatización (1989), el sector estatal empresario (300.000) y bancario (30.000) ascendía a un total de unos 330.000 cargos y exhibía una tendencia histórica decreciente. Hoy es menos de la mitad.

El proceso de privatización se caracterizó por un fuerte desprendimiento de personal, previo y, en algunos casos, posterior a su pasaje al sector privado. Las empresas de servicios telefónicos, aerolíneas, siderurgia, electricidad, ferrocarriles, agua potable, petróleo, etc., aplicaron programas masivos de retiro voluntario con fuertes sumas en carácter de indemnizaciones. Para facilitar la difícil tarea de gerenciamiento de los despidos, se contó con cuantiosos créditos de los organismos internacionales y se recurrió a las empresas especializadas (en *outplacement*); este mecanismo estaba previsto en la correspondiente legislación (decreto 287 de 1992, artículo 2º punto 4), y consistió en una suerte de “privatización de la privatización”. Fue una apertura más para la participación del sector privado, en este caso las selectoras de personal, que fijaron los criterios y modos de operación para el despido de personal. Fue una modalidad que también se aplicó en la reducción de personal en los bancos oficiales.

Durante la última década la mayoría de los conflictos laborales ha correspondido al sector público (65 por ciento). Sin embargo, durante 1992 se registraron en todo el país la mitad que en el año anterior: en total 279, la cantidad mínima récord desde 1982 (según el *Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría*). Una de las razones de la relativamente mayor paz social sería que las organizaciones sindicales de los gremios privatizados se han convertido más bien en entidades empresarias que han abandonado su antiguo rol de organizaciones ruidosamente contestatarias; su proyecto es

incursionar en el negocio de la salud y en el de la jubilación privada. Otro motivo que contribuye al clima propicio para la paz social es la participación sindical en la implementación del Programa de Propiedad Participada que convierte a los trabajadores de la empresas privatizadas en propietarios de un mínimo del 10 por ciento del paquete de acciones. Por ejemplo, en el caso del gremio telefónico (FOETRA), las acciones pertenecientes a los 32.000 empleados constituirán en cada empresa un condominio indiviso por ocho años cuya representación colectiva (y los beneficios financieros del caso) será ejercida de hecho por el gremio.

Siguiendo con la elucidación del denominado “achicamiento del estado”, la información oficial incluye —impropiamente— la reducción de personal por la descentralización administrativa de establecimientos hospitalarios y de la enseñanza media a las provincias y a la municipalidad de Buenos Aires. Este procedimiento consiste en un mero corrimiento de números, una cantidad de cargos que figurará de ahora en más en las planillas del sector público provincial y municipal (y ya no a nivel nacional), es decir, no implica ninguna reducción del sector público *total*.

Es sorprendente descubrir que una vez que el Estado Nacional se ha desembarazado de las funciones económicas y sociales, las indelegables funciones políticas inflaron su volumen de personal. La Presidencia de la Nación y el Ministerio del Interior aumentaron respectivamente 21 y 45 por ciento anual desde 1989. Esta afirmación refuta la persistente prédica oficial y —posiblemente— la creencia generalizada de que el estado se “achicó”.

El sobredimensionamiento estatal en las áreas políticas sugiere que el estado se ha “politizado”, es decir, se ha hipertrofiado políticamente. Este proceso tiene su correlato en la reproducción burocrática de las estructuras orgánicas (secretarías, subsecretarías), en el control político del ámbito laboral (personal estatal) y en el tipo de acciones emprendidas (programas).

Más allá de lo tautológico que pueda sonar una afirmación sobre la politización del estado, el fenómeno consiste en el grado inédito de la extensión a la esfera del estado de la política del partido oficial, del conflicto entre sus diversos sectores e intereses generales y particulares cuya consecuencia es la parcelación del estado.

El abuso ilimitado de las estructuras orgánicas se traduce en los repetidos cambios en los niveles y denominaciones de las reparticiones ministeriales, en la frecuencia con que se crean o suprimen organismos y en la discrecionalidad en el traslado interjurisdiccional de áreas administrativas siguiendo la trayectoria de las designaciones de su titular.¹¹

11. Mientras la pérdida de autonomía del Poder Judicial acapara las críticas contra el estilo antirrepublicano del gobierno actual, pasa desapercibido el abuso de las estructuras y programas del Poder Ejecutivo para beneficio político del partido oficial o de una fracción del mismo. Uno de los más flagrantes ejemplos es un programa estrictamente partidario destinado a la promoción de líderes juveniles, el de la “Nueva Dirigencia”, dependiente de la Secretaría de la Función Pública (Presidencia de la Nación) desde 1993, Ministerio del Interior.

En el plano laboral, la legislación inicial de la reforma del estado se ha malversado en el sentido según el cual los mecanismos de "flexibilización laboral" (prescindibilidad, retiro voluntario, jubilación compulsiva, disponibilidad, etc.) fueron en realidad instrumentos para la circulación y el control político de los cargos; los reencasillamientos y los concursos en el marco del nuevo reordenamiento laboral (SINAPA) legitimaron estos procedimientos. La expresión "concurso" —un mero eufemismo— fue reemplazada por la menos presuntuosa "selección", canje semántico que elimina la apelabilidad jurídica de las irregularidades.

El resultado actual consiste en un nuevo y creciente sobredimensionamiento del aparato estatal: *la intensificación de las áreas políticas, la expansión de la cúpula política y la redefinición política de la administración pública como institución laboral.*

Referencias bibliográficas

- Bonifacio, José A., "El empleo en la Administración Pública Nacional entre 1959 y 1985. Características generales". Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). *Informe de Investigación* (Buenos Aires, 1986).
- y Salas, Eduardo A., "Diseño organizacional de la presidencia argentina entre 1943 y 1983". Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). *Informe de Investigación* (Buenos Aires, 1985).
- Cámara de Diputados de la Nación, *Trámite Parlamentario*. Mensaje 1.697 y proyecto de ley de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio fiscal 1993. Período 1992, nº 97, 14/9/1992.
- Cameron, David R., "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis". *American Political Science Review*. 1978. 72, pp. 1243-1261.
- Canitrot, Adolfo, "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981". *Desarrollo Económico* Nº 82 Vol. 21, 1981, pp. 131-189.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, "Estadísticas de conflictos laborales". 1991 y 1992.
- Cerese, Francesco P., "Le modificazioni dell'amministrazione in rapporto all'azione sindacale. I ministeri". Roma, 1986. Mimeo.
- CFI, Consejo Federal de Inversiones, "Servicios educativos nacionales en las provincias". 1991.
- Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa. Programa de Reforma Administrativa, "Balance de la Primera Etapa. Resumen General". Buenos Aires, Agosto de 1991.
- , Hacia un estado moderno: Un programa para la reforma administrativa. Octubre 1990. Segunda Revisión.
- Del Olmo, Gabriel y Ruiz, S., "Algunos aspectos de la situación escalafonaria del sector público nacional". Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), *Informe de Investigación* (Buenos Aires, 1986).
- DIGRAD (Dirección General de Registro Automático de Datos, Secretaría de la Función Pública, Presidencia de la Nación. Argentina). Tabulados del Registro Permanente de Agentes Públicos. 1983/1986.

- , Tabulados de cargos ocupados, movimientos de altas y bajas y variaciones. 1983/1986.
- , *Boletín Informativo del Sistema Estadístico de Personal Civil de la Nación*. 1983 a 1989. Tabulados especiales para 1991.
- Downs, Anthony, *Inside Bureaucracy* (Boston, 1967).
- Echeverría, Rafael, "Empleo público en América Latina", OIT/PREALC, *Investigaciones sobre empleo*, 26 (Santiago de Chile, 1985).
- Fanelli, Ana M. G. de, "The role of women in public enterprises: the case of Argentina". International Center for Public Enterprises in Developing Countries. Mimeo (Buenos Aires, 1986a).
- , "Burocracia pública y educación en el estado subsidiario. Argentina 1976-1983". CEDES-CONICET. Mimeo (Buenos Aires, 1986b).
- FIEL: Informe presentado a la Octava Convención de ADEBA (preliminar), 1992.
- Fonction Publique: "Droit syndical et organismes consultatifs". *Journal Officiel de la République Française* (Francia, 1983).
- Heller, Peter y Tait, Alan A., *Empleo y remuneración en el sector público. Comparaciones internacionales*. Madrid: Colección Informes. Serie Empleo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985.
- INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública), "Censo de agentes civiles de la Administración Pública Nacional". Informe N° 3. Estudio Preliminar. *Informe de investigación*. (Buenos Aires, 1979).
- , Serie histórica de los promedios de las asignaciones por categorías del escalafón 1428/73 (Buenos Aires, 1987).
- Lindbeck, Assar, "Redistribution policy and the expansion of the public sector". *Journal of Public Economics* 28 (1985), pp. 309-328.
- Maintz, Renate, *Sociología de la Administración Pública* (Madrid, 1985).
- Miliband, Ralph, *El estado en la sociedad capitalista* (México, 1970).
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos: "Presentación del proyecto de presupuesto para la Administración Pública Nacional - Ejercicio 1993". Mimeo s/f.
- Niskanen, W.A., *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago, 1971).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo), "La contratación, la formación y el desarrollo de la carrera en los servicios públicos", 1983b.
- , "Convención 151". (Ginebra, 1978).
- , "Recomendación 159" (Ginebra, 1978).
- Orlansky, Dora, "Evolución del gasto en la administración nacional (1941-1980). Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). *Informe de Investigación*. (Buenos Aires, 1984).
- , "Empleo público y condiciones de trabajo. Argentina 1960-86". En *El empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*, Adriana Marshall, comp. Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT (Ginebra, 1990). También en *Desarrollo Económico* N° 113, Vol. 29, 1989.
- , "Public Employment in Argentina and the United States. Expected Differences, Unexpected Similarities". Department of Political Sciences. University of Pittsburgh, 1991.
- , "El Nuevo Orden Administrativo. Reforma del estado y empleo público en la Argentina 1989-1991". En *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*. Serie de investigación N° 98. Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT (Ginebra 1993).
- , "Reforma del estado e inflación política. Trabajo presentado en el Seminario

- Internacional de instituciones laborales frente a los cambios en América Latina. IIEL-PREALC. Santiago de Chile 24-27 mayo, 1993.
- , y Mesz, "Los cuadros superiores de la administración pública en las provincias". Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), *Informe de Investigación* (Buenos Aires, 1980).
- Page, Edward C., *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis* (Brighton, Sussex, 1985).
- Palomino, Héctor, "Una imagen cualitativa de los conflictos laborales". *El Bimestre* del CISEA Nº 27, Buenos Aires, 3er. bimestre 1986, pp. 18-21.
- Pavaglianiti, Norma, *Neoconservadurismo y educación: un debate silenciado en la Argentina del 90* (Buenos Aires, 1991).
- PODER EJECUTIVO NACIONAL: "Reunión de Gabinete Nacional. Aprobación de Estructuras". Abril 1991.
- , Mensaje 157, mediante el cual se remite el proyecto de ley de Presupuesto General de la Administración Nacional. Argentina, 1986.
- Presidencia de la Nación, Argentina, Comunicación [a la autora] del jefe de personal de la Secretaría General sobre solicitudes de retiro voluntario. Nota 114, 1987.
- , Secretaría de Información Pública. Dirección Nacional del Registro Oficial. Régimen jurídico básico de la función pública y su reglamentación. Ley 22.140 y decretos varios. Diciembre 1984.
- Robinson Divine, Donna, "A Political Theory of Bureaucracy". *Public Administration*, 57 Summer 1979, pp. 143-158.
- Rose, Richard, *Understanding Big Government. The programme approach* (Bristol, Great Britain: 1984).
- , *Public Employment in Western Nations* (Cambridge University Press, 1985).
- , and Peters, G.B., *Can Government go Bankrupt?* (London, 1978).
- Schamis, Héctor E., "Global Ideas and Domestic Conflicts: The Breakdown of the Historic Compromise in Britain and the Southern Cone". Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. INAP (México, 1989).
- Tarschys, Daniel, "The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation". *Scandinavian Political Studies*. Volume 10/75, pp. 9-31.
- Urzaiza, Rodolfo E. de, *La negociación colectiva en la administración pública en Argentina*. OIT. Argentina. 1991.
- Velázquez, Mario, "Evolución del empleo público en Chile: 1974-1985. En Marshall, comp. *El empleo público frente...*
- Wagner, Adolph, "Three Extracts on Public Finance". En R.A. Musgrave y A.T. Peacock (Ed.) *Classics in the Theory of Public Finance*, pp. 1-16 (Nueva York 1958).
- Wainer, Jacobo, *Racionalización administrativa* (Buenos Aires, 1947).
- Weber, Max, *Economía y Sociedad* (México, 1964).

RESUMEN

La progresiva expansión y diversificación de las funciones económicas del estado entra en crisis en la Argentina en la década del 60, declinando el rol de estado "empleador" y cobrando auge el de "subsidiador" y "contratista"; el apogeo de esta etapa se sitúa hacia fines del 70. Diez años después, en 1989 comienza una nueva etapa, el estado "concedente", con un drástico retraimiento estatal no sólo en las actividades

de producción y distribución de bienes y servicios; sino también en la redistribución social (estado de "bienestar").

Un balance de la composición orgánica del sector público nacional en 1993 depara la comprobación de una situación totalmente novedosa. Como saldo del proceso de reforma del estado, del "achicamiento" del sector público, el aparato estatal hoy es un ámbito de donde prácticamente han sido eliminadas las funciones sociales y económicas; e inversamente se ha hipertrofiado políticamente.

Este trabajo muestra que el sobredimensionamiento político (o "inflación política") es el resultado de la reproducción burocrática de organismos del área política; la expansión de la cúpula política gubernamental y la redefinición política de la administración pública como institución laboral.

ABSTRACT

The progressive expansion and diversification of the state's economic functions went into a crisis situation in Argentina in the sixties, with a decline in the state's role as an "employer", and greater importance being attached to its function as a "subsidiser" and "contractor"; this stage reached its height in the late seventies. Ten years later, in 1989, a new stage started, the "conceding" state, with a drastic retraction on the part of the state, not only in the production and distribution of goods and services, but also in social redistribution ("Welfare" state).

A balance of the organic make-up of the Argentine public sector in 1993 shows a totally novel situation. As a result of the state reform process, of the "reduction" in the public sector, the state apparatus today is a sphere from which social and economic functions have practically been eliminated and inversely it has hypertrophied politically.

This paper shows that the political oversizing (or "political inflation") is the result of bureaucratic reproduction of political bodies; the expansion of the government political upper echelons and political redefinition of the public service as a labour institution.