



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Política y burocracia: la reforma del Estado en Argentina

Orlansky, Dora

2006

Cita APA:

Orlansky, D. (2006). Política y burocracia, la reforma del Estado en Argentina. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

TESIS

POLÍTICA Y BUROCRACIA
La Reforma del Estado en Argentina

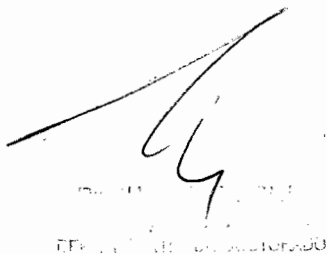
Autora: Lic. Dora Orlansky
Director: Dr. Francisco Suárez

Septiembre de 2006

Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires

CATALOGADO

*Defendida el 5 de junio de 2007
calificación 10 (diez) Sobresaliente*



ÍNDICE

PRÓLOGO 4

I REFORMA DEL ESTADO EN LA AGENDA POLÍTICA

1. INTRODUCCIÓN 14

Similitudes y paralelismos internacionales
1989-2004: las sucesivas agendas de reformas

2. POLÍTICA Y DEMOCRACIA. DE LA GOBERNABILIDAD A LA GOBERNANCIA 23

Estados y bancos: una comunidad de políticas
La crisis del Estado interventor
Ciclos de intervención estatal
Crisis del desarrollo y organismos multilaterales
Neoliberalismo y costo social

3. GESTIÓN POLÍTICA Y BUROCRACIA 35

Antecedentes históricos
El Estado corporativo: control político-gremial
El Estado liberal: la garantía de la estabilidad
Desarrollismo, planificación y racionalidad administrativa
El gobierno del "Proceso" 1976-1983
Democracia y políticas de personal estatal (1983-1999)
Teoría y práctica en la administración pública argentina

4. **EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL EMPLEO PÚBLICO** 50
- Tendencias históricas: 1960-1989
Tendencias de corto plazo. El Estado empleador 1983-1989
5. **SURGIMIENTO DEL “NUEVO ORDEN ADMINISTRATIVO”** 59
- Dinámica del empleo público
Reforma del Estado bajo el signo de la globalización neoliberal
Antecedentes históricos
6. **PRINCIPALES POLÍTICAS E INSTRUMENTOS: 1991** 67
- Principales leyes y decretos
Nuevo escalafón para el personal de la Administración Pública
El impacto de las medidas sobre el empleo público
Conclusiones, proyecciones, conjeturas en 1991
7. **EL “NUEVO ORDEN ADMINISTRATIVO”. UNA VISITA EN 1993** 83
- Impactos estructurales de las reformas
Federalismo fiscal, descentralización, sociedad civil
Del Estado jacobino al Estado “hueco”
Una visión del sector público en 1993
Reducción del Estado e inflación política
8. **ETAPAS Y REFORMAS ESTATALES** 103
- Estructuras, procesos, personal
1989: primera etapa: el “huracán” de reformas
 La acción sindical: dinámica de la confrontación
 Incentivos de la reconversión sindical: cuatro hipótesis
1992: Nuevas instituciones: los organismos de control
 El control interno
 El control externo
1994: Reforma constitucional y nuevos organismos de control
 Isomorfismo, mímica, ritualismo e informalidad
 subyacente
1996: Segunda Reforma del Estado
1998: Negociación colectiva en las postrimerías de la gestión
 de Menem

II IMPACTO DE LAS REFORMAS EN CIFRAS

9. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN EN LOS AÑOS 2000 136

- Volumen y distribución del empleo público
- Sector público nacional
- Empleo público y mercado de trabajo
- Cambios en la estructura funcional del Estado Nacional

10. NUEVAS FORMAS CONTRACTUALES EN EL SECTOR ESTATAL 152

- Una burocracia “paralela”
- Personal especializado: expertos y consultores
- Permanentes, transitorios y contratados
- Modalidades de las contrataciones
- Precarización del empleado público contratado
- Política y contratos
- Diversidad de ingresos salariales
- Conflictos y resoluciones

11. SECTOR PÚBLICO, EMPLEO Y DESEMPLEO 164

- Impacto de las principales reformas
- Descentralizaciones
 - Servicios educativos
 - Servicios de salud
- Empleo en las administraciones públicas subnacionales
- Incidencia del sector público en el empleo total
- Empleo público: diferenciales geográficos
- Tendencias recientes
- Evolución del empleo posreformas: nivel y composición

12. CONDICIONES DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO 192

- Aportes jubilatorios y cobertura de salud
- Precariedad del empleo según área de actividad estatal
- Estabilidad laboral
- Sobreempleo: pluriempleo, jornada laboral, extensión de la edad activa
- Nivel de educación
- Tendencias de género

13. SALARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO 154

El caso de la Administración Pública Nacional
Diferenciales de salarios: evolución y situación actual
 Evolución de los salarios
 Distribución y niveles salariales
 Heterogeneidad salarial
 Evolución de los salarios en las administraciones
 provinciales
 El caso de los salarios docentes provinciales
Algunos comentarios finales

III CONCLUSIONES 224

BIBLIOGRAFÍA 234

“El político piensa en la próxima elección,
el estadista, en la próxima generación.”
Otto Von Bismarck

“The administration of government, in its largest sense,
comprehends all the operation of the body politic”.
Alexander Hamilton (1778): *The Federalist* N°. 72

PRÓLOGO

Política y burocracia, el título de esta tesis, evoca la relación siempre en tensión entre dos áreas de actividad pública y dos tipos de personal. Son dos términos de un par respecto del cual, la teoría ha transitado, ya sea contraponiéndolos, en el caso de la “administración científica”, o diluyendo la asimetría implícita en el *dictum* wilsoniano (“política y administración”), como es el caso de la propuesta participativa del *empowerment*, otorgando al empleado público mayores facultades en la toma de decisiones.

Pero el juego de las palabras expresa en este trabajo la interacción entre la *política* y quienes se desempeñan en el sector público y para ser más exactos, de las políticas de reforma del Estado y el empleo público.

En efecto, durante el transcurso de las últimas décadas la historia ha deparado cambios muy profundos en este tema. Si bien la importancia creciente del papel del Estado fue el aspecto que suscitó la mayor atracción por el tema durante la primera mitad del siglo

XX, el cambio drástico de la tendencia y la reconversión del sector público ha sido el tópico de mayor interés en los últimas décadas. El punto de inflexión fueron las políticas de reforma del Estado. La teoría, a su vez, acompañó la discusión acerca de estas transformaciones y la administración pública, como disciplina académica, se ha enriquecido con la renovación de conceptos y marcos teóricos. Es imposible ignorar los aportes en cuanto a los procesos de toma de decisiones, la implementación y evaluación de políticas públicas, las teorías del *public choice*, el neoinstitucionalismo, etc.

La línea de trabajo que se ha desarrollado en esta tesis se basa en el análisis de una gran diversidad de información estadística (registros administrativos y relevamientos demográficos). El propósito es narrar la relación entre la argumentación política y administrativa y su correlato en diversos aspectos de los recursos humanos del sector público. A continuación se exponen los aspectos centrales de la investigación.

El marco del estudio

La tesis se centra en el tipo e impacto de las políticas administrativas activas, es decir, en las decisiones y las acciones desarrolladas principalmente desde el gobierno nacional durante la década del 90, con el fin de efectuar reformas en las estructuras, procesos y el personal, con particular énfasis en este último.

La hipótesis general sostiene que la mayor o menor facilidad para implementar una política administrativa activa ha dependido del respectivo 1) sistema político y su ciclo; 2) de los determinantes externos o ambientales y 3) del *ethos* o cultura político-administrativa.

1) En efecto, a) el control jerárquico del proceso de cambio por parte de las autoridades político-administrativas y b) la construcción de capacidades para realizar las reformas son aspectos estructurales e instrumentales decisivos. (Christensen y Laegreid 2000)

a) El uso activo de instrumentos de control jerárquico se facilita en sistemas bipartidistas de presidencialismo fuerte y en sistemas parlamentarios con gobiernos de

mayoría firme. En los sistemas federales y en aquellos con mayor poder de los sindicatos estatales los procesos de reforma requieren mayor negociación. (Cox and McCubbins s/f)

b) La construcción de capacidades administrativas consiste en la creación y expansión de unidades administrativas, programas y personal responsable de la formulación e implementación de políticas, conjuntamente con la existencia de recursos financieros. La construcción o incremento de capacidades promueve potencialmente políticas administrativas activas, aunque el éxito que se logre depende también del *ethos*, o sea, de la cultura, las normas de la organización, la administración y la política.

2) Las características externas o determinantes del entorno, ambientales o contextuales son también elementos explicativos. Incluyen factores tan diversos como la contingencia de atravesar crisis fiscales o económicas, el efecto de demostración de experiencias de reforma en otros contextos y en otro orden, recibir el influjo de doctrinas de reforma administrativa promovidos por organismos multilaterales o internacionales (BM, BID, PNUD, FM, OCDE), empresas de consultoría nacionales e internacionales, etc, que pueden ejercer influencias tanto “técnicas” como “institucionales” (Meyer y Rowan 1977; Saint-Martin 1998). Ciertas prescripciones generalizadas globalmente tales como el *gerencialismo*, podrían operar como mitos que crean presiones de cambio en las políticas administrativas. En ese sentido, la aplicación de fórmulas engendra a veces un doble standard, el denominado *decoupling*: una profunda disociación entre lo normativo y el comportamiento real.

Los factores ambientales pueden tener una importancia decisiva en el cambio de políticas administrativas y de modo impredecible, en el caso de una *coyuntura histórica crítica* (Baumgartner y Jones 1993). Pero el cambio también puede ocurrir sin mediar circunstancias excepcionales; es el tipo de cambio organizacional evolucionista que transcurre como una secuencia de *equilibrio puntuado*, a saltos (*punctuated*; Krasner 1984), cuyo objetivo es una *innovación acotada* (*bounded innovation*; Weir 1995) o que puede generar una acumulación institucional sin reemplazar lo existente, es decir, un resultado con características aluvionales (*layering*, según Thelen 2003).

3) Los propios aspectos instrumentales del sistema político deben ser vistos a la luz de las restricciones que dependen de las características de la cultura político-administrativa, es decir, de las tradiciones culturales, de las normas y valores nacionales que pueden ejercer un impacto crucial en la implementación de una política administrativa activa: la historia, la memoria, las rutinas cuentan (el mecanismo de *path dependency*; Pierson 2000; Peters 1999), o en particular, metafóricamente, la *histéresis*, una característica de los cambios, según el cual estos se demoran o se aceleran, dependiendo de su historia previa. En ese sentido, se incluyen factores tales como una tradición más o menos “*estatista*”; la homogeneidad o heterogeneidad en las normas y valores; la *formalidad* o *informalidad* (North 1989); el nivel de importancia otorgada a la equidad, en el sentido de estar o no intrínsecamente incorporada (“*embededness*”; Granovetter 1985) a los valores políticos; las tendencias existentes en cuanto al cambio *incremental* o *radical*; los estilos *corporatistas*; las peculiaridades de la legislación en cuanto a la especificidad de la administración y en general, el tipo de cultura o subculturas administrativas. La singularidad de los factores normativos, por ejemplo, la existencia o no de códigos, procedimientos y tribunales específicamente administrativos (Wollman 2001), así como los factores culturales, por su mayor o menor compatibilidad o incompatibilidad con las reformas administrativas, pueden contribuir o impedir su implementación. (Brunsson y Olsen 1993)

El caso de estudio

Las políticas administrativas activas, en el caso de las reformas estatales en Argentina, han constituido un conjunto diverso, múltiple y complejo, entre cuyos determinantes se encuentra el impacto de las crisis económicas, el ideario para enfrentarlas, el marco legal y la cultura administrativa, así como la emergencia de una ventana de oportunidad en relación con el ciclo político.

A grandes rasgos, podría señalarse que, en un principio, el hecho de atravesar una crisis económica de envergadura (1989) se vincula con la mayor agresividad de las políticas administrativas basadas en criterios de eficiencia y descentralización. Se han desarrollado a un ritmo vertiginoso en sus inicios y luego, en una sucesión de etapas diferentes según su cometido (*equilibrio puntuado*): 1) el mayor dinamismo (1989-

1992) en las políticas administrativas orientadas hacia la eficiencia (privatización y descentralización) se correspondió, entonces, con un contexto de crisis económica de envergadura y el inicio de la presidencia de Menem constituyó una ventana de oportunidad; 2) La transparencia fue el objetivo de las reformas administrativas que promovieron la creación de nuevos organismos que garantizaran los procedimientos de *accountability*, en un contexto de corrupción rampante (1992-1994); 3) la fragmentación y burocratización de las políticas continuaron la secuencia de reformas (1996) impulsadas por la búsqueda de objetivos de racionalidad en estructuras y procesos; 4) la negociación y el incrementalismo caracterizaron la fase final (1998-1999) del período 1989-1999, apuntando hacia políticas administrativas de reforma en las condiciones del empleo público en pos de la flexibilización laboral, articulada con una mayor participación del personal estatal en la gestión de recursos humanos.

Posteriormente a 1999 y hasta su caída, en diciembre de 2001, prevalecieron las políticas administrativas de “modernización y anticorrupción”, ideologías emblemáticas del programa de gobierno de De la Rúa. Desde 2002, frente a una crisis política y económica sin precedentes, las propuestas administrativas por parte de las sucesivas gestiones de Rodríguez Saá y Duhalde transcurrieron por andariveles que enfatizaron la retórica hacia la frugalidad y el papel asistencial del Estado nacional. El gobierno de Kirchner, a partir de 2003, se autodefinió en situación de emergencia y se concentró en la solución del endeudamiento externo. Posteriormente ha estado signado por el desarrollo de mayores capacidades (y discrecionalidad) estatales para el manejo de los recursos fiscales y una renovación de la intervención estatal.

Las filosofías administrativas o criterios más frecuentes sobre las que se sustentaron las reformas administrativas fueron la búsqueda de austeridad en el gasto y la restricción fiscal; la mayor discrecionalidad en la toma de decisiones; el intento de lograr mayor transparencia y *accountability* (vertical, horizontal, etc.); la aplicación de los clásicos “criterios científicos” de administración y coordinación; las ofertas y demandas de descentralización, etc. Como se deduce, la diversidad de criterios ha presentado aspectos convergentes, se han superpuesto o más aún, contrapuesto.

Metodología del estudio

Se han utilizado materiales bibliográficos muy diversos y fuentes de datos de tipo cuantitativo y cualitativo. El relevamiento, las elaboraciones propias y el análisis de la información ha seguido paralelamente diversas líneas. Los recursos utilizados son informados en detalle en el texto.

La revisión de bibliografía sobre el tema, además de la literatura sustantiva, ha incluido la discusión de conceptos, teorías y métodos de investigación, más allá de las técnicas estadísticas habituales, aplicando algunos aportes del neoinstitucionalismo sociológico, económico, histórico tales como conceptualizaciones, construcción de narrativas (Rodrik 2003), etc.; y estudios de caso y comparativos. (Ragin y Sonnet 2003; Peters 1998)

En cuanto al tema de estudio en particular, se ha identificado, relevado y clasificado la información bibliográfica, documental, periodística, de entrevistas, etc., sobre las políticas administrativas e institucionales (legislación, informes oficiales Argentina 1989-1999), con pertinencia en la reforma del Estado; se han establecido hipótesis explicativas que se exponen en los diversos puntos de la tesis; se han confrontado políticas (modernización, austeridad y ajuste, descentralización, etc.) y sus resultados a través de la elaboración de la información estadística (registros administrativos oficiales, datos demográficos, etc.).

Se ha evitado la monótona mención de las referencias bibliográficas de la autora a lo largo del texto, excepto las de autoría compartida, así como también, en el caso de un aporte personal, por el supuesto interés que pudiera entrañar la fecha de su formulación.

Contenido de la presentación

La tesis consta de dos partes y las conclusiones. En la primera parte, trata sobre la introducción de la reforma del Estado en la agenda política; incluye el contexto de ideas, los antecedentes históricos de las políticas administrativas, las tendencias en el sector público, los determinantes internos y externos, los principales instrumentos de

reformas administrativas, su implementación y la caracterización de las etapas de reformas. En la segunda, se discute el impacto de las reformas a través del análisis y discusión de datos estadísticos del empleo estatal en la Administración Pública Nacional y jurisdicciones subnacionales. Luego se presentan las conclusiones.

En un Índice se despliega el ordenamiento y la ubicación de los contenidos, según sus partes, capítulos, títulos y subtítulos.

I. REFORMA DEL ESTADO EN LA AGENDA POLÍTICA

1. INTRODUCCIÓN

La reforma del sector público en Argentina se encuadra en una tendencia internacional generalizada que se propagó como respuesta a la crisis fiscal de los años 70 cuyas vicisitudes sacudieron, en mayor o menor grado, tanto a los países desarrollados como en desarrollo. Se trató del fin de la “triple afluencia” que consistió en el cierre de la tendencia imperante después de la Segunda Guerra Mundial según la cual el gasto público, el ingreso de las familias y el PBI crecieron sin pausa en forma simultánea (Orlansky 1995). Fueron tres décadas (1945-1974) de expansión estatal con crecimiento de los salarios y de la economía en su conjunto y del auge del Estado de bienestar, que se interrumpieron a mediados de los años 70 con recesión, inflación y gasto público en persistente aumento.

El vuelco de la mayoría de los países en desarrollo hacia las reformas orientadas a la economía de mercado se produjo en forma inequívoca aunque desigual durante la década del ochenta. Los años 60 y 70 se habían caracterizado por un creciente rol de la intervención estatal en la economía. En los años 80 y 90, en contraste, se revirtió el modelo de desarrollo imperante. Fueron los años del “triunfo del liberalismo” y de la “magia del mercado” en escala global (Biersteker 1995).

Básicamente, un conjunto de medidas que se aplicaron desde una perspectiva neoliberal –por ese entonces hegemónica– fueron conocidas como el “Consenso de Washington” (Williamson 1993). Sus contenidos fueron similares a las directivas de la OECD en el ámbito de los países más desarrollados y, más tarde, también en los países “en

transición” (ex-economías planificadas centralmente). Apuntaron a la estabilidad fiscal, i.e., al equilibrio de las cuentas de gobierno, al sinceramiento de precios, a la liberación de la tasas de cambio, etc., pero sobre todo, impulsaron el ajuste estructural a través de la apertura y desregulación de la economía y el traspaso al mercado de la producción y distribución estatal de bienes y servicios.

Según Haggard (1995), “... para algunos, la reforma del Estado es sinónimo de reducción de la intromisión no deseada del gobierno en los mercados y de incremento en la eficiencia burocrática: privatización, reducción de las regulaciones innecesarias, reorientación de las prioridades del gasto en torno a funciones gubernamentales esenciales, mejoramiento del suministro de servicios por medio de una mayor contratación externa; y eliminación del despilfarro, del fraude y del abuso a través de reformas del sistema de gerencia financiera. Esta corriente de pensamiento nació de la profunda crisis fiscal. Políticamente, refleja la idea conservadora de que el rol del Estado debería ser claramente circunscrito”.

Argentina inició en 1989 un proceso de transformación del sector público más tardíamente que los países anglosajones (Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, etc.) e incluso que algunos países latinoamericanos (Chile, Bolivia, México); el ritmo vertiginoso en el período inicial 1989-1991, un “huracán” de políticas (Light 2006), no tuvo precedentes históricos. La privatización de las empresas públicas lideró el proceso de transformación estatal como una señal contundente de la profundidad del cambio emprendido con la asunción de Menem a su primer gobierno (1989-1995).

El proceso de privatización se constituyó en el objeto de estudio que generó mayor interés inicialmente (Gerchunoff y Machinea 1995; Gerchunoff y Cánovas 1995, entre otros) y posteriores evaluaciones (Gerchunoff, Greco y Bondorevsky 2003). La redefinición de las condiciones de trabajo en las ex-empresas públicas dio lugar a algunos estudios de caso muy iluminadores (Figari 1995; Orlansky y Makón 2003) que revelaron cómo operaba la introducción de nuevas formas de trabajo precario, flexible e informal –los efectos sociales quizá más aleccionadores de la privatización– que se propagaron luego en el mercado de trabajo en su conjunto.

La reforma del Estado también significa, en particular, la reforma de la burocracia gubernamental. Pero según Haggard (1995) "... la burocracia se inscribe en una cadena más larga de relaciones principal-agente o de relaciones delegadas, desde los intereses de grupos y votantes hasta los intereses de los políticos; de los políticos hacia los directivos de las agencias burocráticas; y de los directivos de las agencias hacia abajo a través de la cadena organizacional de mando". La reforma administrativa no sería una simple cuestión de corregir los incentivos burocráticos internos; se trataría, en cambio, de un proceso inherentemente político.

Más allá de una visión teórico-normativa, la discusión acerca de las reformas del aparato estatal basadas en experiencias y evidencias está abierta. Algunos trabajos han presentado un balance con datos empíricos de los resultados de las reformas administrativas (por ejemplo, Babino 2003). En la mayoría de los casos, la información procesada ha sido principalmente normativa (leyes, decretos, resoluciones, etc.), indicativa en el mejor de los casos de los objetivos y contenidos de los cambios propuestos y sus mejores intenciones (Ghio 2000).

Existe siempre la dificultad que ofrece el estudio del ámbito de la administración pública, por el hecho de estar sometida a una dinámica de cambio incesante de permanentes idas y vueltas según el ciclo político y/o el cambio de gestión de gobierno o de un área. En realidad, esta pauta de recurrencia ya fue observada en procesos de reforma en otros países (March y Olsen 1995; Olsen y Peters 1996). En ese sentido, también queda pendiente una comparación del caso de Argentina con otras reformas (Ostrom 1982; Pierre 1995; Peters y Savoie 1995) basada en la diversidad de tipos históricos de administración pública: anglosajona, napoleónica, germana, etc., (König 2003).

Hubo aportes en otros aspectos. Por ejemplo, en el análisis político de la lógica de apoyo y de oposición a las reformas estatales por parte de los diferentes actores políticos (sindicatos, partidos políticos, organismos y grupos empresarios, etc.). O sea, el juego de *ganadores y perdedores*. (Torre 1998; Acuña y Smith 1996; Orlansky 1998c; Etchemendy 2000, entre otros).

Finalmente, desde una concepción más estrictamente política, coincidiendo con la recuperación y/o transición a la democracia, algunos autores (O'Donnell 1994, 1995 y 1996; Bresser Pereira, Maravall y Przeworski 1993) se han planteado la reforma del Estado abordando las cuestiones de la responsabilización e imputabilidad (*accountability*) y de la participación ciudadana.

Los aportes internacionales más recientes son por un lado, las reformas post-tatcherianas del laborismo británico que amplían la concepción inicial del servicio civil según el *New Public Management*, cuyas dos funciones principales eran: 1) la creación de un ambiente propicio para el funcionamiento eficiente del sector privado y 2) la creación de un ambiente de regulación para la provisión eficiente de los servicios públicos (Nickson 2002:10-12). En la actualidad se reivindican las nociones de *public service* y *public value* desde una óptica de permanente evaluación y democratización de las funciones de la administración pública (Kelly y Muers s/f). Por otro lado, la visión posmodernista del *New Public Service* (Denhardt y Denhardt 2000) comparte el mismo afán democratizante con la particularidad, en este caso, de un gran énfasis antigereñalista.

Similitudes y paralelismos transnacionales

Durante la mayor parte del siglo XX la tendencia de la economía política predominante había sido la de otorgar un creciente papel al sector público y, especialmente en las primeras décadas, estuvo centralizada en el nivel del gobierno nacional. En el caso de Argentina, a partir de la década de 1950, la participación del gobierno nacional en el gasto y empleo público se contrajo relativamente frente a la expansión de los gobiernos provinciales y municipales.

La emergencia de una corriente neoliberal generalizada frente a la crisis fiscal de los años 70 también estuvo basada en una filosofía política opuesta a todo proceso de centralización (Hayek; Friedman). Desde esta postura intelectual, como también apelando al denominado *principio de subsidiariedad* se promovió el proyecto descentralizador, un componente fundamental en la corriente de reforma del Estado.

Aun cuando los diversos procesos comprendidos bajo el término *descentralización* hayan sido objeto de definiciones conceptuales y operacionales (Prud'homme 1994; Rondinelli, Nellis and Cheema 1984), una de las características del término *descentralización* es su ambigüedad, lo cual explica la adhesión tanto desde los sectores antiestatistas –de los cuales ha surgido– como desde los sectores progresistas en sus reclamos de mayor participación política y social. (Fox Piven 1993).

La descentralización es un tópico que atraviesa una amplia variedad de procesos de reforma e incluye principalmente dos tipos de cuestiones: la descentralización en el ámbito político-administrativo y la descentralización en el sentido de transferir al mercado las instancias de decisión económica. Ambos casos se sustentan en la hipótesis, según la cual a mayor expansión de la descentralización, tanto hacia los gobiernos subnacionales como al mercado, menor sería la necesidad de complejas estructuras de gobierno y organización de la representación, o sea, más simplificados serían los nexos gubernamentales. (Bennet 1994)

En ese sentido la propuesta de descentralización es coherente tanto con el cambio de paradigma de la administración pública –del clásico modelo weberiano al post-

burocrático– (Lam 1996), como con el *nuevo federalismo fiscal*. (Beer 1977; FIEL 1993)

En el primer caso, la descentralización funcional es un complejo proceso de reforma administrativa que implica la separación de diferentes funciones según servicios sustantivos, de apoyo, comerciales, la delegación de ciertas funciones al sector privado, a comisiones *ad hoc*, a ONG, etc. y que introduce la delegación del control presupuestario, la responsabilidad y la imputabilidad (*accountability*) hacia niveles jerárquicos inferiores.

En el segundo caso, el *nuevo federalismo fiscal*, se define como la economía política que incluye los distintos niveles de jurisdicción administrativa y que se basa en la necesidad de establecer, en el nivel de gobierno pertinente, un principio de correspondencia entre quienes obtienen los beneficios de un bien colectivo y los contribuyentes al mismo. Desde esta perspectiva se sostiene la devolución a las instancias provinciales y municipales de la mayoría de las políticas sociales.

Hacia fines de los años 70, las políticas de descentralización se difundieron ampliamente como la solución a los problemas de eficiencia y equidad en el sector público. En América Latina tuvieron lugar numerosas experiencias impulsadas por el Banco Mundial apoyadas en la idea según la cual el acercamiento de la toma de decisiones al ciudadano incrementaría la capacidad de control del sector público (*accountability*) y por lo tanto, la efectividad. (Petersen 1997)

Sin embargo, sin la democratización de las estructuras sociales y políticas locales, la descentralización constituye un medio a través del cual las elites políticas locales amplían su poder a través del clientelismo. La menor escala urbana y el gobierno local en áreas rurales contribuyen a la debilidad institucional. (Fox y Aranda 1996)

La ausencia de coordinación entre niveles de administración, la existencia de recursos no disponibles, la superposición de políticas, etc. permiten afirmar que los beneficios de la descentralización en la asignación eficiente no son tan obvios como lo sugiere la teoría del federalismo fiscal. Más aún, el problema no parece ser cuál de los niveles de

jurisdicción administrativa debería prestar el servicio, sino más bien la organización de la producción conjunta entre los distintos niveles de administración. Algunas investigaciones señalan que la ausencia de coordinación e integración son los factores que han impedido dramáticamente la implementación exitosa de las políticas de descentralización. (Fox y Aranda 1996)

En suma, la evidencia empírica indica que las perspectivas de mejorar los resultados de las políticas públicas a través de su transferencia a los niveles de administración subnacional no parecen haber colmado aún las expectativas que promovió el entusiasmo generado por el credo descentralizador.

1989-2004: las sucesivas agendas de reformas

La expansión generalizada de la visión liberal originó más de una reflexión acerca del papel de las ideas en la formulación de las políticas públicas (Yee 1996) y algunos autores identificaron los mecanismos de transferencia (Rose 1993; Dolowitz y Marsh 1996).

Un sistema de ideas, sea un refinado marco conceptual o simplemente un latiguillo, puede ejercer cambios significativos en la definición de intereses e influenciar el comportamiento de los actores sociales. La fuerza que adquieren las ideas, su poder real en el mundo de la política, no es independiente de la configuración de instituciones e intereses presentes (Hall 1989). Sin embargo, el dinamismo intrínseco de las ideas no sería suficiente para su transformación en políticas sin la necesaria intervención de una *comunidad epistémica*, o sea redes de especialistas, profesionales, técnicos y académicos con prestigio e influencia en determinados tópicos. Es el caso de los organismos internacionales de asesoramiento (PNUD, CEPAL, OECD) y otros organismos multilaterales de crédito (BID, BM, FMI). Según Haas (1992), el control que ejercen sobre el conocimiento y la información es una importante dimensión del poder. La difusión de nuevas ideas e información orienta nuevas políticas y es un factor

crucial en la coordinación política internacional. Así, las comunidades epistémicas constituyen actores transnacionales cuyo rol no sólo consiste en la elaboración y suministro de información, sino también en el asesoramiento en políticas públicas. Además, al ejercer una notable influencia en la configuración de la agenda gubernamental contribuyen a la convergencia internacional en la toma de decisiones, sobre todo, si las recomendaciones abarcan a un número creciente de estados y son compartidas o inspiradas por los países considerados "exitosos".

Una sucesión de "agendas" auspiciadas por diversas comunidades epistémicas se ha desplegado a partir del (I) "Consenso de Washington" (1989). Básicamente, la secuencia histórica es el siguiente.

(II) La llamada "Reforma de Segunda Generación" (Naim 1995) planteó la necesidad de traspasar las reformas (fundamentalmente económicas) de primera generación y encarar la transformación de áreas institucionales primordiales (Educación, Justicia, Administración Pública, etc.).

(III) El "Post Consenso de Washington" (Stiglitz 1998) propuso una agenda institucionalista, regionalista y la imposición de transparencia en el sector público.

(IV) La denominada "Disputa de Washington"¹ (Birsdall y de la Torre 2001) formuló una agenda de diez puntos compatibles con la equidad y el crecimiento económico (redes de seguridad social, protección de los derechos del trabajador, lucha contra la discriminación, mayores impuestos a los ricos y mayor gasto hacia los pobres, asistencia a la creación de pequeñas empresas, descentralización y mayor acceso a la educación, formación de instituciones fiscales y monetarias que puedan implementar políticas anticíclicas y moderar el ciclo económico, etc.).

(V) Una visión desde CEPAL en 2001, estableció el requisito de una nueva relación entre el mercado y el interés público a través de políticas gubernamentales y de un compromiso más activo de la sociedad civil. No sólo se trató del control macroeconómico sino también del impulso al desarrollo de actividades productivas

¹ "Washington Contentius" en la designación original.

mediante la vinculación entre los sectores público y privado. Los objetivos de desarrollo no se restringirían al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza, sino que incluirían un conjunto más amplio de valores (libertad, cohesión social e identidad cultural).

(VI) El Foro de Porto Alegre en 2002, un movimiento antiglobalización sumamente heterogéneo, ha presentado un consenso de cinco puntos en cuanto al tema central de la producción de riqueza y reproducción social². Los puntos son los siguientes: 1) el libre comercio no garantiza la riqueza ni el desarrollo; 2) las corporaciones (o sea, las grandes empresas) tienen demasiado poder; 3) la liberalización financiera ha incrementado la desigualdad global y ha sido la principal causa de las crisis financieras y contagios y 4) las instituciones internacionales deberían ser reformadas; 5) las deudas externas de los países en desarrollo deberían reducirse y establecerse otros mecanismos para los préstamos. (Lora y Panizza 2002)

(VII) Finalmente, el “Consenso post-Consenso de Washington” (Forum Barcelona 2004) reconoce que sí existe un rol para el mercado; el tema –según Stiglitz– es hasta qué punto el neoliberalismo reconoce a su vez la existencia de un rol para el Estado, más allá del papel mínimo de asegurar el cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad.

Esta sucesión de agendas expone las principales divergencias y convergencias históricas de la discusión acerca del rol y las reformas del Estado en las últimas décadas.

² Los otros tres temas son: poder político y ética en la nueva sociedad; sociedad civil y arena pública y acceso a la riqueza y sustentabilidad. Ver World Social Forum. <http://www.forumsocialmundial.org.br/eng/> (Lora y Panizza 2003).

2. POLÍTICA Y DEMOCRACIA. DE LA GOBERNABILIDAD A LA GOBERNANCIA

La transición de la Argentina hacia la democracia y a la economía de mercado ha sido un doble proceso por el que han atravesado las “nuevas democracias” y las “democracias recuperadas”. Parece ser de rigor que la tercera ola de democratización se asociara a una drástica redefinición de las funciones estatales sobre la base de una nueva configuración de valores, objetivos y metas políticas esencialmente subordinadas a la lógica económica. La reforma del Estado en Argentina excedió la eliminación del rol del Estado como empresario, su reducción como empleador, etc. No sólo significó liberar los mercados de los controles políticos, sino a la inversa, que la intervención política se gestionara –aunque no necesariamente con éxito– desde la mira del comportamiento de las variables macroeconómicas. Lo novedoso fue la colonización de la política por la racionalidad del mercado. (Lechner 1995)

En efecto, la relevancia de la noción de “eficiencia” ha sido inédita. Un concepto extraído de la economía política se introdujo como instrumento y meta de la política y las políticas. Si bien “la distinción entre variables económicas y no económicas puede carecer de sentido si el objetivo es comprender la sociedad” (Streeten 1993:1286), la importancia otorgada a los conceptos de la economía en el discurso político es coherente con la hibridación de economistas y políticos en la reciente transición dual hacia la economía de mercado y la política democrática. (Montecinos 1995)

La nueva racionalidad política ha instaurado la legitimidad y la eficiencia como fundamentos de la gobernanza (*governance*)³. Invocar la eficiencia como una condición para el buen gobierno constituyó una ruptura con apelaciones políticas de corte paternalista y particularista que suelen plagar el discurso, los programas y las acciones de las democracias populistas.

La noción de eficiencia en política es un concepto elusivo cuya forma canónica de definición no va más allá de establecer que es (quizá una búsqueda inacabada de) la mejor relación viable entre medios y fines orientados hacia el interés general. Más allá de las polifacéticas consideraciones a que dio lugar el concepto, su aplicación en el contexto de la política es problemática y ha constituido un desafío ante la institucionalización de la democracia⁴. El punto a destacar es que bajo una economía de mercado y un contexto favorable a la integración internacional, la institucionalización democrática “desplaza el centro de gravitación hacia la economía”. (Lechner 1995:12)

Precisamente, el pasaje de la cuestión de la gobernabilidad a la gobernanza refiere a una secuencia narrativa cuyas instancias analíticas pasan de la prioridad en la estabilidad de los procedimientos de un sistema político democrático (*gobernabilidad*), al énfasis en mejorar la administración del gobierno (*gobernanza* o “buen gobierno”).

³Tomassini (1994) y otros autores utilizan el término “gobernabilidad”.

⁴Según la revisión bibliográfica de Schneider (1995:216) la democracia implica elecciones libres, periódicas, sufragio universal; responsabilidad del aparato de Estado ante el parlamento y libertades de expresión, asociación, protección de los derechos individuales. Przeworski, siguiendo a Dahl, considera que la definición es más simple: “... competencia abierta a la participación (...) es suficiente para identificar un sistema político como democrático”.

Para decirlo con palabras de Bresser Pereira, "... existe gobernabilidad cuando el gobierno tiene legitimidad asegurada por instituciones políticas capaces de representar e intermediar intereses sectoriales legítimos; la gobernabilidad es una cuestión del sistema político; la gobernanza, una cuestión de la administración de gobierno"⁵.

Efectivamente, en 1992 el Banco Mundial publicó *Governance and Development*, el primer informe sobre la cuestión de la gobernanza explorando su significado y su importancia para el desarrollo. En ese documento, la expresión *gobernanza*, fue definida como "... la manera en que se ejerce el poder en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país."⁶ Una "buena gobernanza" implica: 1) que las políticas públicas sean el resultado de procesos transparentes, es decir, abiertos, predecibles y con fundamento racional; 2) que la burocracia esté imbuida de un *ethos* profesional; 3) que el brazo ejecutivo del gobierno sea considerado imputable por sus acciones (*accountable*); 4) que la sociedad civil participe activamente en la cosa pública y 5) que rija el imperio de la ley (World Bank 1994).

El matiz significativo del concepto (*governance*) acuñado en los informes del Banco Mundial es que la connotación "apolítica", en el sentido de que a la entidad le es indiferente distinguir según el tipo de régimen político⁷. Al Banco le incumbe sólo el aspecto económico, o sea, la promoción del desarrollo económico y social. Más aún, sus estatutos le prohíben explícitamente interferir en las cuestiones de política interna de los países y es un requisito que las decisiones del Banco se restrinjan estrictamente a consideraciones de orden económico. Así, su invocación a la "buena gobernanza" (y su preocupación por la transparencia, la imputabilidad, el imperio de la ley, etc.) es externa al tipo de régimen político, mientras éste no haya sido objeto de sanciones por parte de organismos internacionales; el Banco se remite a la incidencia de las políticas

⁵ Referencia coloquial. Buenos Aires, 1995

⁶ Rhodes (1996) es el autor de un trabajo sobre la polisemia del término *governance*. Por su parte utiliza la acepción más cercana a gobierno de redes: le interesa subrayar la intrincada trama de articulaciones entre organismos de gobierno, sector privado, sector social no gubernamental, etc. en la producción y distribución de bienes y servicios públicos.

⁷ Esta característica marca una diferencia con el concepto preexistente *gobernabilidad*, del que se han valido algunas traducciones. En su acepción más común, "gobernabilidad" alude —con el prefijo negativo "ingobernabilidad" — a los efectos políticos de la crisis fiscal, en particular a partir de la década del 70.

económicas y sociales alegando su propio objetivo fundamental centrado en la reducción de la pobreza en los países en desarrollo (World Bank 1994, Prefacio).

Estados y bancos: una comunidad de políticas⁸

El advenimiento de la democracia reintrodujo las viejas recetas de estabilización para los países en desarrollo provistas por el Fondo Monetario Internacional⁹. Pero a las ya conocidas medidas de reducción de déficit de balanzas de pagos y presupuestarios, de aumentos de las tasas de interés, etc. se le sumaron las innovadoras políticas de ajuste estructural propuestas por el Banco Mundial¹⁰. Éstas, de más largo plazo y de mayor complejidad, en combinación con las anteriores, pusieron el papel del Estado en el centro del debate y establecieron como objetivo su redefinición.¹¹

Básicamente, un programa de reforma estructural ortodoxo, además del sinceramiento de precios y la liberalización del mercado, consiste en el pasaje de recursos de la órbita gubernamental a la decisión privada: una racionalización del rol del Estado basada en la eficiencia y en reformas institucionales para promover la competencia en el sector privado.¹²

Las organizaciones multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo), aun cuando habían estado involucradas en el proceso de desarrollo en América Latina durante varias décadas anteriores, acentuaron su incidencia en la transformación socioeconómica e ideológica a partir de los años 80, precisamente, después de la segunda crisis petrolera, de la crisis de la deuda externa y de la pérdida de credibilidad en las políticas económicas heterodoxas. Incidieron en forma crucial en el reemplazo de las políticas intervencionistas y orientadas al mercado

⁸ Sobre el concepto de comunidad de política en Atkinson y Coleman (1992).

⁹ El Fondo Monetario Internacional se ha centrado en programas de asistencia técnica en gestión fiscal y monetaria fortaleciendo las operaciones de las tesorerías y bancos centrales, especialmente en materia impositiva y presupuestaria.

¹⁰ El Banco Mundial se ha orientado hacia la asistencia en la formulación de nuevos procedimientos de inversión pública y en la gestión de los flujos de ayuda externa.

¹¹ La redefinición del rol del Estado se ha expresado frecuentemente a través de pintorescas metáforas, como es el caso de una de las más comunes (la fisiculturista) que propone un Estado "pequeño pero fuerte". Para otras metáforas y paradigmas, véase Stiglitz (1997:325-327).

¹² Grindle y Thomas (1991:152-154).

interno, incorporando las de apertura económica y mercado abierto y promoviendo un contexto intelectual favorable al neoliberalismo. La influencia que ejercieron estos organismos se desarrolló de modo interrelacionado por tres vías: otorgando recursos financieros, participando en la confección de la agenda socioeconómica y difundiendo un nuevo marco cognitivo. (Van Duck 1995)

El nuevo marco cognitivo establecía que el liberalismo económico, conjuntamente con el proceso de liberalismo político, la desregulación y la buena gobernanza reducirían la probabilidad de reemergencia de las políticas inflacionarias y la necesidad de búsqueda del otorgamiento de prebendas (*rent-seeking*).

En efecto, la débil posición de los países latinoamericanos en el mercado de capital internacional en los ochenta y su desesperada necesidad de capital extranjero acentuó el poder de negociación de las agencias multilaterales. Por otra parte, el fracaso de las políticas tradicionales y de las terapias heterodoxas, sobre todo en el caso de la Argentina, fortalecieron la posición de un enfoque neoclásico y un diseño de política ortodoxa. El condicionamiento al que estaban ligados los préstamos por parte de los organismos multilaterales así como los acuerdos de libre comercio que cundieron propiciaron estas políticas y amplificaron su efecto.

Además, como lo ha señalado Wade (1997:386), es la “dependencia del Banco Mundial respecto de los mercados financieros internacionales y la congruencia autoconvalidante entre los valores de quienes poseen y administran el capital financiero y los del Estado norteamericano” lo que explica “la importancia determinante de los valores e intereses norteamericanos en el funcionamiento de la entidad”.¹³

En cierta medida, los Estados perdieron el poder de control sobre las economías nacionales que se habían desarrollado bajo el signo mercantilista (Claval 1995). La apertura de las economías nacionales, la proliferación de corporaciones transnacionales como consecuencia de la globalización de la economía y la integración de los mercados

¹³ Wade analizó empíricamente que si bien los cargos en el Banco Mundial son cubiertos con un criterio profesionalista, está sobrerrepresentada la procedencia de los economistas formados en las universidades norteamericanas. Desde nuestro punto de vista es un determinante que facilita la conformación de comunidades epistémicas.

nacionales a la economía internacional promovieron la libre circulación de capital, bienes, servicios e información, aunque obstaculizando e impidiendo, en cambio, la circulación de fuerza de trabajo, no sólo a través de las fronteras nacionales sino entre regiones de un mismo país.

La relación Estado-mercado se ha vuelto más compleja. Por una parte, el liderazgo estatal en la inversión y en el crecimiento económico ha sido sustituido por un mayor protagonismo del sector privado, especialmente la gran empresa transnacional. Por la otra, la relación mercado-Estado presenta los dos límites que señalan Haggard y Kaufman (1994:70): 1) el mercado no es *per se* el mejor asignador en materia de distribución del ingreso (y menos, del pleno empleo); 2) tampoco es fácil garantizar la seguridad económica que solicitan los votantes y sostener al mismo tiempo los mecanismos de mercado requeridos para la asignación de los recursos en forma eficiente y productiva. Este planteo es, según Geddes (1993), el “dilema del político”.

En consecuencia, el Estado se encuentra ante dos fuertes restricciones: su escasa autonomía frente a la avasallante integración en el mercado internacional y la dificultad para establecer mecanismos de corrección de las imperfecciones del mercado interno sin caer en la sobreintervención.

La crisis del Estado interventor

Hacia 1989 la crisis generalizada del modelo de Estado interventor y la emergencia de una economía globalizada bajo el signo neoliberal precipitaron el fin del estatismo en la Argentina. En realidad, el colapso del modelo económico estatista se puso en evidencia en las democracias occidentales en los años 70 cuando la expansión del sector público¹⁴ ya no estuvo necesariamente acompañada por el aumento del bienestar general. Se había revertido la “triple afluencia”¹⁵, una tendencia que duró varias décadas y que consistió en el crecimiento concomitante del PBI, el ingreso familiar y el gasto público.

¹⁴Siguiendo a Lane (1993) puede decirse que las funciones que demarcan el sector público, sintetizando los conceptos básicos de las finanzas públicas, son tres: la asignación de recursos públicos, la redistribución pública y la regulación pública.

¹⁵La expresión “triple afluencia” (*treble affluence*) está tomada de Rose y Peters (1978).

Independientemente de las fluctuaciones del conjunto de la economía y de la oscilación de los ingresos de las personas, el nivel de las erogaciones siguió su irresistible pauta ascendente hacia la crisis fiscal.

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 de intereses sociales concurrentes, etc. Numerosos estudios empíricos mostraron el crecimiento persistente del sector público en los países de economía capitalista (Cameron 1978; Lindbeck 1985). Las interpretaciones de la economía política que se inscriben en las teorías de la crisis fiscal (O'Connor), de la sobrecarga del Estado (Buchanan y Tullock) y de la ingobernabilidad (Offe) plantearon desde distintos enfoques la imposibilidad del sistema para responder a las crecientes demandas económicas y sociales consideradas legítimas por los diferentes sectores sociales.

Según la teoría del *public choice*¹⁶, el propio mercado electoral constituye un estímulo en sí mismo para el crecimiento del sector público; “un peso, un voto”, la paráfrasis del *dictum* liberal (“un ciudadano, un voto”) sintetiza el motor del crecimiento del sector público. En otras palabras, la tendencia a la expansión del sector público es la contrapartida racional de las expectativas electorales, es decir, de las demandas sociales agregadas pero también de los intereses particulares de políticos y burócratas en la puja por el poder político y administrativo.

Un punto de vista alternativo es la explicación neo-marxista (O'Connor), según la cual la crisis fiscal de los años 70 se debió a las presiones capitalistas sobre el Estado, como un efecto de la necesidad de asistencia al capital por parte del Estado, incluyendo desde la provisión de infraestructura, subsidios a la industria, asistencia en la búsqueda de mercados, etc. hasta la responsabilidad en cuanto a la educación, salud y bienestar social de los sectores populares. Sin embargo, la tesis neo-marxista suena menos plausible desde los 90: diversas experiencias han demostrado que el mercado, basándose en el principio de rentabilidad, se ha hecho cargo de variados servicios públicos, mientras que

¹⁶ Teoría que busca explicar cómo votantes, políticos, burócratas y lobbistas se comportan en diferentes conjuntos institucionales con diferentes reglas de incentivos.

el Estado, a su vez, ha eliminado programas de bienestar y hasta se ha contraído el gasto social. (Self 1994)

El diagnóstico de una situación crítica equivalente fue más tardío en la mayoría de los países latinoamericanos, particularmente en Argentina, donde después de una explosión fenomenal del sector público (1973) y sin que el abrupto disparo fuera morigerado en los años siguientes,¹⁷ sobrevino el fin de la era de la “triple afluencia”. La mayoría de los análisis políticos y económicos pusieron el énfasis en las evidencias de la recesión económica sólo en términos de la disminución del PBI 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. Finalmente, para el caso de Argentina, quizá uno de los factores explicativos más importantes fue el de las condiciones políticas del período 1976-1983 impidieron trascender la peculiaridad del contexto local y descifrar una realidad económica generalizada, el inexorable fin de la “triple afluencia”.

Ciclos de intervención estatal

Una de las explicaciones del fin de la tendencia favorable a la intervención estatal ha sido formulada en términos de un ineludible condicionamiento histórico. Según Bresser Pereira (1993) existen ciclos de intervención estatal que determinarían las decisiones en política pública. Su argumentación se basa fundamentalmente en la vinculación de dos conjuntos de ideas: los largos ciclos de expansión y contracción de la economía, de cincuenta años de duración aproximadamente, siguiendo a Kondratieff y los ciclos culturales de interés-desinterés hacia lo público, descritos por Hirschman (1982). En el caso de la intervención estatal, los mecanismos endógenos serían la acumulación de

¹⁷Una de las características del gasto público en Argentina es su carácter procíclico; en Orlansky (1984) para el período 1941-1980 y Gerchunoff y Machinea (1995:48) para el período 1990-1993.

distorsiones derivadas de la propia ingerencia estatal o, por el contrario, de la ausencia de regulación del mercado. En tanto que el ciclo político, continuando a Hirschman, resultaría del desencanto y la frustración en la prosecución –alternativamente– del interés privado y del interés público¹⁸. Los ciclos de intervención estatal, según Bresser Pereira, consisten, entonces, en un fenómeno tanto económico como político; comparten características de ambos. El ciclo que se cerraba en los años 70, era, obviamente, el que se había iniciado con la expansión estatal luego de la crisis del 30.

Llamativamente, otros estudios basados en series históricas de larga duración habían demostrado que la intervención estatal había atravesado por fases de expansión y de retracción. Según Tarschys (1975), las investigaciones que realizó Crowley (1971) sobre la actividad gubernamental en los países de Europa Occidental desde el siglo XI hasta el presente presentaron evidencias que confirmarían las teorías de Pirenne acerca de fluctuaciones cíclicas entre períodos de *laissez-faire* (siglos XI-XII, XV-XVI, XIX) y períodos de mayor participación gubernamental, específicamente en su carácter militar (siglos XIII-XIV, XVII-XVIII, XX).

Crisis del desarrollo y organismos multilaterales

La teoría de los ciclos históricos explicaría por su propia dinámica el gran derrumbe del modelo de intervención estatal hacia mediados de los años 70. Aceptar la existencia de los ciclos y de su autonomía –siguiendo a Bresser Pereira (1993)– implica adoptar una estrategia política pragmática.

Como es sabido, la década de 1980 fue en la Argentina la continuación de un período de profunda crisis macroeconómica que se caracterizó, así como para otros países en desarrollo, por el déficit fiscal crónico, el enorme endeudamiento externo y, sobre todo, la perspectiva de un crecimiento discontinuo.

¹⁸Desde el punto de vista metodológico los ciclos económicos caracterizan a una economía en su conjunto, es decir, un colectivo, mientras que la saturación motivacional hacia el interés en lo público y lo privado es una propiedad de cada uno de los individuos, si bien es siempre posible elaborar algún tipo de medición que refleje al conjunto (la “opinión pública”).

Hasta mediados de los 70, el desarrollo había significado un crecimiento indefinido, la capacidad de crecer sin fin. En tanto ideología –o significaciones imaginarias sociales– se correspondía con un conjunto de axiomas, principalmente, la omnipotencia virtual de la técnica, la ilusión asintótica relativa al conocimiento científico y la racionalidad de los mecanismos económicos. Estos postulados que constituyen la base de las doctrinas tanto de la libre concurrencia como de la economía centralmente planificada, aunque antagónicas, comparten el supuesto de una predestinación natural al progreso, al crecimiento. En la década del 60, en efecto, el modelo de la sociedad industrial avanzada consistía en un crecimiento industrial continuo, en una elevación global de la riqueza y del nivel de vida (Morin 1980). Todo parecía marchar en el sentido de una conquista cada vez más amplia del bienestar. Los niveles de crecimiento del PBI por habitante contenían la respuesta a todas las preguntas. (Castoriadis 1980)

La contrapartida latinoamericana del credo desarrollista, basado en las contribuciones empíricas y analíticas de Prebisch y articuladas desde CEPAL, promovió la industrialización substitutiva de las importaciones, el crecimiento del mercado interno y la modernización de la agricultura, pero finalmente las tendencias que resultaron fueron el intenso conflicto político sobre la distribución, la inflación y el autoritarismo.

¿Hasta qué punto existe una relación entre tipo de régimen político y desarrollo? Przeworski y Limongi (1994) concluyeron a través de un amplio análisis estadístico que no existía asociación. Así como los milagros económicos de la posguerra incluyeron tanto países con instituciones democráticas y competencia electoral como dictaduras militares, la aciaga década del 80 exhibió fracasos rotundos en materia económica tanto en regímenes democráticos como autoritarios. Los autores atisbaron a identificar “una cierta autonomía (interna) del Estado” como el atributo de regímenes que, aunque de diverso tipo, fueron efectivos en la gestión económica, logrando sortear las presiones y los estrechos intereses corporativos, administrando en función del interés general.

Neoliberalismo y costo social

En relación con la “autonomía relativa del Estado”, Acuña y Smith (1996), en forma simétrica y opuesta, indican que “la politización del mercado había impulsado la movilización y la organización de los intereses sociales de manera de influir en las políticas públicas, acelerando el proceso de penetración del Estado por múltiples intereses contradictorios” y así “llevaron a la pérdida de la autonomía, racionalidad y eficiencia en la obtención de los recursos fiscales, lo cual a su vez, tuvo dos consecuencias: la crisis fiscal y la incorporación al aparato estatal de las contradicciones y divisiones presentes en la sociedad”. Según los mismos autores, “el mismo proceso que fortaleció el poder y la autonomía desde la década del 30 generó asimismo, desde los 70, su debilitamiento y pérdida de eficiencia en el logro de sus objetivos” (he aquí una observación que apunta a una fase del ciclo coincidente con la tesis de Bresser Pereira mencionada más arriba).

Pero las políticas neoliberales adoptadas para administrar la crisis han tenido un impacto económico y social muy controvertido; éste se ha traducido en tasas de crecimiento fluctuantes, aumento del desempleo abierto, desorganización del sector público, mayor empobrecimiento, etc. Acuña y Smith sostuvieron en 1996 que si bien las circunstancias socioeconómicas negativas (la recesión económica, la mayor desigualdad del ingreso, etc.) no necesariamente constituirían una amenaza contra la consolidación democrática¹⁹; pero sí en cambio plantearon el interrogante acerca del tipo de democracia en esas condiciones.

La situación crítica de los años 90, anticipada ya en la década perdida del 80, engendró la exclusión social, un proceso según el cual una economía de mercado se vuelve incapaz de integrar a un número creciente de sus miembros (Fariás 1994). La exclusión, una forma extrema de desigualdad, es descripta como la nueva división social (Touraine) que enfrenta a los de afuera con los de adentro del mercado de trabajo, en

¹⁹ Según Przeworski et al (1996), así como el aumento de la riqueza general (ingreso *per capita*) es importante para el proceso de consolidación democrática en los países menos desarrollados, lo contrario, la recesión, no había alterado al régimen democrático en los países de economía más desarrollada.

contraste con la antigua división que enfrentaba a los de arriba con los de abajo²⁰. La dualización de la sociedad aparece como un divorcio entre los actores y el sistema; entre las demandas sociales y la organización. La exclusión social (los grados extremos de carencia de trabajo, hogar, vivienda, poder, dinero) es explicada como una consecuencia directa de las condiciones socioeconómicas (la crisis del empleo) y del fracaso de las instituciones políticas y culturales (el Estado, el sistema educativo, los sindicatos, etc.).

Las primeras alternativas a la encrucijada fueron un conjunto de recomendaciones, conocidas en la literatura como “reestructuración económica con equidad” (CEPAL 1990 y 1992) articulando el proceso de crecimiento con acciones orientadas hacia la equidad. Coincidiendo con las mismas preocupaciones surgió el paradigma del desarrollo sostenible (PNUD 1994)²¹, cuya estrategia de crecimiento recomendó una cuidadosa y planificada apertura de las economías de la región, el aumento en sus capacidades competitivas sistémicas, el desarrollo planificado y sostenido de los recursos científicos y tecnológicos, la protección ambiental adecuada, un mayor esfuerzo para enaltecer la calidad de vida de los recursos humanos, etc.

El cumplimiento de estos objetivos requería un aumento en la capacidad de gestión de los gobiernos, una reforma profunda en las estructuras del Estado. En fin, un proyecto futurista en los años 90.

²⁰Bonefeld (1996) ha acuñado la expresión “terrorismo capitalista” para referirse a la emergencia de las condiciones violentas de acumulación primitiva desatada en la última década y a la creciente marginalización de las prácticas lucrativas (droga, prostitución, venta de órganos, etc.). Nótese que por su carácter meramente depredador, el “terrorismo capitalista” apunta a una descripción distinta y opuesta al *darwinismo social*, también aplicable en las circunstancias actuales, con énfasis este último en la supuesta funcionalidad de la competencia.

²¹La noción de *desarrollo sustentable* tiene un antecedente en las *International Assistance Acts*, título IX, votadas por el Congreso Norteamericano en 1967. De acuerdo con sus términos no tendrían derecho al apoyo y a la ayuda exterior de los EE.UU. sino aquellos países que adoptaran un modelo de desarrollo, según el cual la mejora de la renta *per capita* se acompañase de un crecimiento en el ritmo de la movilidad social, de la eliminación progresiva de los sectores de población marginal y del avance en la institucionalización democrática (Mendès 1980:139).

3. GESTIÓN POLÍTICA Y BUROCRACIA

Antecedentes históricos

En este punto se presenta una reseña histórica de los proyectos políticos de los sucesivos gobiernos a partir de la década de 1940 en particular, en relación con el personal de la administración pública nacional. A lo largo de este período, durante la secuencia de gobiernos electos, interrumpidos por golpes de Estado y gobiernos militares, se fueron entrelazando interacciones muy significativas entre política y burocracia y se introdujeron nuevas corrientes de ideas sobre la administración pública.

El Estado corporativo: control político-gremial

La revolución nacionalista del 4 de Junio de 1943 introdujo un Estatuto del Servicio Civil para la Administración Nacional²² que reflejó el típico modelo de Estado corporativo²³ de los años 40. Con la retórica militar característica de entonces se propuso el "saneamiento" de la administración y la "dignificación" de la función pública. Estas calificaciones moralistas referidas a las políticas de personal eran corrientes en el discurso político de la época. Unas décadas antes, Irigoyen, desde la oposición, había predicado la "regeneración moral" como parte de su programa electoral en contra del patronazgo (*spoils system*). Durante su gobierno, precisamente, los empleados públicos precedentes mantuvieron sus puestos. (Rock 1975)

En términos prácticos, el Estatuto de 1943 estableció las normas para las condiciones de ingreso, la carrera administrativa, etc. Muy importante de destacar: la estabilidad del empleo público quedó supeditada a la subordinación política. Formuló fuertes restricciones a la libertad de ideas y un severo control político del personal. Por un lado, prohibió la afiliación a los partidos políticos y todo tipo de actividad o exteriorización política (Artículos 30, 31 y 32) y, por otro, obligó a la agremiación (la negativa equivalía a la cesantía) y al aporte compulsivo del 1% del salario a la única organización sindical reconocida como representante del gremio de agentes del Estado, la Liga Argentina de Empleados Públicos (Artículos 35 y 36), creada como una entidad oficialista después de 1930, antecesora de la actual Unión Personal Civil de la Nación (UPCN). Este sindicato tenía sus representantes en las juntas de calificación y promociones y a través de sus delegados y afiliados actuó como un filtro informal de denuncias y suspicacias políticas. Los dirigentes del sindicato debían contar con la aprobación del Poder Ejecutivo, que a su vez designaba a un síndico como delegado fiscalizador en el sindicato (Artículo 43).

²² Decreto 16.672 (16/12/1943)

²³ ..."un sistema de representación de intereses en los que las partes constitutivas se organizan en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas de manera funcional, que son reconocidas o registradas (cuando no creadas) por el Estado y se les otorga de manera deliberada, un monopolio de la representación dentro de sus categorías respectivas a cambio de ejercer ciertos controles sobre la elección de sus dirigentes y la articulación de demandas y apoyos" (Schmitter 1974:93).

La modalidad totalitaria del gobierno militar pro-Eje que gobernó durante unos meses de 1943 se sirvió del marco legal del Estatuto para ejercer el control político de los cargos públicos y establecer sanciones y despidos del personal por razones políticas.

Un año después, en 1944, hubo un recambio ministerial. El gobierno atenuó su extremismo político y rompió (tardíamente) con la neutralidad pro-Eje que caracterizó a la política exterior (e interior) de la Argentina durante la Segunda Guerra Mundial. En consonancia con la inauguración de esta nueva época, el Estatuto fue reformado y se dictó el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública²⁴, eliminándose buena parte de los mecanismos explícitos de control y represión política. Aunque siguió vigente la prohibición de la afiliación política de los empleados públicos, se eliminaron las sanciones disciplinarias y el despido del empleado que no se expresara sumisamente a favor del gobierno.

Los dos Estatutos de este período programaron el reclutamiento desde el cargo más bajo de la categoría correspondiente. La carrera burocrática, a semejanza de una estructura militar, se diseñó como una formación en servicio y se aseguraban las oportunidades de movilidad vertical en la medida que ciertamente se produjeran corrimientos ascendentes. Esta lógica tendió a la expansión de las cúpulas, en correspondencia con la presión de la base, sobre todo en tiempos favorables al aumento de plantas de personal y de estructuras de la organización estatal. En este Estatuto las causas de despido obedecían a la desaparición del organismo o de la función desempeñada. No pocas veces las razones de índole funcional disfrazaron la manipulación política de los cargos públicos. Por oposición, la antigüedad, la garantía de estabilidad (aunque condicionada políticamente), las posibilidades reales de carrera, el ingreso por concurso o con título universitario, fueron aspectos formales del Estatuto que se aproximaron al modelo prusiano que inspiró a Weber.

Sin embargo, la discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo hacia los empleados de la administración pública reapareció recurrentemente contrariando al modelo de burocracia legal. En 1945 un decreto estableció lacónicamente que "sin restricción alguna, los Ministerios o Secretarías de Estado tienen la posibilidad de aplicar o

²⁴ Decreto 33.827 (15/12/1944).

proponer las medidas de orden para el mejor desenvolvimiento con respecto al personal de su dependencia, pudiendo alcanzar hasta su cesantía por razones de mejor servicio".²⁵

Con estas características transcurrió el período 1946-1955. En el marco de los dos Planes Quinquenales del gobierno peronista, con agrupaciones sindicales de empleados públicos cooptadas políticamente, la moneda de cambio fue un régimen de licencias muy ventajoso para el personal civil del Estado con generosa cantidad de días otorgados por asuntos personales o familiares, tratamiento de salud, maternidad, vacaciones, estudios, etc.²⁶

Si bien estos beneficios fueron reajustados por los gobiernos posteriores, establecieron una pauta testigo que influyó históricamente en las condiciones de trabajo comparativamente más favorables en el empleo público.

El Estado liberal: la garantía de estabilidad

En 1956, el gobierno de la Revolución Libertadora cambió el régimen de licencias para el personal de la administración nacional reduciendo las beneficiosas licencias anteriores y fijando mayores restricciones para el cumplimiento del horario de la jornada laboral²⁷. Al año siguiente, en 1957, se introdujo un nuevo Estatuto para el Personal de la Administración Pública²⁸ que por primera vez no imponía requisitos oficialistas en materia de ideas y de actividad política, excepto dos prohibiciones: la primera, ingresar a la administración nacional al que tuviera actuación pública contraria a los principios de la libertad y de la democracia, de acuerdo con el régimen establecido por la Constitución Nacional y el respeto a las instituciones fundamentales de la Nación Argentina²⁹ y la segunda, "... realizar propaganda o coacción política con motivo o en

²⁵ Decreto 10.126 (5/5/1945). Faculta a los Ministerios y Secretarías de Estado a aplicar o proponer medidas de orden que estimen pertinentes con su personal.

²⁶ Decreto 12.720 (14/7/1953). Régimen de Licencias para el Personal Civil del Estado

²⁷ Decreto 13.800 (1/8/1956). Régimen de Licencias para el Personal de la Administración Pública.

²⁸ Ley 6666 (17/6/1957). Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública.

²⁹ *Idem ut supra* Artículo 3. i)

ocasión del desempeño de sus funciones, cualesquiera sea el ámbito donde se realicen las mismas"³⁰; ambas disposiciones de carácter más ideológico que partidista.

En materia de estabilidad, se dispuso que "... el nombramiento del personal tendrá carácter provisional durante los seis primeros meses, al término de los cuales se transformará en definitivo cuando haya demostrado idoneidad o condiciones para las funciones del cargo conferido."³¹ La estabilidad se obtenía después de tres años de servicios efectivos y continuos o cinco años de servicios efectivos discontinuos de su ingreso a la administración.³²

Nobleza obliga, el gobierno militar estableció una política de equidad hacia el personal civil similar a la de los beneficiosos planes de vivienda con los que siempre se favorecieron las fuerzas armadas. En efecto, en el último artículo (Artículo 51) el Estatuto introducía el novedoso régimen de préstamos hipotecarios con el objeto de asegurar la vivienda propia para el personal de la administración nacional.

El antecedente del gobierno peronista en la manipulación política de los cargos públicos había sido tan traumática que en respuesta a los años de persecución, la estabilidad en el empleo público fue una reivindicación democrática incorporada en la reforma de la Constitución Argentina en 1957 (artículo 14 *bis*), que se continuó en la actual Constitución reformada en 1994.

Sin embargo, después de 1957, de uno u otro modo, en mayor o menor grado, con excepción de las Presidencias de Illia (1963-1966) (Groisman 1986), Alfonsín (1983-1989) y De la Rúa (1999-2001), todos los demás gobiernos que se sucedieron dictaron leyes de "prescindibilidad" que permitieron cesantías discrecionales. En la dictadura militar de 1976-1983 se utilizó como causal de cesantía (aunque no muy frecuentemente) la "vinculación con la subversión".

En realidad, la discrecionalidad fue una tendencia histórica: consistió en la posibilidad de que cada gobierno designase personal estatal en forma directa, sin concurso y se

³⁰ *Idem ut supra* Artículo 7 e.

³¹ *Idem ut supra* Artículo 5.

³² *Idem ut supra* Artículo 11.

mantuviera la atribución de suprimir cargos, empleos o funcionarios con el sistema "transitorio" de leyes de "racionalización", "economía" y "prescindibilidad" (Gordillo 1974)³³. En suma, prevalecieron criterios políticos que restringieron la inclusión o continuidad de cuadros técnicos y profesionales por diversas vías, es decir, la ausencia de concursos y pruebas objetivas de ingreso y promociones, cesantías, prescindibilidades, etc.

Desarrollismo, planificación y racionalidad administrativa

El año 1958 marcó un hito de modernidad en el sector público. Durante el gobierno del presidente Frondizi (1958-1962), se creó el Instituto Superior de Administración Pública (ISAP) con la misión de prestar asistencia técnica y realizar o promover cursos de especialización a fin de mejorar la organización y funcionamiento de la administración del Estado y el nivel de preparación de sus agentes; hasta ese momento sólo se mencionaban los niveles de estudio (primario, secundario, universitario y en particular, la abogacía). También en ese mismo año se presentó un plan de racionalización administrativa destinado a reorganizar la estructura orgánica y funcional de la administración nacional, evitar el exceso de personal, facilitar su adecuada distribución y su capacitación³⁴. Constituyó uno de los primeros antecedentes de reforma administrativa. Fue concebido como un instrumento para mejorar el servicio público, adecuar la administración al proceso de desarrollo económico y social del país, y no simplemente un instrumento para disminuir el déficit presupuestario.

En 1959 se estableció una escala uniforme para los niveles jerárquicos de las unidades pertenecientes a la administración: Dirección Nacional o General, Departamento, División, Sección y Oficina. Por otra parte, se crearon comisiones de Organización y Métodos en la Presidencia de la Nación, ministerios, secretarías de Estado, el Tribunal de Cuentas y empresas del Estado³⁵. Pero, también en ese año se dictó una ley de racionalización administrativa que permitió la separación del empleado de la

³³ Según Gordillo el régimen de procedimientos administrativo comenzó a ser regulado sistemáticamente en 1944; destaca los decretos dictados en 1972 para la configuración de un sistema de procedimientos. Este régimen ha implantado la garantía constitucional de la audiencia previa.

³⁴ Decreto 10.974, Plan de Racionalización y Austeridad.

Administración por razones de economía o reordenamiento administrativo. Ese momento fue quizá el principio de las políticas de ajuste, en términos de austeridad, aplicadas al personal estatal.

Con la caída del presidente Frondizi (1962) y la asunción del gobierno provisorio de su vicepresidente Guido (1962-1963) se disolvió el organismo especialmente creado para el control de la racionalización administrativa (CEPRA, Comité Ejecutivo del Plan de Racionalización y Austeridad). Asimismo, en 1962, se creó el Servicio Central de Analistas de Medición del Trabajo en el ámbito del ISAP con la finalidad de estudiar las dotaciones de los organismos estatales.

Más tarde, en 1964, bajo el gobierno del presidente Illia (1963-1966), el ISAP, organismo asesor del Poder Ejecutivo en materia de racionalización administrativa creado durante el gobierno de Frondizi, pasó a depender de la Secretaría de Estado de Hacienda. Tal vez sea éste un punto de inflexión histórico en el cual se inició la ingerencia del área de Economía en la gestión del gobierno. Finalmente, el ISAP fue disuelto en 1970, luego del golpe militar de 1966, durante los gobiernos militares de la "Revolución Argentina" (1966-1973)³⁶.

En el último tramo de este período se aprobó un escalafón general³⁷ que no llegó a aplicarse por ser derogado casi inmediatamente³⁸. Desde entonces (1973), se efectuaron designaciones y ascensos, generalmente sin concurso y en cualquier categoría de la escala jerárquica. También en 1973 se estableció un nuevo Estatuto para el personal civil de la administración pública³⁹, pero la ley fue derogada.

Más adelante, durante la corta presidencia de Cámpora (1973), se creó el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)⁴⁰ –actualización del anterior ISAP– y una Comisión Asesora de Organización Administrativa, dependiente del Ministerio de

³⁵ Decreto 10.976 (1959).

³⁶ Decreto-Ley 17.614 (1966), Ordenamiento Racional de la Administración Pública.

³⁷ Decreto 1.428 (22/2/1973).

³⁸ Decreto 255 (14/06/1973).

³⁹ Ley 20.172.

⁴⁰ Decreto-Ley 20.173/73.

Economía, cuyo propósito era asegurar un cuerpo normativo para coordinar y resolver la racionalización de las estructuras de los ministerios.

Durante el último gobierno de Perón (1973-1974) se creó el Consejo Nacional para la Reconstrucción Administrativa (CONARA)⁴¹ que dependió de la Presidencia de la Nación y tuvo como misión la reorganización de la administración pública sobre la base de las pautas del "Plan Trienal". Bajo el gobierno de María E. de Perón (1974-1976) se fijaron en 1975 las pautas de un Programa de Racionalización y Austeridad de la Administración Nacional para evitar la acumulación de cargos públicos, que era entonces muy frecuente, y organizar un servicio de transferencia y redistribución de personal. No existe registro de sus resultados.

El gobierno del "Proceso": 1976-1983

Una de las primeras medidas tomadas por la Junta Militar fue crear en 1976 la Comisión Permanente de Racionalización Administrativa (COPRA), integrada por representantes de varios ministerios –repartidos entre las tres fuerzas armadas– y presidida por un militar, en el cargo de Subsecretario de Asuntos Administrativos de la Presidencia de la Nación. Se definió a la reforma administrativa como un proceso permanente y sistemático de mejoramiento administrativo con el propósito de perfeccionar las organizaciones estatales. (Pérez Salgado 1997)

La expresión "reforma administrativa", sustitutiva de "racionalización administrativa", marcó un cambio significativo, el pasaje de un mero ajuste de volumen de personal a la introducción de una perspectiva sistémica en la administración pública. En realidad, este cambio de perspectiva constituyó un aporte de los expertos de un Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con sede en el INAP, que tuvo varios años de actividad de asesoramiento, propiciando la realización de relevamientos censales, encuestas y, en general, estudios empíricos sobre el personal y las organizaciones del gobierno nacional. Este programa, si bien estuvo acordado por la agencia internacional con el gobierno anterior de M. E. de Perón, se implementó durante el gobierno militar de

⁴¹ Decreto 574.

1976-1983. Muchas de las actividades desarrolladas durante el período de las Juntas Militares tuvo un sello de "modernización neutral" característico de las propuestas de los organismos internacionales. Algunas de las políticas en administración pública se detallan a continuación.

A fines de 1976, los representantes de los gobiernos provinciales y del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) crearon el Sistema Nacional de Capacitación para la formación de los funcionarios de la administración pública. En 1977 se creó el Sistema Nacional de la Reforma Administrativa⁴² con el objetivo general de "obtener, mediante una reforma integral, una administración pública eficiente y dinámica, adecuada permanentemente a las necesidades del Estado". Este sistema se estructuró mediante una unidad central, unidades sectoriales y subunidades. Se creó la Subsecretaría de la Función Pública⁴³ bajo la dependencia directa de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación y se constituyó en la Unidad Central de Reforma Administrativa.

El INAP, creado en 1973, tuvo asignadas dos actividades específicas en este período; por un lado, mejorar el nivel de los agentes y funcionarios público y promover su identificación como agentes activos del cambio a introducir y por otro, efectuar un diagnóstico permanente de la Administración Pública a través de métodos científicos de investigación social.

Con respecto al personal de la administración pública se instrumentaron normas excepcionales de despido, denominadas de "prescindibilidad"⁴⁴. En 1980 se dictó el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública⁴⁵ que estableció los derechos y deberes del agente público así como los mecanismos fundamentales de la administración del personal del Estado. El artículo 16 fijó la estabilidad como un derecho del personal permanente a conservar el empleo y el nivel escalafonario alcanzado. El Decreto 1.797 (1/9/1980) reglamentó la ley, pero puntualizó que la estabilidad no era extensiva a la función que desempeñase el agente.

⁴² Ley 21.630.

⁴³ Decreto 3.981 (29/12/77).

⁴⁴ Ley 21.703.

⁴⁵ Ley 22.140 (18/01/1980).

En 1981 se creó la Comisión de Estudio sobre los Organismos del Área Descentralizada de la Administración Pública Nacional⁴⁶ encargada de formular propuestas –respecto a los organismos descentralizados– tendientes a su supresión, privatización, transferencia a provincias o municipios, centralización o continuación del status existente. Sin embargo, sólo una década después, a partir de 1989, estas políticas tomarían impulso con la implementación de la reforma del Estado promovida por el presidente Menem.

Democracia y políticas de personal estatal (1983-1999)

El gobierno del presidente Alfonsín (1983-1989) resolvió respetar la estabilidad de los funcionarios, aun la de aquellos designados por la dictadura militar (1976-1983). Pese al costo de lealtades dudosas se antepuso el criterio democrático de resguardarse contra toda sospecha de introducir el patronazgo, inspirándose, sin duda en el ejemplo del radicalismo del presidente Irigoyen, citado más arriba.

Durante el gobierno de Alfonsín se promovieron tres aspectos: la profesionalidad, la exigencia combinada con adecuados incentivos y oportunidades y los procedimientos que asegurasen objetividad, igualdad y transparencia. Sin embargo, el cambio no se enfocó con un criterio de reforma global porque, según la visión de los funcionarios políticos (Groisman 1986), "la experiencia había demostrado que las estrategias frontales no fueron exitosas". Se consideró más importante modificar los usos y prácticas que los instrumentos normativos. Con ese propósito, el objetivo más importante de la gestión de Alfonsín en el ámbito de la administración pública nacional fue la creación de un Cuerpo de Administradores Gubernamentales, un grupo de elite seleccionado tras sucesivas pruebas. La idea esencial respecto a los empleados estatales era que el sistema de ascensos se debía condicionar a exámenes, cursos de capacitación y calificaciones más que al criterio de la antigüedad. (Groisman 1986)

⁴⁶ Decreto 1.063.

A pesar de la normalización sindical⁴⁷ y la suscripción de los convenios OIT para la negociación colectiva en el sector público⁴⁸, las relaciones del gobierno de Alfonsín con las dos organizaciones gremiales más importantes del sector público (UPCN, Unión de Personal Civil de la Nación y ATE, Asociación de Trabajadores del Estado) fueron muy conflictivas; los sindicatos estatales lideraron las protestas en mejora de salarios, condiciones de trabajo y contra la política económica en general.

En cambio, el gobierno del presidente Menem (1989-1995 y 1995-1999) pasó de la etapa de confrontación con los gremios estatales, durante los intensos enfrentamientos en el período inicial previo a las privatizaciones, a una segunda fase de negociación y acuerdo, en particular, con el principal sindicato estatal de la administración nacional, UPCN, que fue declarado el interlocutor oficial. Efectivamente, después de los procesos de privatización de las empresas estatales y descentralización de los servicios de educación y salud hacia los gobiernos subnacionales, el gobierno nacional sólo contaba, básicamente, con el personal civil de la administración pública nacional y el personal uniformado. UPCN, la mayor organización gremial de empleados del gobierno nacional reanudó las antiguas y buenas relaciones con un gobierno, otra vez justicialista.

Durante el gobierno de Menem y con el apoyo de UPCN se dictó un nuevo escalafón para el personal del servicio civil (SINAPA)⁴⁹, se legisló y realizó la primera Convención Colectiva en el Sector Público⁵⁰ y se aprobó una nueva ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional⁵¹ que reemplazaría al antiguo Régimen Jurídico del Personal Civil de la Nación, en vigencia desde 1980. Como una innovación a la estabilidad "absoluta" del empleo público se introdujo la flexibilidad en la función y en el horario de trabajo. Además, la agrupación sindical oficialista (UPCN) se transformaba en una asociación proveedora de servicios, por ejemplo, de salud, y propuso para sí novedosos roles acordes con la reforma del Estado (tercerización, consultoría, etc.).

⁴⁷ Ley 23.551 (1987).

⁴⁸ Convenio OIT 151.

⁴⁹ Decreto 992 (1991).

⁵⁰ Ley 24.185 (1992).

⁵¹ Ley 25.164 (16/09/1999).

El gobierno del presidente Menem promulgó el Decreto 1.596 del 9 de diciembre de 1999, último día de su gestión, reglamentando la Ley Marco. A poco de asumir el Gobierno, el presidente De la Rúa, el 18 de Enero de 2000, a través del Decreto 69/00, derogó el Decreto 1.596/99 por el que se había aprobado la reglamentación del Anexo de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público y que no había alcanzado a ser publicado en el Boletín Oficial.

En cuanto al cuerpo de Administradores Gubernamentales (AGs) creado en 1986, entre 1988 y 1995 se reclutó un total de 198 miembros en cuatro grupos separados. Fueron distribuidos en diversos organismos del nivel nacional, provincial y municipal. Después de 1995, la interferencia política del gobierno del presidente Menem llevó a crecientes problemas en el Programa. El criterio de selección de instituciones sometidas de AGs se volvió sujeto de favoritismo político y no de una planificación de carrera. Después de 1995 no hubo más reclutamiento y ello contribuyó a crear un poderoso sentido de lealtad interna y de inmunidad hacia el escrutinio externo. (Nickson 2002 10-11)

Teoría y práctica en la administración pública argentina

Como hemos visto, en Argentina la designación de personal permanente en la administración pública nacional implicó la estabilidad en el cargo desde 1957, garantizada por la Constitución de 1957 y la actual de 1994.

Se instrumentaron normas excepcionales de despido (por ejemplo, la ley 21.703 de prescindibilidad durante la dictadura militar de 1976-1983). Sin embargo, que el personal estatal tuviera gran antigüedad y que la jubilación fuera una de las principales causas de baja, según los datos estadísticos, indicarían estabilidad en los hechos. Por ejemplo, en 1983, casi la mitad del personal de la administración pública nacional superaba los once años de antigüedad, lo cual implicaba haber pasado por diversos regímenes políticos, y más del 30 % de los que se retiraron ese año se habían acogido a la jubilación. (Orlansky 1989)

Durante 1973-1993, el personal de los organismos burocráticos estuvo comprendido, en su mayor parte, en el Escalafón 1.428/1973. En su inicio, constituía un conjunto eslabonado y jerarquizado de posiciones ocupacionales que reglaba la admisión y la promoción. No tuvo casi vigencia, ya que en 1973 y 1974, sufrió varias derogaciones parciales⁵² que suprimieron los artículos más importantes para una carrera burocrática: los referidos a los concursos abiertos para la selección y promoción de los agentes, nivel de educación requerido, experiencia previa, exigencia de ingreso por la categoría inferior del agrupamiento, capacitación en servicio, etc. No se introdujeron innovaciones normativas posteriores hasta 1991 (SINAPA). Como en general no se realizaron concursos o exámenes abiertos para el ingreso de personal, los mecanismos de selección fueron informales, propicios –aunque no exclusivamente– al clientelismo, nepotismo, amiguismo, etc. El ingreso tampoco se efectuaba por las categorías inferiores como estaba previsto originalmente, produciéndose el reclutamiento de nuevas dotaciones de personal, generalmente en períodos en que regía el descongelamiento de vacantes, la modificación de estructuras orgánicas o la creación de nuevos organismos.

Aun respetando la condición de estabilidad de los agentes públicos y manteniendo un volumen constante de personal, la capacidad que tuvieron los gobiernos para designar su personal administrativo no fue una cifra despreciable: alcanzó un mínimo del orden del 7%, cifra que corresponde a la renovación vegetativa anual. Por su parte, el sistema de promoción tuvo las mismas características informales que el ingreso.

En la práctica, la carrera administrativa constituyó un modelo mixto o combinado. La estabilidad estuvo generalmente asegurada coexistiendo con los mecanismos discrecionales de ingreso y promociones; las autoridades gubernamentales se reservaron el poder de decisión absoluto en la selección y ascensos del personal. Así, el déficit reglamentario en los aspectos básicos de una carrera administrativa promovió un conveniente *statu quo* por el cual cada gestión gubernamental estuvo en condiciones de compensar la estabilidad del personal precedente con la discrecionalidad en las nuevas designaciones y promociones. Los nombramientos políticos no se redujeron exclusivamente a los cargos superiores.

⁵² Decretos 255/1973 y 1.776/1974.

La evolución del pensamiento administrativo ha recibido la influencia de los enfoques legalista, de organización y administración, humanista, administración para el desarrollo y enfoque ecologista, la teoría sistémica de la ciencia gerencial y el modelo situacional. El enfoque legalista identifica la administración pública con las reglas jurídicas, limita su problema a la elaboración de leyes y reglamentos de aplicación. El segundo enfoque se nutre en las teorías de Taylor, Fayol, Gulick, etc. que enfatizan la economía y la eficiencia. El enfoque humanista puso el énfasis en las relaciones humanas y es de carácter prescriptivo.

El pensamiento y la práctica de la administración pública (1943-1999) han pasado por diferentes influjos que se han correspondido con las sucesivas gestiones políticas: en 1943-1955, el enfoque legalista; en 1956-1975, el de la administración para el desarrollo; en 1976-1983, la teoría sistémica; en 1983-1989, el enfoque ecológico-culturalista; en 1989-1995, el enfoque del *public choice* y algunas adaptaciones del *gerencialismo* (por ejemplo, evaluación del desempeño, medición de resultados, etc.) y en 1995-1999, la introducción de "aplicaciones" del neoinstitucionalismo en materia de fiscalización y control, la flexibilidad laboral, etc.

Así, el enfoque legalista identificó a la administración pública con el marco de reglas jurídicas, limitándose a la elaboración de leyes y reglamentos de aplicación. La administración para el desarrollo vinculó el proceso de racionalización administrativa con el proceso de desarrollo económico y social y se reorientó hacia el enfoque regional de la administración en América Latina e inauguró la difusión de las propuestas elaboradas por las agencias internacionales (CEPAL). Luego, el enfoque sistémico se basó en la teoría general de sistemas y definió a la administración pública como un sistema en constante interrelación con el medio ambiente (Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), OEA, etc.). (Pérez Salgado 1997)

La perspectiva ecológica-culturalista (en la línea de Fred Riggs) subrayó que la administración pública debe estudiarse como parte de la cultura popular, como un subsistema social que refleja los valores y estilos operativos de la sociedad.

Los aportes del *public choice*, el neoinstitucionalismo y el gerencialismo han sido introducidos especialmente por las agencias multilaterales (BID, Banco Mundial, etc.). Corresponden a esta etapa las políticas de reforma del Estado y la creación de nuevos organismos fiscalizadores para la transparencia y la lucha contra la corrupción (Sindicatura General de la Nación, Auditoría General de la Nación, Oficina de Ética Pública). En estas últimas, como en otras adaptaciones organizacionales miméticas, la actividad que han desarrollado se ha caracterizado por un significado ritual: mantener las apariencias y legitimar a las organizaciones. (Meyer y Rowan 1977)

Argentina, como el resto de América Latina, no ha sido una región innovadora de teorías administrativas, sino que más bien, ha instrumentado –a veces, por condicionamientos– las teorías surgidas en los países centrales, difundidas especialmente por los organismos internacionales. El concepto de *gerencia pública* difundido por el CLAD (Consejo Latinoamericano de Administración y Desarrollo) comenzó a reemplazar al de *administración pública* a fines de los 80 y tiene una innegable ascendencia anglosajona. La adaptación regional adecuó su naturaleza tecnológica y su dimensión organizacional al particular contexto latinoamericano, caracterizado por su gran incertidumbre, frecuentes crisis, desajustes y rupturas institucionales. En ese sentido se destacan los aportes de Kliksberg (1989, entre otras de sus obras).

4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL EMPLEO PÚBLICO

Tendencias históricas 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). 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)

Cuadro 1

PRINCIPALES FUENTES DE EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO EN 1986

	N° de cargos	%
Administración Pública	557.286	31
Nacional		
Empresas estatales	306.902	17
Bancos oficiales	35.067	2
Administraciones Públicas	828.107	46
Provinciales		
Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires	83.963	4
Total (*)	1.811.325	100

(*) No existen datos oficiales sobre el empleo en las municipalidades. Se estima que la cifra del conjunto es, mínimamente, del orden de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Fuentes: DIGRAD y Secretaría de Estado de Hacienda.

El proceso de descentralización se desarrolló a un ritmo sostenido. Uno de los pocos antecedentes históricos registra que en 1922 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 1947:69). El grado de descentralización hacia fines de los 80 (el 50 % del empleo público correspondía a las administraciones provinciales), comparado con los cinco países de la OCDE analizados por Rose (1984:130), 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 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 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.

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, 1985:99). Pero como ya había sido observado en los escritos clásicos de Adolph Wagner (citado en Musgrave y Peacock, 1958:8), 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)

Cuadro 2

EVOLUCION DEL VOLUMEN DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE EMPLEO PUBLICO

(Número de cargos)

1960=100

Año	Administración Pública Nacional a	Empresas estatales b	a + b	Administraciones públicas provinciales c	a+b+c
1970	101	73	88	130	100
1980	98	78	89	198	120
1985	106	73	92	231	131

Fuentes: Elaboraciones propias sobre los datos en Bonifacio (1986:10 y 20).

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. Sin embargo, durante los años posteriores y exclusivamente en el ámbito nacional el volumen de empleo bajó a sus niveles históricos.

El proceso expuesto muestra dos tendencias. Por un lado, la descentralización administrativa favoreciendo la creación de empleo público provincial. Por el otro, la declinación del estado nacional como fuente de empleo, en términos absolutos.

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, tanto respecto de la población total, como de la población económicamente activa, así como del conjunto de los asalariados, exhiben tendencias decrecientes. En resumen, señalan el descenso sistemático del empleo público nacional en una serie que comprende los años 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)

La importancia de estas observaciones reside en el hecho de que las tendencias son categóricamente opuestas a las que fueron señaladas por diferentes autores para otros países. Las conclusiones de Rose (1984:132), BIRF (1983, en Echeverría 1985:36-37) y Echeverría (1985:86) 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 África). El caso de la Argentina contradujo 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.

Cuadro 3

**EMPLEO PÚBLICO EN RELACION A LA POBLACION TOTAL,
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
Y CONJUNTO DE LOS SALARIADOS ***

	% Empleo/ 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

* El sector público nacional (SPN) comprende a la administración pública nacional, las empresas estatales y los bancos oficiales. El sector 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: Elaboraciones y estimaciones propias (Orlansky 1989:69) 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 la ciudad de Buenos Aires. No existe información sobre volumen de empleo en las administraciones municipales del interior. PEA y asalariados correspondientes a los años 1960, 1970 y 1980, en *Censo Nacional de Población 1960 Tomo I Total País: 4*; *Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas 1970:19*; *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980 Serie D Población*, Gráficos 10 y 11: 2. Para estimaciones de población 1985, *Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2025, INDEC: 55*.

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 reprivatización del transporte automotor de Buenos Aires anteriormente nacionalizado (1963), la contratación de servicios médicos y asistenciales en general por el sistema de arancelamiento, como en el caso de los servicios sociales de los jubilados (1970), 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 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. 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".

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 fiscales (Canitrot, 1981:179 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 funciones "productivas" o económicas, entre 1960-1985: el 12, 4 y el 16 %, respectivamente (Bonifacio 1986:15). De aquí otra 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 1984:139). De los países analizados por Rose, sólo con Alemania, a diferencia, por

ejemplo, de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia e Italia, la similitud es total, ya que también crecen allí las funciones políticas.⁵³

Tendencias de corto plazo. El Estado empleador 1983-1989

En la década del 80 continuaron las tendencias históricas ya señaladas: 1) la descentralización administrativa favoreciendo la generación de empleo público provincial, 2) el estancamiento del Estado Nacional como fuente de empleo y 3) 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 a una tasa anual superior al 7%. Esta cifra, 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 en franco aumento 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). El resultado consistió en un crecimiento promedio de 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, tales como los restantes ministerios (Interior, Defensa, Relaciones Exteriores, Obras y Servicios Públicos y Trabajo y Seguridad Social), el conjunto de las empresas públicas y los bancos oficiales.

⁵³ Rose (1984).

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 constituyen la fuente más importante del incremento de empleo público en los Estados modernos: cuentan con amplio consenso político (Maintz 1985:141) y generan una firme demanda de prestaciones en razón de que los beneficios otorgados son gratuitos o por debajo de los precios de mercado (Downs 1967). En la Argentina, la tendencia histórica se intensificó durante el período 1983-1986 hasta el punto de que sólo en las áreas sociales aumentó el volumen de empleo.

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, 1985:141).⁵⁴

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 hubiera 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.

⁵⁴ La multiplicación organizacional y de la dotación de personal en el área de Presidencia es un fenómeno que se remonta a partir de 1943 (Bonifacio 1985).

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.

5. SURGIMIENTO DEL "NUEVO ORDEN ADMINISTRATIVO"⁵⁵

Como hemos visto, 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 arrancó 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

⁵⁵ He acuñado la expresión "nuevo orden administrativo" porque alude al doble sentido de la expresión primitiva "nuevo orden internacional", usada por el entonces Presidente de EE.UU., George Bush, en 1990, para definir su concepción de las relaciones internacionales de la posguerra fría, críticamente parafraseada como el "nuevo desorden internacional".

las actividades de redistribución social, y –menos notoriamente– el surgimiento de un nuevo papel.

En efecto, 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 fines de la década del 50, vinculado con la preocupación por el déficit fiscal crónico, su protagonismo ha sido intermitente y asociado a la enunciación de políticas de restricción fiscal.⁵⁶

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 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 gobernara en el siguiente período, los puntos más importantes del esquema económico fueron: 1) la reducción del déficit fiscal hasta un mínimo compatible con el financiamiento externo; 2) el mejoramiento de la recaudación impositiva; 3) la restricción del gasto público y 4) el aumento en términos reales de las tarifas públicas hasta un nivel que asegurara el financiamiento de las inversiones en las empresas públicas.

Mientras que la dramática situación financiera del sector público resultaba circunstancialmente 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

⁵⁶ Bajo el gobierno de Frondizi (1958-1962) se pusieron en auge las tecnologías administrativas de organización y métodos y se introdujeron importantes descentralizaciones, privatizaciones y cesantías en empresas estatales.

1987 a que ascendía este monto, representaban el 70 % 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 inició 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 sin precedente, 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" que consistió básicamente en la redefinición de las relaciones de interacción entre el sector privado y el sector público y la imposición de restricciones sin precedentes al sector público. Uno de los principales tópicos fue el empleo estatal.

Dinámica del empleo público

Sin embargo, el nivel de empleo en la Administración Pública Nacional, su composición funcional y sus tendencias no exhibían distorsiones significativas en los últimos años. Como hemos visto más arriba, el panorama que ofrecían estos indicadores no era atípico, comparado con otras administraciones públicas menos controvertidas. 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 debajo del nivel que tenía en diciembre de 1983.", según Urraza. (1991:35)

A principios de 1989 el empleo público en la Argentina ascendía a 2.167.345 cargos, comprendiendo las jurisdicciones de gobierno nacional, provincial y municipal, las fuerzas armadas, de seguridad y los poderes legislativo y judicial (Cuadro 4).

Cuadro 4
EMPLEO PUBLICO 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 Bs As	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.

En términos comparativos, Argentina tenía menos empleados públicos por habitante que los EE.UU.: 6,5 % *versus* 7,2 %, respectivamente. Aún más sorprendente es el hecho de que 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): el incremento anual promedio del personal civil en la Argentina fue de 1,07 % y en los

EE.UU. de 1,03 %⁵⁷. Esta confrontación es sumamente significativa porque, como es sabido, la política norteamericana fue durante ese período extremadamente conservadora en materia de gasto público y, en particular, en cuanto al volumen de los cargos civiles de la Administración Federal.

Como ha sido desarrollado más arriba, las tendencias del empleo en la administración pública han sido 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 continuaron vigentes.

Los programas de reforma del Estado se encuadraron 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 en la transferencia de funciones estatales a las administraciones provinciales y locales.

Reforma del Estado bajo el signo de la globalización neoliberal

Tanto en el ámbito económico como político se había generalizado la opinión que atribuía a la incidencia del déficit fiscal la causa principal de la reiteración de los procesos de aceleración inflacionaria. El objetivo fue entonces la propuesta de redefinición de la intervención estatal promoviendo un *trade-off* entre *alcance* y *fuerza* (Fukuyama 2004), es decir, una reducción de las áreas de incumbencia estatal a cambio de una mayor capacidad de gestión en las así llamadas funciones indelegables del Estado.⁵⁸

⁵⁷ *Budget of the United States Government Fiscal Year 1990*, Executive Office of the President of the USA.

⁵⁸ ¿Cuáles son las *funciones indelegables*? Hacia mediados de los 90, Muñoz (1996) plantea que el Estado debe concentrarse “en el mantenimiento del equilibrio macroeconómico, la regulación de los monopolios naturales, la determinación de las condiciones para la estabilidad de las instituciones, la negociación de

Antecedentes históricos

Las reducciones de personal, las descentralizaciones y las privatizaciones no fueron políticas inéditas. Hubo "racionalización administrativa" durante el gobierno de Frondizi (1958-1962) y reformas similares durante el gobierno de las Juntas Militares (1977-1983), aunque durante este último se enunciaron entonces como la aplicación del *principio de subsidiariedad*. Vale la pena detenerse en este punto.

El concepto de *subsidiariedad* se remonta a tres raíces principales (Blichner y Sangotl 1994): 1) La doctrina social católica, en los comienzos de la década de 1930, Pío XI estableció la fórmula de subsidiariedad como la delegación de las funciones sociales dentro de un sistema político concebido como perfectamente estructurado jerárquicamente (*Quadragesimo Anno*⁵⁹, 1931). Sin embargo, ya en 1891, León XIII (*Rerum Novarum*) había formulado las primeras indicaciones acerca de una aproximación católica a la subsidiariedad, contra los fundamentos tanto de "un socialismo amenazante y un desenfrenado liberalismo económico". Además, "aunque la filosofía social y la ley natural condenan como falsos esos principios básicos del liberalismo", escribía León XIII, "esto no nos debería conducir al error opuesto de definir a la sociedad como parte del Estado y permitir que quede sumergida en él".

2) En su utilización europea más amplia, el concepto de *subsidiariedad* perdió su alusión confesional y se lo relacionó con la discusión acerca del federalismo. Los miembros del Partido Conservador británico enarbolaron el principio de subsidiariedad como una manera de evitar detalladas e innecesarias regulaciones en la conformación de la Comunidad Europea. El argumento básico consistía en que la centralización sólo debería ser esgrimida cuando una actividad no pudiese ser acometida por los niveles más bajos.

acuerdos de comercio internacional para la inserción en los mercados externos y en la formulación y aplicación de políticas contra la pobreza extrema".

⁵⁹ Encíclica *Quadragesimo Anno*, párrafo 80.

3) Finalmente, la adhesión neoconservadora al concepto de *subsidiariedad* se basó en la crítica al Estado de bienestar⁶⁰, exaltando la libertad individual y la intervención estatal mínima –excepto en situaciones en que el mercado fallara– dado el conocido precepto, según el cual la provisión estatal del bienestar invade y sofoca a las instituciones de la sociedad civil.

A pesar de que la tesis de la burocracia gubernamental insensible y antagónica de las actividades de ayuda mutua de las familias y comunidades haya sido una de las favoritas de los conservadores, una actitud crítica hacia el carácter invasivo y expansivo de la burocracia estatal también se ha incorporado a las preocupaciones de los sectores más progresistas, proponiendo también la descentralización de los programas y la incorporación de esquemas de participación de la comunidad en su administración. Así, un “problema-slogan ha producido una solución-slogan”. (Fox Piven 1993)

La estrategia de la subsidiariedad ha sido la contrapartida fiscal de la oposición y hostilidad conservadoras hacia las políticas redistributivas. Su escepticismo sobre un papel activo del Estado libra a la iniciativa privada las funciones que los individuos puedan desempeñar privadamente y sólo adversamente se recurre al nivel de gobierno de jurisdicción menor, con la instancia del gobierno central como último recurso.

Pero lo peculiar de la reforma del Estado fue en 1989 la convergencia de una serie de factores contextuales, internos y externos, que gestaron una ventana de oportunidad.

Los factores internos más importantes fueron la existencia de: 1) una coyuntura crítica (crisis fiscal, inflación); 2) abrupta interrupción del interregno de Alfonsín hasta la asunción de Menem); 3) desprestigio del sector público (capacidades administrativas, servicios públicos y empresas estatales).⁶¹

⁶⁰ El *principio de subsidiariedad* fue uno de los postulados del modelo económico neoliberal de la Junta Militar en el Chile de Pinochet (1973-1990) y de la dictadura militar en Argentina durante la gestión de Martínez de Hoz como ministro de Economía (1976-1980). En ambos casos, el concepto de subsidiariedad abarca tanto los fundamentos católicos como los neoconservadores. Las raíces ideológicas pueden probablemente encontrarse en las afinidades alemanas y austríacas con la teología y la filosofía social católicas.

⁶¹ Una encuesta de opinión (Estudio Mora y Araujo, Noguera y Asociados, diciembre 1990) sobre diversos aspectos de la reforma del Estado revela que un 68 % de la población estaba a favor de la privatización de las empresas públicas y un 61 % era favorable a la disminución del número de empleos públicos (*La Nación*, 08/01/1991).

Los factores externos incluyen las características básicas del proceso de globalización neoliberal: 1) la penetración cada vez mayor de las fuerzas del mercado en nuevas esferas de actividad económica; 2) el incremento sustancial del movimiento transnacional de capital y de bienes y servicios y 3) la inédita propagación de los sistemas de ideas y argumentos en apoyo a esta orientación a través de las comunidades epistémicas.

Se impulsó a un ritmo inédito la privatización de las empresas estatales, de la seguridad social y de los servicios sociales; la tercerización de variadas actividades del sector público; la desregulación de la economía en su conjunto –incluyendo las relaciones laborales– y la consecuente liquidación del rol del Estado como motor y árbitro del desarrollo.

6.PRINCIPALES POLÍTICAS E INSTRUMENTOS: 1991

Principales leyes y decretos

Las reformas tuvieron una gran incidencia en el volumen de empleo público como consecuencia de la privatización de empresas públicas, la tercerización de diversas funciones y actividades y, según el criterio de contabilización, la descentralización de funciones sociales hacia las jurisdicciones subnacionales. Los cambios se iniciaron en el sector público nacional, en cuyo ámbito administrativo se impusieron medidas restrictivas, estructuraciones y reestructuraciones en los organismos y el personal estatal. Los gobiernos provinciales continuaron a su vez los procesos de reformas en sus jurisdicciones.

Las políticas de reforma del Estado que afectaron específicamente al personal y a los organismos estatales se formularon "en cascada" entre 1989 y 1991. 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 23.696 de Reforma del Estado y la Ley 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". En 1990, el Decreto 435 de Reordenamiento del Estado; el Decreto 1.457 denominado "Ómnibus" para acelerar la reforma estatal y el Decreto 2.476 de Racionalización del Estado, principales disposiciones relativas a la situación del personal. En 1991, el Decreto 992 sobre el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). El Decreto 2.284/91 que desregula diversos aspectos de la actividad económica, especialmente la agropecuaria, estableció la desaparición de los organismos estatales para tales fines (Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carne, etc.).⁶²

Ley 23.696 de Reforma del Estado

Tuvo como objeto fundamental reducir la intervención del Estado en las áreas productivas estableciendo las disposiciones para la privatización de empresas estatales y la participación del capital privado. Dos capítulos contemplan el impacto en la situación laboral. 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". El Capítulo IX autoriza a establecer un Plan de Emergencia del Empleo que consiste 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 100 millones de australes a valores constantes y seis meses de plazo. Dichas obras deberían 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

⁶² El caso del "nacimiento" y "muerte" de las Juntas Regulatoras es uno de los más indicados para aplicar la Teoría Ecológica de las Organizaciones (Orlansky 2002).

donde se ejecutaran los trabajos y preferentemente en centros que exhibieran los mayores índices de desocupación y subocupación.

Sin embargo, la privatización significó 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 % 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 % (12.500 agentes), para lo cual se destinaron créditos especiales otorgados por el Banco Mundial.

Ley 23.697 de Emergencia Económica

Estaba 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 tal como señalamos más arriba. 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 disponía la baja del personal en las dos máximas categorías del escalafón que fuera designado sin concurso y gozara de estabilidad, cuando razones de servicio así lo aconsejen, fijándose el monto indemnizatorio correspondiente.

No fue posible evaluar el impacto de la aplicación de esta medida; no se dio a conocer el volumen de bajas ni el efecto que técnicamente provocó. En algunos organismos el personal dado de baja (aproximadamente el 2%) tenía la formación profesional específica para el cargo y había desarrollado una carrera a través de sucesivas promociones con un promedio de antigüedad no menor de siete años. 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.

La Ley de Emergencia Económica impuso pautas para la restricción en las erogaciones y el volumen de personal, promovió la participación en la propiedad de los empleados y usuarios de empresas privatizadas y las instancias de negociación colectiva para la revisión de las condiciones de trabajo con las asociaciones gremiales.

La negociación colectiva no tuvo mayor aplicación, a pesar de que ya se registraban importantes pasos previos en pleno período de gobierno radical. En efecto, los antecedentes se remontan a 1986, cuando el Congreso de la Nación ratificó el Convenio 151 de la OIT sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública (Ley 23.328) y como consecuencia de la ratificación, el Poder Ejecutivo Nacional creó la Comisión Participativa de Política Salarial y Otras Condiciones de Empleo (Decreto 1.598/86) integrada por una representación gubernamental del máximo nivel y la Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), por la parte sindical. Finalmente, en 1987 el Congreso de la Nación ratificó el Convenio 154 de la OIT sobre fomento de la negociación colectiva (Ley 23.544). (Urraza 1990:37)

Decreto 435/90 de Reordenamiento del Estado

Estableció mecanismos específicos para la reducción del gasto y del volumen de personal. Fijó 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 optaran por la formación y perfeccionamiento que facilitara su incorporación a las actividades productivas del sector privado.

El nivel de salario máximo, al fijar como tope el 90 % del salario del Presidente de la Nación, limitó 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. La prohibición de efectuar promociones y pagar horarios extraordinarios afectaron 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 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 Decreto 435 la disponibilidad se aplicaba combinada con la condición jubilatoria, constituyendo una suerte de jubilación anticipada.

Sin embargo, según el equipo económico de entonces, 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. Entre los cuestionamientos básicos que desde el Gobierno se realizó a aquellas dependencias reticentes a poner en marcha los ajustes se mencionó el escaso ahorro en la reducción de horas extras, las insuficientes intimaciones al personal en condiciones de jubilarse y el escaso pase a disponibilidad del personal. Los datos presentados en el

informe mencionado muestran una reducción total de 50.175 cargos (5,71 %) en el transcurso del último año, en concepto de jubilaciones y disponibilidades. La mayor reducción se produjo en las empresas del Estado (14,4 %), en el Ministerio de Economía (5,5 %) y en el Ministerio de Salud y Acción Social (5,0 %). En este último, las variaciones no se produjeron en los hospitales ni en los centros de salud, según las autoridades del Ministerio, sino en la reducción de más de mil agentes con que contaba el Plan Alimentario Nacional (PAN). Este programa había caducado cuando fue absorbido por el programa de políticas sociales comunitarias, destinado también a la atención de sectores sociales con necesidades básicas insatisfechas y en situación de pobreza estructural.

Simultáneamente, la Secretaría de la Función Pública difundió una serie de datos sobre reducción de personal en el sector público no coincidentes con los números que manejó Economía⁶³. Según la Secretaría de la Función Pública durante el período junio de 1989 hasta junio de 1990, la dotación del personal de la Administración Pública Nacional se redujo en 32.766 agentes (3,5 % sobre el total inicial de 929.137 cargos), correspondiendo a retiros, prescindibilidades, jubilaciones, entre otros.

También se anunció que como consecuencia de la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) y de Aerolíneas Argentinas dejaban de pertenecer al sector público 54.148 agentes.

En resumen, se anticipó que el personal sería reducido drásticamente en un período de dos años, desde junio del 1989 hasta junio 1991 una cifra récord de 133.155 agentes dejarían de cumplir funciones en el sector público nacional.

⁶³ Era sencillamente ininteligible la enorme disparidad entre los datos de las dos fuentes. Además de las cifras, las interpretaciones diferían: Economía consideró escaso el cambio (a pesar de que sus datos eran los más favorables) mientras que para Función Pública las cifras eran señales positivas.

Decreto 1757/90, decreto Ómnibus para acelerar la reforma estatal

El contenido de este decreto es muy diverso; sólo en los dos primeros capítulos se formulan disposiciones que afectan al empleo público; incluye la eliminación de puestos de trabajo, cambios en las condiciones de trabajo e ingresos y disposiciones sobre la representación del sector laboral.

En el primer capítulo se determina la creación en el ámbito del Ministerio de Economía del Comité de Racionalización del Gasto Público, constituida por autoridades del Ministerio de Economía y de la Presidencia de la Nación y cuyas funciones son el estudio, análisis y proyecto de las medidas tendientes a la reducción del gasto público y la racionalización que resulte de las políticas de privatización, desregulación, desburocratización, descentralización, recentralización y transferencia de organismos. Sobre estas medidas, con impacto directo sobre el empleo público y sobre el empleo en general, no se formuló ningún tipo de consulta formal con el sector laboral.

En otro orden de cosas, se estableció que mediante un llamado a concurso se tercerizaban las tareas de patrocinio y representación en juicio de los servicios jurídicos de las empresas estatales; pero es incierta la aplicación de esta disposición. Como tampoco se había cumplimentado de inmediato una propuesta similar de tercerización de los servicios de reconocimientos médicos en el Ministerio de Salud y Acción Social y en el ámbito de toda la administración central y organismos descentralizados.

El Capítulo II trata especialmente la reforma administrativa estableciendo la creación del Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa integrado por autoridades del Ministerio de Economía y de la Presidencia de la Nación y, en carácter de miembro externo, un representante de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN). Al Comité Ejecutivo le cabían las funciones de promover la reorganización de la estructura orgánica y funcional de los organismos estatales, determinar la magnitud de las reducciones y ejercer el contralor del cumplimiento de las pautas de reducción de dotaciones de personal; formular y promover la ejecución de la racionalización administrativa que resulte de las políticas de privatización, desregulación, desburocratización, descentralización y transferencia de organismos; promover la

elaboración de regímenes escalafonarios acordes con el modelo de administración pública moderna y eficiente asegurando una adecuada carrera administrativa y una eficaz capacitación del personal; proponer mejoras en los niveles y estructuras de las remuneraciones a través de una progresiva compatibilización con las retribuciones del mercado laboral; formular una amplia revisión de las normas vigentes sobre licencias, compatibilidades y horarios; proponer los instrumentos necesarios para la revisión de los regímenes de estabilidad y disponibilidad, como asimismo propiciar sistemas de jubilación anticipada, retiro voluntario selectivo y estudiar cualquier otra medida que respondiera a los objetivos de racionalización; arbitrar los mecanismos necesarios a los efectos de producir una efectiva reducción del personal ocupado al 31/8/90, tomando en cuenta la supresión o reducción y/o reestructuración de unidades orgánicas afectadas directa o indirectamente por las políticas de desregulación, desburocratización y/o privatización, o bien por la transferencia o descentralización de funciones a provincias y municipios.

La inclusión de un representante de uno de los dos sindicatos representativos, UPCN, en carácter de "miembro externo" constituyó un retroceso histórico, en términos de participación laboral en la negociación de las condiciones de trabajo. Ya en 1987 había antecedentes de la incorporación activa del sector laboral en la Comisión Participativa de Política Salarial cuando se incluyeron como miembros plenarios los representantes de las dos entidades gremiales mayoritarias (UPCN y ATE). El papel de la representación laboral fue disminuido con la exclusión de una de las dos asociaciones sindicales más poderosas del sector público (y la más combativa). Fue un paso atrás considerando los instrumentos legislativos y los ámbitos de negociación que se crearon previamente.

Se restringió, además, el volumen de empleo en forma directa, mediante la disminución del equivalente del 15 % de la masa salarial para las plantas no permanentes de personal transitorio y su caducidad total al 31 de diciembre de 1990. En realidad, en la práctica, las contrataciones persistieron a través de solicitudes de excepción.

Finalmente, el Decreto 1.757/90 también modificó las condiciones laborales de la situación de "disponibilidad", disminuyendo los períodos y los montos correspondientes

a las indemnizaciones fijadas en el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública de 1980. Cabe recordar que la situación de "disponibilidad", prevista legalmente desde 1980, no había sido aplicada hasta el gobierno de Menem.

Decreto 2.476/90 sobre Racionalización del Estado: principales disposiciones relativas a la situación del personal

Reducción de personal

Racionalización del 34 al 40 % de los cargos en funciones sustantivas en los organismos de la administración central y descentralizada. Se incluyó en estos porcentajes la caducidad de todo el personal contratado (cesante el 31 de diciembre de 1990). También se practicarían reducciones entre el personal que realizaba tareas de apoyo, el que no podría exceder el 33 % de la cantidad de cargos de las unidades sustantivas.

Retiro Voluntario. Disponibilidad

La reducción de personal se llevaría a cabo mediante la opción de retiro voluntario, con 30 días de plazo para inscribirse. El resto pasaría a disponibilidad a partir del 31 de enero de 1991. En el caso en que se disolvieran las unidades donde desempeñaban sus funciones podrían ser reubicados, transferidos al sector privado, o en su defecto, recibir una indemnización, inferior a la prevista en el retiro voluntario.

Obra social

Quienes fueran alejados de sus puestos, mantendrían durante dos años la obra social sin cargo.

Ministerio de Educación

El personal docente y no docente que hubiera llegado o superado la edad y antigüedad, debería jubilarse obligatoriamente. Percibirían el 80 % móvil de su salario habitual. A partir del 1º de marzo de 1991 estaba prevista una reducción del 33 % de la planta de personal directivo, auxiliar docente y no docente.

Cambio de horario

Para evitar el doble empleo se unificaron los horarios en la Administración Pública Nacional, dividiéndose la jornada en dos medios turnos (de 9 a 13 y de 13.30 a 17 horas). Quienes quisieran realizar sólo un turno, percibirían el 60 % de sus haberes habituales.

Privatización de servicios no esenciales

Contratación de empresas del sector privado para prestar los servicios de liquidación de haberes de todos los organismos de la administración nacional, así como también para el control de los horarios de ingreso y egreso del personal; contratación de compañías particulares para el control de calidad de mercancías de la Aduana; adjudicación a manos privadas del mantenimiento y limpieza de establecimientos educativos y locales y edificios públicos.

Jerarquización de funciones

Modernización y profesionalización de la función pública: se destinaría el 3 % de la masa salarial de cada organismo para financiar programas de capacitación destinados al personal.

Reconversión laboral

Creación de cursos de capacitación para quienes hayan quedado en disponibilidad par facilitar su acceso al sector privado. Como contrapartida, el Estado podría hacerse cargo de las cargas sociales de los trabajadores que fueran contratados bajo el régimen especial durante 18 meses a partir del cese de servicios.

Nuevo escalafón para el personal de la Administración Pública

El Decreto 2.476/90 también fijaba los plazos para la formulación de un nuevo escalafón para el personal de la administración pública cuyas tareas formaran parte del servicio civil. El proyecto –todavía sus contenidos no han sido definitivamente precisados– es el Sistema Nacional de Profesión Administrativa, propuesto por la Secretaría de la Función Pública. Consiste en el diseño de un reencasillamiento en un

menor número de categorías que el anterior Decreto 1.428/73 y en dos agrupamientos, general y científico-técnico. El proyecto estuvo en discusión debido a la controversia suscitada principalmente por la propuesta de pérdida de la estabilidad y la exclusión del sector laboral en las negociaciones.

La estabilidad del empleo público quedaría condicionada a la aprobación de las pruebas de evaluación de rutina, con el agravante de la ausencia de representantes laborales en el seno del comité evaluador. Sólo habría un veedor, designado por sólo una de las agrupaciones sindicales, UPCN. Estas disposiciones se prestarían a darle al empleo público un carácter político discrecional en materia de estabilidad, incompatible con la noción de carrera administrativa, según las prácticas corrientes en las burocracias modernas. Para citar el caso de Francia, uno de los modelos de administración pública (del cual la Argentina se inspiró en el diseño original de 1880), actualmente los órganos consultivos en materia de reclutamiento y carrera administrativa se componen, además de la presidencia ejercida por la autoridad administrativa para la cual se efectúa la consulta, en una mitad por los miembros designados por la autoridades gubernamentales dentro de las cuales siempre están representados los Ministerios de Hacienda, Función Pública y de la Mujer y en la otra mitad por representantes electos directamente por el personal. Las condiciones de elegibilidad son amplias; las listas pueden o no, ser presentadas por los sindicatos. Aun cuando el nuevo proyecto de escalafón prevea la presencia de por lo menos una mujer en todo comité de evaluación, una medida de avance para garantizar la no discriminación, la participación laboral limitada a un representante de UPCN, circunscripto al carácter de "veedor", implicaba, en realidad, un franco retroceso frente a los logros previamente obtenidos para la negociación colectiva en el sector público.

El impacto de las medidas sobre el empleo público

El plan de reforma del Estado iniciado en 1989 pasó sucesivamente por tres etapas de redimensionamiento: recorte de estructuras administrativas, congelamiento de vacantes y reducción del volumen de empleo público.

La aplicación de las disposiciones del Decreto 2.476/90 provocó la cesantía de alrededor de 16.500 agentes contratados. Miembros del Comité Ejecutivo calcularon, de acuerdo con las solicitudes presentadas, que unos 18.500 agentes, entre el 12 y 15 % del total de empleados que podían acogerse al retiro voluntario, se habían presentado con el propósito de obtener beneficios indemnizatorios superiores respecto de los que serían abonados a aquellos en situación de disponibilidad y luego cesantes.

Hasta el primer trimestre de 1991, la disminución de personal alcanzó a unos 62.000 agentes. Esta cifra sería el resultado de incluir una buena parte de los 32.700 agentes de los que había dado cuenta la Secretaría de la Función Pública al 30 de junio de 1990.

Los datos que se conocieron a propósito de la aprobación de las nuevas estructuras de cinco ministerios, dos secretarías de la Presidencia y cuatro organismos descentralizados mostraron una disminución de 28 % del personal, sobre un total inicial de cargos de 29.278, desde marzo de 1990 hasta abril de 1991. Sin embargo, según los compromisos con el Banco Mundial, que aportaría alrededor de 350 millones de dólares para financiar la reestructuración de la administración pública, se preveía la necesidad de practicar cesantías. En virtud de ese programa, aproximadamente 15.000 agentes estatales quedarían en situación de disponibilidad al desaparecer sus cargos y funciones. El régimen de disponibilidad establecía que los empleados permanecerían en tal condición durante 3, 6, ó 9 meses, según su antigüedad. En ese lapso, podrían ser requeridos por otros organismos estatales que necesitaran cubrir vacantes. Si ello no ocurría, serían dados de baja. Así, si estas bajas se sumaran a las anteriores se habría llegado a una disminución de alrededor de 80.000 cargos en la administración pública.

Un nuevo paso para la reducción del empleo involucraría una cifra total de 122.000 agentes, un 20 % menos que en 1989; éste sería el resultado de una nueva baja de 42.000 empleados al aprobarse los nuevos organigramas de reparticiones públicas en las que se eliminaban 97 de las 185 direcciones nacionales.

Por otra parte, un informe de la Sindicatura de Empresas Públicas mostró que, entre septiembre de 1989 y de 1990, se produjo la disminución de más de 19.480 puestos para el conjunto de las trece empresas estatales que ocupaban el 90 % de la mano de obra en

ese sector (292.659 puestos). La mayor reducción se produjo en Ferrocarriles Argentinos, con 10.533 agentes, de los cuales 1.436 fueron reubicados en la DGI (Dirección General Impositiva). Luego se anunció que 12.500 agentes (12.300 según el régimen de retiro voluntario) serían dados de baja en Ferrocarriles Argentinos, ante la inminencia de la cesión al sector privado de tres líneas ferroviarias y como un requisito indispensable impuesto por el Banco Mundial para su desembolso de 130 millones de dólares como parte de un crédito para la reforma de las empresas públicas.

Si a los datos sobre reducción (31.980 cargos) se suman los correspondientes a las privatizaciones de las empresas Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) (43.038 cargos) y Aerolíneas Argentinas (10.638 cargos) el Estado se habría desprendido de 85.656 agentes del sector productivo, lo cual sería casi un 30 % menos desde octubre de 1989. Y las acciones de reducción se continuarían posteriormente con 16.500 bajas en Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), además de las privatizaciones y cierre por obsolescencia de las empresas del área de Defensa. El proyecto establecía un plazo de dos años para llegar a su fin.

Conclusiones, proyecciones, conjeturas en 1991

La expansión del sector público había sido la pauta regular en una sociedad desarrollada o en desarrollo durante buena parte del siglo XX. Una de las investigaciones clásicas identificaba 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 público⁶⁴. En el caso de la Argentina, la explicación se sustentaría en la situación de las finanzas públicas y los determinantes político-institucionales e ideológico-cognitivos. En efecto, la crisis fiscal y el consenso entre los

⁶⁴ Combinan dos dimensiones tricotómicas de la que resulta un sistema lógico de nueve categorías, todas ellas significativas para el análisis. Las dimensiones son : 1) los niveles de explicación (tres): socio-económica, ideológica-cognitiva y político-institucional y 2) 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 el proceso opuesto, la reducción del sector público.

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 público dieron legitimidad a una drástica normativa de reforma del Estado.

La discusión de las políticas implementadas hasta 1991 dieron lugar a las observaciones que giraron alrededor de tres cuestiones: 1) el control político del empleo público, 2) la ausencia de políticas paliativas y 3) la transferencia de fuerza de trabajo desde el sector público.

1) Paralelamente a la aplicación de las corrientes reformistas se habría introducido un mayor control político del empleo público. En la práctica, más allá del efecto final de achicamiento, muchas de las medidas fueron propicias para la manipulación de los cargos públicos sobre la base de consideraciones o de afinidades políticas explícitas e implícitas. Por ejemplo, la pérdida de la estabilidad de los funcionarios de las categorías escalafonarias más altas, la jubilación compulsiva, la cesantía de los contratados, el pasaje a la situación de disponibilidad, la remodelación de las estructuras con reubicación de puestos y promociones dieron cabida a una extensísima rotación de personal. Además, la supresión de unidades decisorias al número de 32 subsecretarías fue desvirtuada en la práctica con la creación de los cargos de "Subsecretarios Adjuntos", ensanchando subrepticamente la franja ministerial.

No es fácil afirmar que a partir de 1989 se acentuó el clientelismo. Pero hasta 1991 la rotación de cargos proveyó de un volumen –que se estimó considerable– de designaciones discrecionales. Si bien en un principio hubo exclusión sindical en el plano formal de las negociaciones colectivas, se agregó, en cambio, la presencia empresaria a través de una *Fundación para la Modernización del Estado*, a la que habían sumado su contribución 73 empresas, entre las cuales figuraban la mayoría de las grandes firmas nacionales y varias de origen extranjero. Además de asesorar en materia de personal gerencial, estaba previsto que aportarían 300.000 dólares mensuales como crédito puente hasta que se obtuviera un préstamo para financiar el costo de la reforma del Estado. (*La Nación*, 16/01/1991).

2) La ausencia de planes de empleo de emergencia, es decir, de paliativos en un contexto de alta desocupación y subocupación –como estaba previstos en la Ley 23.696– indicaban una reforma del Estado de tipo "salvaje".

Según Velásquez P. (1990:123), en Chile, durante la dictadura de Pinochet, "la ocupación estatal se redujo a una tasa promedio de 4 % 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." "... A pesar de que se los implementó para atenuar los efectos de las recesiones en la actividad económica, todavía permanecen vigentes hoy, en 1988."

El caso argentino contrasta con el de Chile. La reducción del empleo en la administración nacional central y descentralizada en la Argentina alcanzaría, de acuerdo con las declaraciones oficiales un promedio anual del 10 % en los dos primeros años, alcanzándose ya un total del 20 %; mientras en Chile el ritmo más intenso fue del 6 % anual en los primeros cuatro años, sumando en total un 40 % en once años. (Velásquez P. 1990:124). De la confrontación con los datos de Chile, considerado uno de los casos de reforma más duros, comparado, por ejemplo, con Gran Bretaña, Argentina presenta magnitudes de reducción de empleo público sin precedentes en volumen y ritmo⁶⁵, con el agravante de no haber implementado ningún plan de empleo alternativo.

3) Finalmente, el proceso de privatización y concesión de las empresas públicas trajo aparejado a un ritmo vertiginoso un volumen cuantioso de despidos, con indemnizaciones apoyadas a través de créditos del Banco Mundial, en un contexto de alta desocupación y subocupación.

Como ocurrió en todo el país, el desempleo subió en el Gran Buenos Aires del 7 % en 1989 al 10,6 % en 1993. Por entonces, esta autora (1991) observó que "... el régimen de despidos provocó una transferencia de fuerza de trabajo a destinos diversos, cuyos resultados no fueron evaluados" y que "las indemnizaciones –cuyo monto ha sido a

⁶⁵ Es importante insistir en que los datos utilizados corresponden a las declaraciones políticas del gobierno y que las publicaciones oficiales de rutina conteniendo las series de empleo público han sido discontinuadas.

menudo alto- tuvieron el efecto de desdibujar en lo inmediato la percepción de que una eventual reinserción laboral era ciertamente problemática”.

7. EL “NUEVO ORDEN ADMINISTRATIVO”. UNA VISITA EN 1993

Impactos estructurales de las reformas

¿Es casual que la reforma del Estado en Argentina se iniciara en el mismo año (1989) en que Williamson difundiera un documento sobre los contenidos del tan mentado “Consenso de Washington”? Bajo esta designación se conocía al paquete de las siguientes diez medidas: 1) disciplina fiscal; 2) reformulación de las prioridades en el gasto público en favor de la salud primaria, la educación y la infraestructura; 3) reforma impositiva; 4) liberalización financiera; 5) unificación de la tasa de cambio; 6) apertura comercial; 7) promoción de la inversión extranjera directa; 8) privatización de las

empresas estatales; 9) desregulación en aras de la competencia y 10) facilitación de los derechos de propiedad.⁶⁶ (Williamson 1993:1329-1336)

La coincidencia es más que significativa: era el momento histórico en que la solución restrictiva del papel del Estado y el modelo económico neoconservador habían adquirido un auge hegemónico. Según ironizaba Williamson (1993), se trataba, en los hechos, de una “convergencia internacional”, y no sólo de los organismos multilaterales con sede en Washington. Si bien en el texto de Williamson no se mencionaba particularmente la burocracia ni el empleo público, las principales reformas estatales que los afectaron, fueron, básicamente, la privatización de los entes productivos y la descentralización de las funciones sociales hacia las administraciones provinciales, cuestión esta última que tampoco figuraba entre las diez medidas.

El proyecto de reforma consistía, como señalamos más arriba, en que el gobierno nacional se reservara las funciones constitucionales (gobierno, defensa, seguridad interior, relaciones exteriores) y las funciones en las áreas de enseñanza universitaria, ciencia, tecnología y cultura; el establecimiento de las políticas básicas de salud y educación; el régimen nacional de seguridad social, los sistemas de control y regulación de los sectores públicos privatizados o concesionados y la inversión pública en sectores prioritarios.

Una cláusula según la cual serían “eliminados todos los organismos y disposiciones que impidieran el funcionamiento de la economía de mercado” (sic), se impuso como parte de un decreto de necesidad y urgencia⁶⁷. Más allá de la retórica normativa, la reforma del Estado tuvo un fuerte impulso inicial (1989-1991). Se tradujo, básicamente, en tres dimensiones: la privatización del sector empresario estatal, la recomposición política de la administración nacional (un fenómeno multifacético quizá no tan evidente) y la descentralización de las funciones sociales.

Bajo la consigna de “todo el poder al mercado”, las empresas estatales fueron privatizadas a un ritmo vertiginoso, sin precedentes, comparado con las experiencias

⁶⁶Según el economista Stanley Fischer se debería agregar la condición, al menos en lo concerniente al Banco Mundial, de que los gastos sociales fueran “costo-efectivos”. (Williamson 1994:1334, nota al pie).

⁶⁷Decreto 2476/90.

previas. Como ha sido señalado por Gerchunoff y Cánovas (1995), la implementación de la política de privatizaciones en Argentina fue en sí un mensaje preponderantemente político: la necesidad de expresar de un modo contundente, la reversión de la tendencia estatista asociada históricamente al peronismo.

La desaparición del Estado como árbitro, regulador y, sobre todo, como agente directo de la producción de bienes y la prestación de múltiples servicios se tradujo en la caída del monto de adquisiciones de bienes y servicios por parte de la administración nacional (central y empresas estatales); mientras que en 1989 esa suma superaba los 20.000 millones de dólares, en 1994 se redujo a la quinta parte. Constituye uno de los indicadores que mejor sintetiza la magnitud de la reconversión de la relación Estado-mercado⁶⁸, y es el resultado, principalmente, de la privatización de las empresas del Estado.

Por otra parte, los nuevos convenios colectivos firmados después de la privatización reformularon las condiciones de trabajo introduciendo el aumento de la jornada de trabajo, la multifuncionalidad de tareas –con la consiguiente mayor carga laboral– y la variabilidad salarial en función de la productividad alcanzada. Una alternativa al retiro voluntario, antes y después de las privatizaciones, fue la constitución de microempresas contratistas, una forma de precarización laboral⁶⁹.

Desde el punto de vista de las relaciones laborales, la privatización operó como un gran tubo de ensayo y un modelo ejemplificante para la aplicación de nuevas modalidades en las relaciones y las condiciones de trabajo. Al derrumbar los antiguos baluartes de una legislación ultrafavorable a los asalariados y liderar las innovaciones en el marco de la flexibilización laboral, la privatización, más que ninguna otra dimensión de la reforma del Estado, fue una política de ajuste incontrovertiblemente exitosa.

⁶⁸De acuerdo con interpretaciones oficiales –incluidos los dichos del presidente Menem– merced al menor poder de compra por parte del Estado se habría eliminado la corrupción “estructural”. Si el argumento fuera cierto y proporcional, ¿podría afirmarse que la corrupción estructural es ahora cuatro quintos menor?

⁶⁹Para la reducción de los planteles, el estudio de las calificaciones y de las modalidades de gestión de la fuerza de trabajo en una empresa de energía eléctrica privatizada, ver Figari (1995) y el caso de YPF en Orlansky y Makón (2003).

Según Gerchunoff y Machinea (1995:76), "... la privatización de las empresas estatales fue, sin embargo, un proceso de concentración que parece haber ido –sin tomar en cuenta consideraciones sociales o políticas– más allá de lo razonable desde el punto de vista de la eficiencia económica". Conjuntamente con la privatización de la previsión social, fueron las dos políticas de reforma estructural completadas. Para compensar la falta de automatismo del mercado, que se mostró impotente para equilibrar los precios relativos, se impusieron políticas *supply-side* que bajaron los costos empresarios (supresión de impuestos al trabajo, a los ingresos brutos, a los activos productivos, a los sellos, etc.).

Federalismo fiscal, descentralización, sociedad civil

Las funciones sociales básicas –salud, educación, asistencia y promoción social– con base en la administración nacional fueron transferidas a las administraciones provinciales y locales (1992). Este traspaso se realizó sin criterios orgánicos previos, cumpliendo, simplemente, con los requerimientos financieros del gobierno nacional.

Gerchunoff y Machinea (1995:65-66) sostuvieron que la falta de iniciativa para promover las reformas en las áreas sociales quizá pueda explicarse desde dos perspectivas. Por un lado, el gobierno no tenía mucho por ganar en el corto plazo, en términos macroeconómicos (tratándose de reformas que demandaban financiamiento), como tampoco en términos de logros (debido a que sus resultados serían perceptibles, si lo fueran, en el largo plazo).⁷⁰

Pero al mismo tiempo, en el marco de las políticas de estabilidad y ajuste se impuso a los gobiernos provinciales el cometido de reducir volumen y salarios del empleo público, así como también modificar más restrictivamente las condiciones de trabajo. Por un lado, el costo político de este ajuste lo pagarían las provincias (en primer lugar, los gobiernos provinciales no pertenecientes al partido oficial) y por otro, la disgregación del conflicto gremial en focos locales debilitaría en un principio la fuerza

⁷⁰Además, los sectores sociales económicamente solventes habían privatizado de hecho sus requerimientos, confinando gradualmente al Estado en su rol de refugio de pobres.

de la protesta contra una política que, en realidad, había sido impartida desde el nivel nacional.

Institucionalmente mixta, la Constitución de 1853 está inspirada en el sistema político norteamericano y en la administración francesa, en cuanto a la estructura de la administración pública. Con un sistema de gobierno federal al que se le ha superpuesto una administración pública centralista, fue inevitable que la propia presión política en los gobiernos del interior generara históricamente su propia expansión administrativa, maximizando las transferencias desde la administración nacional y minimizando la recaudación propia.

De hecho, el proceso de descentralización funcional se fue desarrollando durante todo este siglo y con mayor intensidad después de los años 50, a expensas de los recursos nacionales. Perry y Herrera (1994) muestran cómo buena parte de la crisis fiscal de los años 80 y sus efectos hiperinflacionarios se explican por la falta de contención hasta el Plan de Convertibilidad (Gerchunoff y Machinea 1995) y de la presión de los gastos de las administraciones provinciales sobre la Tesorería Nacional. Después de la Convertibilidad (1991) serían necesarios los pactos fiscales de la Nación con las provincias con el objeto de eliminar –a través de la privatización– el papel emisionista que jugaron los bancos dependientes de las administraciones provinciales. Hasta aquí llegaron las políticas de estabilidad aplicadas al federalismo fiscal.

Las privatizaciones que sobrevinieron luego, especialmente la del sistema previsional, transferido primero a la órbita nacional, las empresas de agua y las de energía, etc., abrieron las economías provinciales a las novedosas políticas de ajuste estructural. A partir de entonces, el pacto fiscal intentó asentarse sobre el *principio de correspondencia*, cuya aplicación rigurosa “permite identificar el mayor gasto con el requerimiento de un mayor impuesto y transmitir la idea de restricción de recursos tan alejada de la tradición fiscal latinoamericana” (López Murphy 1994: 5). El federalismo fiscal sin una clara regla de correspondencia ingreso-gasto en los niveles inferiores de gobierno y sin una definición muy precisa y objetiva de las transferencias puede sufrir el problema de los bienes en propiedad común, en que todos los participantes están dispuestos a la depredación, por cuanto no imputan el costo que originan sobre el

conjunto (“*tragedy of the commons*”). O bien, como ha sucedido históricamente, en el “riesgo moral”, en el sentido de que la nación es garante en última instancia de los gobiernos subnacionales.

A los argumentos fiscalistas en apoyo de la descentralización⁷¹ se sumaron los argumentos económicos y políticos. Uno de ellos fue el de mejorar el potencial de eficiencia de los gobiernos locales sometiendo sus acciones a la fiscalización más directa por parte del electorado, ajustando la articulación y las respuestas a las demandas de bienes y servicios públicos según los costos de las prestaciones en la región. Los gobiernos locales (municipios) pueden ser responsabilizables (*accountables*) directamente ante sus electorados y están en mejor posición para responder a sus necesidades. Los ciudadanos se acercan más eficientemente al *quid pro quo* de la lógica fiscal. La participación de la sociedad civil es el argumento democrático por excelencia que se utiliza en apoyo de la descentralización⁷².

Sin embargo, como apunta Lechner (1994:141), la invocación a la sociedad civil queda en una alusión genérica a la acción colectiva no estatal, sin mayor valor informativo. Uno de los argumentos de consenso acrítico esgrimido en defensa de la descentralización (administrativo-territorial) es que favorece la participación ciudadana. La idea que subyace es que la menor escala jurisdiccional (establecimiento, vecindario, localidad, provincia, etc.) facilita la participación directa de los ciudadanos, como si el sistema político administrativo fuera un sistema de cajas chinas que pudiera irse abriendo hasta un nivel tan pequeño en que ya estuviera el propio ciudadano presente. La presencia y el interés directo del ciudadano no se garantizan automáticamente con la descentralización, como tampoco por obra de la mayor desagregación política y administrativa se resuelven las tensiones del sistema representativo, simplemente los corre a otra instancia jurisdiccional, en principio, más reducida (y con mayor riesgo de clientelismo). Ello no resuelve los problemas de la relación *principal-agente*, o sea, los

⁷¹La descentralización es la situación o el proceso según el cual las decisiones y el poder para implementarlas son transferidos a los gobiernos locales, dando cuenta de las mismas ante su propio electorado. La desconcentración se refiere a la dispersión de responsabilidades dentro de la estructura central hacia oficinas regionales. La delegación es la atribución según la cual, los gobiernos locales ejecutan ciertas funciones en nombre del gobierno central ante quien dan cuenta.

⁷²Ciertamente, la descentralización también promueve nuevos tipos de clientelismo asociado a nuevos tipos de liderazgo: “caciquismo” municipal, oligarquización excluyente en establecimientos estatales (hospitales, escuelas, etc.), entre otros. (Self 1994).

costos de transacción para la acción ciudadana, en fin, la compleja lógica de la acción colectiva y de los incentivos selectivos, que siguen imperturbables en cualquier escala.

En ese sentido, el aporte de Przeworski (1995:25) es esclarecedor, cuando, aceptando la inevitabilidad de la intervención estatal debido a las imperfecciones del mercado (externalidades, costos de transacción, etc.), analiza el comportamiento de los políticos, como representantes, frente a los modos en que se pondrían en ejecución las consecuencias de la imputabilidad de sus decisiones. Desde su perspectiva, la reforma del Estado debería concebirse en términos de mecanismos institucionales mediante los cuales los gobiernos pudieran controlar el comportamiento de los agentes económicos privados (externalidades negativas) y, a su vez, los ciudadanos pudieran controlar a los gobiernos. La participación en sí misma no es suficiente, "... a menos que existan mecanismos de fiscalización e instrumentos de sanción, la participación será impotente y meramente simbólica".

Del Estado jacobino al Estado "hueco"⁷³

El principio de subsidiariedad implica la supremacía de la lógica económica sobre la lógica política. El argumento fundamental, basado en las teorías del *public choice* sostiene que la economía se basa en criterios de racionalidad y modernización mientras la política introduce ineficiencias provocando estancamiento y crisis (Muñoz 1994). Desde la óptica liberal, fortalecer la sociedad civil significa permitir a los ciudadanos conformar el acuerdo de la voluntad colectiva sobre la base del cálculo racional de sus intereses individuales, evitando la discrecionalidad expropiadora de la voluntad colectiva por parte de las instancias gubernamentales (Lechner 1994:143).

El Estado subsidiario es el objetivo en pos del cual se han articulado las políticas de reforma estructural. Consiste en un modelo opuesto al del Estado napoleónico, centralizado, basado en la noción jacobina del interés general, cuya administración debía garantizar la universalidad de los derechos sociales básicos del ciudadano

⁷³La expresión "Estado hueco" (*hollow state*), (Milward 1994) se refiere a la "tercerización", es decir el financiamiento de los servicios públicos contratando a terceros (empresas, ONGs, otros organismos gubernamentales, etc.) evitando y eliminando oficinas, personal, etc.

(Hollifield 1995). La subsidiariedad se define por su carácter minimalista: el Estado nacional se debe restringir exclusivamente a las funciones intransferibles al mercado. *A contrario sensu*, sólo un gobierno nacional con un poder ejecutivo fuerte, es decir, con un gran poder de gestión, puede llevar a cabo su propia centrifugación a través de la descentralización⁷⁴ y la privatización.

Según las versiones oficiales, se trata de un nuevo contexto cognitivo bajo el cual se encuadran las acciones en pos de "... un Estado planificador y facilitador que delegue la gestión directa en un marco de equilibrio fiscal y de búsqueda permanente de la eficacia, eficiencia y economía en la gestión". (Jefe de Gabinete Jorge Rodríguez 1996)

Afin al concepto de *anillos burocráticos* y visión crítica del estatismo de los años 70 de J.E. Cardoso en su "*Postscriptum a la Teoría de la Dependencia*", Andrés Rodríguez (dirigente de UPCN (1996), afirmaba en los 90 que, anteriormente, "... 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".

Sin embargo, un poder ejecutivo con una gran capacidad de iniciativa y expertización reformadora no debería constituir un obstáculo que impidiese la condición de ser susceptible de dar cuenta de sus acciones. Pero los problemas que se derivaron de los cambios institucionales, en este caso, de las reformas estatales hacia un modelo subsidiario, son cuestiones de las preocupaciones políticas actuales. El punto crucial fue que el par de oposiciones *discrecionalidad vs. accountability* corrió en paralelo con la alternativa *mercado vs. jerarquía burocrática*. (Frederickson 1996)

"La eficiencia económica deviene el fin último; más que acotar el campo de la intervención política, se pretende 'poner en línea' la política con los supuestos imperativos técnicos de la economía." Tal orientación tiene profundas implicancias: las políticas son desvinculadas de su anclaje, la ciudadanía. (Lechner 1995:15)

⁷⁴ Por el contrario, como lo revelan las experiencias europeas de descentralización a ultranza, la competencia entre organizaciones territoriales con el propósito de atraer actividades productivas lesiona el poder político central por la presión que ejercen municipios y regiones dispuestos a pagar cualquier precio en su búsqueda de desarrollo económico en su región (Claval 1995).

Una visión del sector público 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.⁷⁵

Un balance de la composición orgánica del sector público nacional en 1993 deparó la comprobación de una situación totalmente novedosa. Como saldo del proceso de reforma del Estado, la administración pública nacional se transformó en un ámbito de donde prácticamente fueron eliminadas las funciones sociales y económicas; e inversamente, se hipertrofió políticamente.

Efectivamente, entre las funciones sociales que correspondían al Estado nacional estaba buena parte de la prestación del servicio hospitalario de salud pública y de la educación media, cuyos respectivos establecimientos se hallan diseminados en todo el país. Muchos establecimientos sanitarios y la educación elemental ya habían sido desplazados a las correspondientes jurisdicciones provinciales y municipales al finalizar la década del 70, una aplicación del principio de subsidiariedad, como habíamos visto más arriba.

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) desdibujaron 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, la cual fue insumiendo 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 (Hospital Posadas, Provincia de Buenos Aires) mostró que la masa

⁷⁵ La imagen de las privatizaciones se deteriora: el 50,3 % de los encuestados las consideraba negativas, según un estudio citado por el diario *La Nación*, el 29 de marzo de 1993. Unos meses antes un plebiscito en el Uruguay daba por tierra con el proyecto privatizador debido, según surgía de las encuestas, a que los uruguayos tenían una pésima opinión acerca de la privatización en Argentina.

salarial del 68 % 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 mayor incidencia presupuestaria.

La privatización de diversas etapas y actividades de los programas, y en general, la reducción de la ingerencia estatal, se observa en numerosos programas de la administración nacional. Por ejemplo, el "financiamiento compartido" introdujo múltiples cambios en las modalidades del FONAVI (Fondo Nacional para la Vivienda): el financiamiento cubría sólo una parte y los institutos provinciales de vivienda limitarían su intervención a canalizar la asistencia crediticia hacia las entidades públicas o privadas promotoras de los emprendimientos (asociaciones, cooperativas, sindicatos, mutuales y otros organismos no gubernamentales de base comunitaria), que serían las responsables de la ejecución de las obras.

Hacia 1993 se había completado la descentralización de la totalidad del sistema hospitalario y de la educación estatal (no terciaria ni universitaria). A su vez, las empresas estatales fueron privatizadas a un ritmo vertiginoso. Mientras que desde el gobierno nacional se enunciaba que "... para 1995 no habrá ninguna actividad empresaria en manos del Estado", esta afirmación sonaba más a una expresión de deseos que a una propuesta realista. Existían todavía alrededor de 700 empresas en el sector público, muchas de las cuales no tenían una definición respecto del cronograma de privatización. Existían realidades concretas en materia de traspaso de empresas públicas provinciales y municipales en cuya agilización poco le cabía hacer al gobierno nacional; se interponían muchas veces las intenciones políticas de algunos gobernadores que procuraban mantenerlas bajo su control. Tal vez los casos más notorios hayan sido algunos bancos provinciales o la empresa de energía de la provincia de Buenos Aires. En otros casos, algunas empresas que no concitaron el interés por parte del sector privado también serían transferidas a los gobiernos provinciales (ramales provinciales de los ferrocarriles, Hipasam-Hierro Patagónico, etc.).

En su máxima expresión, la política de descentralización había sido plasmada en una propuesta de *nuevo federalismo fiscal* (FIEL), según los siguientes criterios. Se transferirían a los municipios la enseñanza pre-primaria, primaria y 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 las escuelas especializadas; universidades; hospitales de alta especialización; la infraestructura de rutas; puertos y aeropuertos. Atenderían también la Justicia, de acuerdo a 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 –que sería la guía implícita de la gestión económica de entonces, aunque no logró implementarse sino parcialmente– implicaba 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 redefinió con el acento puesto casi con exclusividad en las áreas políticas, hecho que la configuró en su carácter de institución laboral.

En efecto, que el Estado Nacional se concentrara en las funciones esencialmente políticas (administración general, seguridad, defensa, relaciones exteriores) significó que su prioridad funcional se erigió exclusivamente en el ejercicio de la hegemonía política. En otras palabras, se esfumó su anterior papel “desarrollista” con raíces en los modelos del *Welfare State* y aun del Estado bismarckiano.

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

Ahora bien, podría suponerse que con la descentralización de las funciones sociales nada cambiaría en principio, excepto el rótulo de la jurisdicción. Pero no fue así en el momento de la transición. Los programas transferidos fueron sufriendo una lenta e inexorable decadencia presupuestaria anteriormente a su traslado y una vez ocurrido éste, su continuidad dependió de la obtención de los fondos que el gobierno federal proveía a las provincias. Fue una ardua y desalentadora negociación.

Según Pavaglianiti (1991), la descentralización de los servicios educativos contribuiría a agudizar las diferencias entre las provincias; sus argumentos apuntaban a que 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 contaran las respectivas jurisdicciones⁷⁶. Además, la falta de un ordenamiento previo supuso que el traspaso duplicara parte de las estructuras administrativas del sector educacional, sin contar, por cierto, con la sobrepoblación de empleados públicos que representaba un porcentaje por habitante de hasta 10,5 en La Rioja y Catamarca.

Según las estimaciones oficiales, para 1994 se preveía un ajuste que debería involucrar el alejamiento de unos 200.000 empleados de las administraciones provinciales, o sea casi un 20 % del total de, aproximadamente, 1.100.000 empleados, un 10 % de la población económicamente activa provincial.

Reducción del Estado e inflación política

El achicamiento del Estado nacional ocultó un proceso subrepticio de recomposición funcional que consistió en la intensificación de su perfil político. El acento político es, por un lado, un resultado automático de la reestructuración que se vino 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

⁷⁶ Como se verá más adelante, inesperadamente, los mejores salarios docentes y las mayores proporciones en gasto salarial corresponden a las provincias con menos recursos propios. (Cuadro 38)

Cuadro 5

TOTAL DE CARGOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

	Inicio del Gobierno de Menem, junio 1989	Cargos presupuestados 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)	43700	12679

(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; éste 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).

Fuentes: DIGRAD 1989; Ministerio de Economía 1993.

en funciones políticas es mayor. Pero, por otro lado, el proceso de recomposición no se limitó a un aspecto relativo. En términos absolutos creció el volumen de cargos en los sectores más políticos del gobierno, es decir, la Presidencia de la Nación y el Ministerio del Interior (Cuadro 5). La magnitud del crecimiento es notable: más del 20 % anual. (Cuadro 6)

Cuadro 6

**REFORMA DEL ESTADO: AUMENTO DE PERSONAL EN LAS ÁREAS
POLÍTICAS EN EL PERIODO 1989-1993**

Administración Pública Nacional

(En diferencias porcentuales)

	Total 1989 - 1993	Promedio anual %	
		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 de Obras y Serv. Públicos	0	0	-2,0
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	22	7	-9,0

(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 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, N° 97, 14 de septiembre de 1992", p. 4.348).

(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.

Fuentes: *idem* Cuadro y DIGRAD 1983.

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 % anual en la Presidencia de la Nación y del 45 % anual en el Ministerio del Interior.

La expansión explosiva de personal no ha tenido antecedentes históricos. Tomando como punto de referencia el gobierno anterior (1983-1989), el crecimiento de la Presidencia fue de 2,2 % 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, los Ministerios de Economía y de Obras y Servicios Públicos, conjuntamente -2 % anual y el de Trabajo y Seguridad Social -9%).

Contrariando la prédica oficial, el personal en las áreas políticas aumentó masivamente (o a lo sumo se mantuvo constante). El hecho de que ello se haya producido en un marco de restricciones sin precedentes es lo que requiere ser explicado. (Cuadro 6)

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

Lo que ocurrió, en definitiva, es que la legislación de la reforma se malversó. 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 50 % del sueldo de un empleado en actividad. En la práctica se aprobaron estructuras de personal más reducidas, se eliminaron organismos (muchas veces sólo en el plano declarativo), se aplicaron prescindibilidades, disponibilidades, retiros voluntarios, jubilaciones compulsivas, etc., pero a través de una multitud de decretos de excepción se revirtió la situación. Se crearon nuevos organismos (la Secretaría de Medio Ambiente, duplicación funcional de otro ya existente; la Secretaría de la Tercera Edad; etc.) y en general, se reclutó 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 tenían asignada algunas subsecretarías aconsejaron "... elevar la jerarquía de las mismas colocándolas en un nivel acorde con la responsabilidad y la importancia de las funciones que desempeñan".

Se había creado un nuevo sobredimensionamiento estatal, gracias a la alquimia de la rotación política de los cargos; una suerte de circulación clientelística incesante, cuyo indicio empírico es la intensa rotación de personal asociada con la etapa inicial del cambio de signo político del partido en el gobierno. 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.

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 70, el empleo creció –en términos relativos– en las áreas sociales y políticas del gobierno central, en desmedro de las funciones económicas; al mismo tiempo ocurrió el

proceso de descentralización de funciones y, consecuentemente del empleo público, hacia las jurisdicciones provinciales y municipales. Estas tendencias corroboradas en el largo y en el corto plazo continuaron vigentes en la década del 90.

En realidad, los programas de reforma del Estado se encuadraron 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 coincidieron con los declaraciones oficiales. No quedaron evidencias de la disminución del 10 % anual del empleo en la Administración Pública Nacional de la que el gobierno se jactó.

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. 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 recursos humanos, que fijaron los criterios y modos de operación para el despido. Fue una modalidad que también se aplicó en la reducción de personal en los bancos oficiales.

Durante la década del 80 la mayoría de los conflictos laborales correspondió al sector público (65 %). Sin embargo, durante 1992 se registraron en todo el país la mitad que en el año anterior: en total 279, la cifra mínima record desde 1982, según el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. Una de las razones de la relativamente mayor paz social habría sido que las organizaciones sindicales de los gremios privatizados se convirtieron más bien en entidades empresarias que abandonaron su antiguo rol de organizaciones ruidosamente contestatarias; su proyecto fue incursionar en el negocio de la salud y en el de la jubilación privada. Otro motivo que contribuyó al clima propicio para la paz social fue la participación sindical en la implementación del Programa de Propiedad Participada que convirtió a los trabajadores de las empresas privatizadas en propietarios de un mínimo del 10 % del paquete de acciones. Por ejemplo, en el caso del gremio telefónico (FOETRA), las acciones pertenecientes a los 32.000 empleados debían constituir un condominio indiviso por ocho años cuya representación colectiva (y sus beneficios financieros) serían ejercidos de hecho por el gremio.

Siguiendo con la elucidación del denominado "achicamiento del Estado", la información oficial incluyó impropriamente 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 consistió en un mero corrimiento de números, una cantidad de cargos que figurará en adelante en las planillas del sector público provincial y municipal (y ya no en el nivel nacional), es decir, que no implicaba ninguna reducción del sector público total.

Es sorprendente descubrir que una vez que el Estado nacional se desembaraza de las funciones económicas y sociales, las funciones políticas inflaron su volumen de personal. El aumento de personal en la Presidencia de la Nación y el Ministerio del Interior 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 fue la parcelización⁷⁷ del Estado y la creación de redes particularísticas interburocráticas de concentración hegemónica de poder personal (por ejemplo, el caso del ministro Cavallo y su intervención en las designaciones de organismos fuera de su jurisdicción).

El abuso ilimitado de las estructuras orgánicas se tradujo en los repetidos cambios en los niveles y denominaciones de las reparticiones ministeriales, en la frecuencia con que se crearon o suprimieron organismos y en la discrecionalidad en el traslado interjurisdiccional de áreas administrativas siguiendo la trayectoria de las designaciones de su titular.⁷⁸

En el plano laboral, la legislación inicial de la reforma del Estado se había malversado y fue en realidad un instrumento 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 pretenciosa "selección", canje semántico que eliminó la apelabilidad jurídica de las irregularidades.

⁷⁷ "Diputados de diversos partidos políticos expresaron sus cuestionamientos por el aumento del 200 % a 500 funcionarios autorizados por el Ministerio de Economía, mientras que los sectores más bajos de la administración pública no reciben mejoras salariales desde hace más de un año y medio." (La Nación, 06/12/1992). Recién en marzo de 1993 la Secretaría de la Función Pública reaccionó a la embestida del Ministerio de Economía propiciando la sanción del Decreto por el cual se equiparan las asignaciones familiares del sector estatal con las del sector privado, equivalente a un aumento del 100 % en las asignaciones; este incremento "fijo" para todas las categorías implicó obviamente un mayor impacto en las inferiores. También, como consecuencia del antagonismo protagónico entre ambas reparticiones, la Secretaría de la Función Pública, en un plan "electoralista" propició un aumento salarial basado en una supuesta "productividad de los organismos", que chocó abiertamente con la resolución de bajar al 90 % el gasto previsto por el Presupuesto 1993.

⁷⁸ Mientras la pérdida de autonomía del Poder Judicial acaparó las críticas contra el estilo antirrepublicano del gobierno de Menem, pasa inadvertido 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 fue 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, luego Ministerio del Interior. (Irónicamente, dicho de paso, esta nota al pie presagió la creación del partido político con el mismo nombre que Béliz organizó –una vez fuera del gobierno de Menem– con los cuadros que engendró desde el programa.)

Según Nickson (2002:10-11), "... en 1993, casi al mismo tiempo que comenzó a desmoronarse la iniciativa de los Administradores Gubernamentales, el gobierno argentino introdujo un mayor avance hacia la profesionalización de la administración pública" (las *funciones ejecutivas*)⁷⁹. De acuerdo con el mismo autor había indicios de que la selección en los tres niveles directivos superiores estaba sujeta a la influencia política. Tal afirmación descansaba en los ajustes que se hacían a la descripción puestos con el fin de adaptarlas a los perfiles particulares de los candidatos preferidos.

El resultado de las reformas de los 90 consistió en la intensificación de las áreas políticas, la expansión de la cúpula política y la redefinición política de la administración pública como institución laboral.

A pesar de que la reforma de los sistemas de la función pública en Argentina se organizaron según cuatro modalidades (*layering*) : 1) la creación de cuerpos especializados de elite (Administradores Gubernamentales); 2) sistema amplio de carrera (SINAPA); 3) un número de cargos críticos (funciones ejecutivas) y 4) la inclusión de una red paralela de consultores (Iacovello, Zuvanic y Tommasi 2003, citando a Oszlak), luego de una década del "comienzo de este intento de reforma", Babino (2003) señala que "... funcionan dos administraciones paralelas de personal", que "... el reparto de cargos y beneficios sigue lógicas corporativas, políticas o gremiales", que "... los incentivos, objetivos y procedimientos se cumplen en el sentido formal, pero en la actualidad sirven a funciones a políticas o personales", que "... no se respeta la normativa que exige idoneidad", que "... la evaluación del personal es deficiente, perpetuándose el desempeño de baja calidad", que "... no existe un sistema de premios y castigos", que es "... bajo el nivel del uso de sumarios" y "... no se aplican sanciones".

⁷⁹ El Decreto 994/91 crea el Régimen de Cargo con Funciones Ejecutivas para el personal comprendido en el ámbito del SINAPA y clasifica los cargos en tres niveles, de acuerdo con su incidencia en la prestación de servicios esenciales, la participación en la reforma del Estado, la gestión de políticas públicas o el manejo de recursos presupuestarios.

8. ETAPAS Y REFORMAS ESTATALES

Estructuras, procesos, personal

En este capítulo se presentan las principales innovaciones que transformaron las estructuras, los procedimientos y el personal del sector público nacional durante las dos Presidencias de Menem (1989-1995; 1995-1999). Constituyen una secuencia histórica de las cuestiones centrales que dominaron la agenda política en el plano de la reforma de la administración nacional. Se distinguen cinco etapas. 1) Durante la primera, que se inicia inmediatamente en 1989 comienzan a desarrollarse los cambios estructurales más profundos (privatización, descentralización, etc.); 2) en 1992 el énfasis se pone en las finanzas públicas y su administración; 3) en 1994 cobran un especial impulso los nuevos organismos de control introducidos en la reforma constitucional; 4) en 1996 se

plantea una nueva reforma del Estado, la “segunda” reforma en las estructuras y el volumen del personal; y finalmente, 5) en 1998, en las postrimerías del gobierno de Menem, las relaciones laborales en el sector público cobran particular interés político y los nuevos roles sindicales en la negociación colectiva constituyeron el eje central de las reformas.

Se trata de mostrar la diversidad de las políticas desplegadas en función de los recursos y las demandas en los diferentes momentos históricos, distinguiéndose etapas con mayor peso en la transferencia de funciones al mercado, en las cuales la relación entre sindicatos estatales y gobierno juega un papel crucial y otras donde el énfasis de las reformas está en la cuestión del control administrativo o *accountability*.

1989: Primera etapa; el “huracán” de reformas

Las reformas del 90 se propusieron redefinir la intervención estatal promoviendo un *trade-off* entre *alcance* y *fuerza* (Fukuyama 2004), es decir, una reducción de las áreas de incumbencia estatal a cambio de una mayor capacidad en las así llamadas funciones no delegables. Las reformas se correspondieron con el proceso de globalización neoliberal, definido básicamente por la declinación del poder económico de los actores estatales, la paulatina penetración de las fuerzas del mercado en nuevas esferas de actividad, el incremento sustancial del movimiento transnacional de capital y de bienes y servicios y la inédita propagación de los sistemas de ideas y argumentos en apoyo a esta orientación a través de comunidades epistémicas.

Como ya hemos visto se impulsó a un ritmo inédito la privatización de las empresas estatales, la seguridad social y los servicios sociales, la descentralización de funciones sociales; la tercerización de variadas actividades del sector público, la desregulación de la economía en su conjunto –incluyendo las relaciones laborales– y la consecuente liquidación del rol del Estado como motor y árbitro del desarrollo. Tuvieron una gran incidencia en el volumen de empleo público como efecto de la privatización de empresas públicas, la tercerización de diversas funciones y actividades y, según el criterio de contabilización, la descentralización de funciones sociales hacia las

jurisdicciones subnacionales. En muchos casos, los retiros voluntarios –pre y posprivatización de las empresas de servicios públicos– reconvirtieron al personal antes estable en trabajadores autónomos al servicio de la misma empresa, precarizados a través de distintas modalidades de organización del trabajo. Los nuevos convenios colectivos se basaron en la *plurifuncionalidad* de la mano de obra. En ese sentido, las privatizaciones fueron pioneras en materia de flexibilidad laboral.

Las provincias sumaron a sus funciones anteriores las acciones en los sectores sociales, entre las cuales se incluían los programas para el conurbano bonaerense, la gestión del fondo educativo, etc. Sobre el total de las erogaciones del sector público (consolidado), las provincias pasaron de ejecutar del 29 % entre 1980 y 1983 al 43 % en 1993.

Los cambios se iniciaron en el sector público nacional, en cuyo ámbito administrativo se impusieron medidas restrictivas, estructuraciones y reestructuraciones en los organismos y el personal estatal⁸⁰. Los gobiernos provinciales continuaron a su vez los procesos de reformas en sus jurisdicciones.

En los años inmediatamente posteriores a 1989 hubo en realidad una intensa rotación de personal, probablemente de índole clientelística. Tuvieron lugar muchas bajas provocadas (retiros voluntarios, jubilaciones compulsivas, prescindibilidades, disponibilidades) que se unieron a la dinámica de bajas vegetativas cuyo promedio anual no fue inferior a 5%. En su conjunto, estos cargos se cubrieron con ingresos y reingresos. Por otra parte, la reclasificación del personal en el nuevo encuadramiento escalafonario (SINAPA) y la práctica impuesta desde entonces de procedimientos selectivos para el nombramiento en “cargos críticos” introdujeron una innovación con sabor a nuevo gerencialismo, allí donde, en verdad, la decisión final de la selección quedaba en manos de la autoridad política y, a su vez, el ocupante del cargo crítico aseguraba su permanencia en la posición por un período más allá de quien lo hubiese designado.

⁸⁰ Las políticas de reforma del Estado que afectaron específicamente a los organismos y al personal estatales se formularon “en cascada”, como hemos visto más arriba.

Los datos oficiales refirieron reducciones aparentes. Simplemente, ya no figuraron varios cientos de miles de puestos por dos razones. La primera, porque fueron transferidos a las administraciones subnacionales, y la segunda, porque fueron flagrantemente ignorados. En el primer caso, se trataba de los puestos correspondientes a las funciones descentralizadas de educación, salud, promoción social, etc. En el segundo caso, a una “eliminación nominal” del personal docente y no docente de todas las universidades nacionales que injustificadamente desaparecieron de la nómina de empleo público nacional.⁸¹

En cambio, vale comentar que sí fueron incluidos en la Administración Pública Nacional, el Poder Legislativo y el Poder Judicial (alrededor de 25.000 cargos), vulnerando nominalmente, dicho sea de paso, la lógica de la separación de poderes⁸² al transgredir el marco jurídico que la define constitucionalmente sólo en el ámbito del Poder Ejecutivo y designa al Jefe de Gabinete como su responsable.

La acción sindical: dinámica de la confrontación

Si bien durante el gobierno democrático de 1983-89 las normas y disposiciones establecidas por el régimen militar fueron derogadas y la vida interna de los sindicatos comenzó su consolidación institucional, la relación de los sindicatos con el gobierno de Alfonsín fue difícil y en un permanente tono conflictivo. Los cuestionamientos a la política económica y a la negociación de la deuda externa, así como la demanda continua de aumentos salariales se tradujeron en doce paros generales organizados durante el gobierno radical. En 1988 tuvo lugar la mayor cantidad de conflictos laborales de la década (N=949), cuya intensificación había comenzado a partir de 1986. Las medidas de fuerza se concentraron en los gremios del sector público; el deterioro de los salarios de los empleados públicos y el reclamo por mejores condiciones de trabajo fueron algunos de los factores desencadenantes. Las dos entidades más importantes que

⁸¹ Frecuentemente se ignoran estas cifras y los cálculos de los totales de personal del sector público no cierran correctamente.

⁸² La “separación” o bien el “balance” de los tres poderes corresponde a filosofías políticas diferentes. Además, si la Administración Pública sólo incluye al Poder Ejecutivo o a los tres y qué implica la noción de Estado son conceptos que dependen mucho de la tradición política, específicamente si ésta se basa en el Derecho Romano o bien en el Common Law. (Rutgers 2002)

nuclearon al conjunto de los empleados públicos de la administración nacional, ATE y UPCN, registraron el 72 % de los conflictos en 1988.

Durante la implementación de las políticas de reforma del Estado en el gobierno de Menem, la relación entre los sindicatos y el gobierno atravesó por dos etapas diferenciadas. La primera, de oposición a la política de privatización de las empresas estatales: entre 1989 y 1990 se encuentra el récord de conflictos gremiales correspondientes a la gestión menemista hasta 1995 (751 en 1989; N=864 en 1990). La segunda etapa, de acomodamiento con voluntad negociadora: precisamente en 1991 el volumen total de conflictos disminuyó (N=587), decreciendo aún más durante 1992 (279). Los docentes siguieron siendo el gremio más combativo (N=57 en 1992; N=89 en 1993; N=58 en 1994). La disminución de conflictos laborales se debió al "debilitamiento" del poder sindical, algunos de cuyos indicadores más importantes fueron la disminución de representantes sindicales en el Congreso (1983=35; 1989=23; 1991=18; 1995=10); la descentralización de la negociación colectiva, al condicionar los aumentos salariales a los de productividad por establecimiento; y la fractura de hecho --aunque sin reconocimiento oficial-- de la estructura de central única de trabajadores.⁸³

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

⁸³ La existencia en los hechos de tres centrales obreras es contraria al principio de la personería gremial única que impide la formación de más de una confederación general de trabajadores. El sindicalismo se dividía durante este período en un extremo oficialista, CGT, conservando espacios de poder a la sombra del gobierno; otro extremo combativo, el CTA; y el MTA, compuesto por un conjunto de gremios, básicamente del sector privado, escindidos en 1994 del cegetismo (CGT), menos aquiescente con la política económica del gobierno de Menem.

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

Incentivos de la reconversión sindical: cuatro hipótesis

Pero el comportamiento de los sindicatos del sector público –incluyendo a los sindicatos de las empresas desestatizadas⁸⁴– no fue uniforme: varió según una amplia gama que fue desde la conversión a organizaciones que se concentraron en la actividad empresarial, por una parte, hasta sus formas más opuestas, la acentuación del perfil combativo en representación de los intereses de sus bases. Por un lado, las organizaciones sindicales cuya estrategia se orienta fundamentalmente hacia la consolidación de su estructura económica y comparten el liderazgo de la Confederación General de los Trabajadores (CGT): Federación de Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina (FOETRA), Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza, (FTLyF), Unión Personal Civil de la Nación (UPCN); este último ejerce influencia corporativa sobre el empleo público en las operaciones de reclutamiento, reencasillamiento y promoción, según las disposiciones del SINAPA, además de que sus dirigentes fueron beneficiados con el ejercicio de cargos ejecutivos en organismos públicos descentralizados. En el polo opuesto se encuentra el gremio de estatales Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), que lidera a los gremios combativos nucleados en el Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA) y comprende especialmente a trabajadores de la salud, maestros, empleados administrativos especialmente de los niveles provincial y local, etc. ATE incluía también personal de las empresas del complejo militar-industrial, gran parte de las cuales fueron liquidadas por falta de compradores, a diferencia de las

⁸⁴ Los sindicatos de las ex-empresas y organismos privatizados mantuvieron su continuidad organizacional. Durante los 90 bajó el número de afiliados por la reducción de personal (las empresas de energía, por ejemplo, perdieron el 50%, los ferroviarios el 60%, la siderurgia el 70% y el petróleo el 80

empresas de servicios públicos que pasaron a manos privadas. A partir de 1989, y aunque también tenía representación gremial del personal de la administración central – el servicio civil, propiamente dicho– fue inicialmente excluida de toda participación en las decisiones escalafonarias por la nueva legislación laboral (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, SINAPA), bajo el monopolio de la oficialista UPCN. El Cuadro 7 muestra las diferentes causas de lucha según organización sindical.

Cuadro 7

TIPO DE CAUSA DE LUCHA SINDICAL SEGÚN TIPO DE AGREMIACIÓN
ATE y UPCN
(En porcentajes)

	ATE	UPCN
Defensa de las fuentes de trabajo	9,1	3,7
Despidos	6,8	
Suspensiones	2,3	
Situaciones legales y/o contractuales	11,4	23,7
Problemas sindicales	2,2	
Salarios atrasados	9,1	18,5
Aumentos salariales	40,9	40,7
Oposición a políticas de gobierno	18,2	7,4

Fuente: Bonanotte, C. (1996) “Las luchas laborales del personal del Estado durante la etapa inicial del Plan de Convertibilidad”.

En síntesis, los gremios que pertenecían al sector estatal en 1989, al inicio de la gestión de Menem, se clasifican según un gradiente de enfrentamiento-negociación de acuerdo con el siguiente conjunto de hipótesis.

A partir de la aplicación de los distintos dispositivos de la reforma del Estado, los sindicatos estatales redefinieron de una manera diferencial su perfil de interacción con el gobierno.

%). También se presume -no hay información- una tendencia decreciente de la disposición hacia la afiliación sindical

Los diferentes perfiles sindicales se encuadraron según un espectro que va desde el mayor nivel de negociación hasta el de mayor enfrentamiento.

En los gremios estatales y ex-estatales la redefinición del perfil de acción sindical según el mayor o menor grado de negociación (o conflicto) ha estado asociado a la existencia (o no) de beneficios/incentivos para los empleados, la organización y/o la dirigencia sindical.

La asociación que hemos establecido entre incentivos y comportamiento sindical se ha basado en un marco analítico, según el cual las reacciones a favor o en contra de las políticas de reforma pueden generarse en la etapa de planificación o en la de implementación; la capacidad del gobierno de concretar con éxito la iniciativa original depende de los recursos con que cuente para sobreponerse a la oposición generada por la política de reforma (Grindle y Thomas 1991).

En efecto, si se clasifican los gremios en tres grandes categorías de acuerdo con las tres dimensiones de la reforma del Estado, el impacto diferencial de las políticas de reforma presenta el siguiente orden: 1) empresas desestatizadas (telefónica, acero, petróleo, ferrocarriles, electricidad, etc.); 2) administración central (bajo un nuevo sistema escalafonario) y 3) servicios de educación y salud pública (descentralizados). El mayor impacto en cuanto a incentivos correspondió al personal de las empresas privatizadas o puestas en concesión, aun con una fuerte reducción de personal. En el segundo lugar figura el efecto de politización en el ámbito de la administración nacional con una densa circulación clientelística y el aumento de la masa salarial al ocurrir el rescalafonamiento SINAPA (Cuadro 29). Finalmente, el personal de los servicios de salud, educación y otros programas sociales que fueron "meramente transferidos" a las jurisdicciones provinciales y municipales, estuvo sujeto desde entonces a los avatares del ajuste. Pero, precisamente, como establece la tercera hipótesis ("beneficios" o "incentivos"), las políticas de reforma implicaron (o no) la distribución diferencial de recursos hacia los empleados y/o la organización y/o la dirigencia. En las empresas privatizadas, los beneficios consistieron en fuertes sumas en concepto de indemnización para los que se

retiraron⁸⁵; inclusión de los empleados en la propiedad participada (FOETRA)⁸⁶; incorporación de la dirigencia sindical en los directorios de las empresas (YPF); propiedad directa de ex empresas estatales por parte de los sindicatos, como en el caso de Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), por parte de Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza (FTLyF); etc. En la administración nacional la inclusión (coalición) sindical en el ámbito de decisión sobre políticas de personal (UPCN), previo aumento masivo de salarios y designaciones de la dirigencia en organismos estatales. En cambio, no hubo incentivos equivalentes en los procesos de transferencia del personal de educación⁸⁷, salud y bienestar social. Si bien la descentralización desarticuló la protesta unitaria y la unificación de demandas, los conflictos se multiplicaron en forma fragmentaria⁸⁸.

Las tres hipótesis explicarían conjuntamente: 1) el cambio de la confrontación a la negociación en el sector estatal y desestatizado, 2) las diferencias relativas entre gremios y 3) los determinantes de la diversidad.

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

⁸⁵ En el caso de SOMISA, según Rofman (1994), "... cada trabajador que se quedó sin empleo obtuvo, en promedio, poco más de 25.000 pesos".

⁸⁶ La participación del personal en la propiedad participada fue variable según cada sector: 20% en acero; 14% en correos; 10% en aeronáutica, electricidad, teléfonos, agua corriente, etc. y sólo un piso del 5% en gas. El sistema que se aplicó en la Argentina consiste en que las acciones de las empresas privatizadas pasan a los empleados en un paquete indiviso por un período de casi diez años, manejado por la dirigencia sindical (*Prensa Económica*, N°197, 1993).

⁸⁷ "En realidad, hubo una equiparación salarial (a favor) de los docentes transferidos en relación a los haberes superiores correspondientes en la gran mayoría de jurisdicciones receptoras", de acuerdo con Informe AG (1994).

⁸⁸ La unificación de las demandas se produjo con la instalación del ayuno de docentes y la "carpa blanca" frente al Congreso Nacional.

1992: Nuevas instituciones: los organismos de control

En 1992, en el marco de transformación de las estructuras administrativas, económicas y sociales, modificando sustancialmente el sistema de información y control establecido por la anterior Ley de Contabilidad de la Nación, se promulgó la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. La ley respondía a demandas de diversos sectores. Por un lado, la estabilidad de las variables macroeconómicas y la desaparición del fantasma de la hiperinflación dejó paso a la preocupación por la difusión de una gran cantidad de casos de corrupción.

Desde 1990 la corrupción entró en el espectro de la opinión pública hasta llegar a un pico en agosto de 1992, cuando surge como el principal problema en las encuestas de opinión. Existía, por otro lado, un proyecto de la oposición política presentado en 1989 al Senado para la creación de la Contraloría del Congreso, un ente coejiado de control, presidido por un miembro de la oposición, cuya aprobación por unanimidad en la Cámara Alta no impidió que fuera archivado por presiones del presidente Menem, cuyo interés no era precisamente fortalecer mecanismos de control que redujeran su propia discrecionalidad política. También el Banco Mundial era en 1991 otro de los sectores demandantes; frente a los escándalos de corrupción y la concentración del poder alrededor del Poder Ejecutivo⁸⁹, el Banco Mundial, muy alarmado, presionó al ministro Cavallo para la elaboración de una nueva ley de administración financiera que generara confianza a los inversores extranjeros. Un año más tarde cuando la ley se encontraba bloqueada en el Congreso, el Banco Mundial exigió su aprobación como condición para el desembolso de las cuotas del crédito para la reforma del sector público.

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

⁸⁹ Ampliación del número de miembros de la Corte Suprema, remociones por decreto del Procurador General de la Nación, los vocales del Tribunal de Cuentas, el Inspector General de Justicia y el Fiscal de Investigaciones Administrativas y el uso sistemático del decretos de necesidad y urgencia: entre 1853 y

Nuevos imperativos dominaron el entorno de esta etapa de la reforma estatal: el concepto de *accountability* definió una renovada agenda de reformas como respuesta al clamor frente a la corrupción y al “decretismo”. El concepto de *accountability*, es decir la responsabilidad de los funcionarios públicos de dar cuenta de sus actos y de la utilización de los recursos ante la sociedad, se refiere no sólo a la premisa de rendición de cuentas sino también a la definición de los objetos sobre los cuales han de rendirse esas cuentas⁹⁰. Implica no sólo la obligación del gobierno de mantener informados a los ciudadanos acerca de sus decisiones y acciones –por medio de canales de participación y control–, sino también la posibilidad de facilitar denuncias y sanciones. La distinción de *accountability* horizontal y vertical (O’Donnell 1994) apunta, respectivamente, por un lado, a las instancias de control entre poderes y los arreglos institucionales por los cuales las diversas organizaciones públicas se controlan entre sí, y por el otro, a los canales de responsabilización existentes entre funcionarios administrativos, funcionarios políticos y ciudadanos, en donde los administrativos deben rendir cuentas a los políticos y estos a sus votantes.

Se pueden distinguir tres niveles de responsabilización: 1) la responsabilización vinculada directamente al acatamiento a la normativa vigente, respetando el orden legal; 2) la responsabilización ante la sociedad civil por los resultados de las políticas y las demandas sociales y 3) la responsabilización en el nivel moral y ético. Estos tres niveles de responsabilización tienen un correlato en diversas formas de legitimidad a las que recurre el sector público, de acuerdo con Offe (s/f), según sea el tipo de racionalidad que predomine.

1) Por un lado se encuentra la ya conocida necesidad de respetar las normas existentes, el atenerse a las reglas formales, para preservar la organización burocrática en sí, para permitirle, por su previsibilidad y racionalidad, ser la forma más eficiente y eficaz de organización. La racionalidad en este caso estaría dada por el acatamiento estricto de la

julio de 1989 se habían dictado no más de 35 decretos de necesidad y urgencia. Entre julio de 1989 y diciembre de 1993, Menem dictó 308.

⁹⁰ Así el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) fueron reemplazados por la creación de dos nuevos organismos de control: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN). Esta última obtendrá rango constitucional como parte de las negociaciones previas a la Reforma Constitucional de 1994.

normativa vigente, una responsabilización estrictamente procedimental que se encuadra dentro del concepto más básico de *accountability*.

2) Una segunda fuente de legitimación presentada por Offe se refiere a que las democracias de hoy en día no olvidan que la justificación de la existencia de dichos organismos reside en los servicios que le brinden a la sociedad, es decir, que su causa final es su orientación hacia afuera: funcionan para producir servicios para su ambiente, por lo que, entonces, el desempeño de estas organizaciones deja de evaluarse solamente en términos del respeto a las normas y pasa a incorporarse su capacidad de respuesta frente a las demandas de la sociedad. Lo que les brinda su fundamento es, precisamente, la tarea de satisfacer a los ciudadanos, y si la evaluación que estos llevan a cabo sobre su funcionamiento no resulta positiva, la existencia misma de estas organizaciones se pone en juego. Aquí, la racionalidad significaría obviar las rigideces normativas con el objeto de prestar sus servicios de manera tal que estos sean acordes a las necesidades demandadas por los ciudadanos⁹¹. Esta acepción de *accountability* se refiere a la sensibilidad por las demandas sociales en el desempeño que las organizaciones tengan en la provisión de los bienes y servicios públicos (*responsiveness*).

3) Por último, en el nivel ético y moral también puede identificarse algún nivel de *accountability* (próximo al término *responsibility*).

En ese sentido, la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Art. 7) crea los dos órganos encargados por excelencia del control de gestión: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN). El sistema está basado en el Régimen de Responsabilidad de los Funcionarios y en la obligación de rendir cuentas de la gestión por parte de los funcionarios (Art. 3º)⁹². La Sindicatura General de la Nación, dependiente directamente del Presidente, es la encargada de realizar el control interno de la gestión, mientras que

⁹¹ Una tercera fuente de legitimación sería el papel de la generación, formación y conservación del consenso que las organizaciones públicas deben asumir acerca de las políticas públicas, el cual no será desarrollado en este trabajo.

⁹² Art. 3º "Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión."

la Auditoría General, en el ámbito del Poder Legislativo realiza el control externo⁹³. (Podría discutirse la aplicación de los conceptos de *accountability* vertical y horizontal según O'Donnell.)

En todo caso, a la Auditoría General de la Nación en virtud de ser una "entidad superior de fiscalización" le competen amplias funciones de control (Lozano y Dinari 1998:115). *Transparency International* señala que "... las entidades superiores de fiscalización deben desempeñar un papel de gran significación en la lucha contra la corrupción, en tanto constituyen agencias directamente vinculadas con el control de los recursos públicos (idem: 116). Cabe señalar que la única rendición de cuentas periódica que se realiza en el sector público es la elevación al Congreso por parte del Poder Ejecutivo, a través del Jefe de Gabinete de Ministros, de la denominada Cuenta de Inversión, luego de finalizado el ejercicio presupuestario. Sin embargo, no existe una vinculación efectiva de esta rendición de cuentas con la relación insumos-productos, ni metas-resultados.⁹⁴

El control interno

El Sistema de Control Interno⁹⁵, denominado de ese modo dado que realiza un control de las actividades del ámbito de su pertenencia: el Poder Ejecutivo, cuenta con la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) como órgano encargado de llevarlo adelante. Coordina una red de Unidades de Auditoría Interna (UAI) en las jurisdicciones. En el nivel de cada jurisdicción y entidad del Poder Ejecutivo, la Unidad de Auditoría Interna del organismo se encarga de los instrumentos de control previo y posterior incorporados

⁹³ Este tipo de organización puede encontrarse en el sector privado en donde existe un órgano encargado de realizar auditorías desde la presidencia de la organización y otro dependiente de la sociedad de accionistas. Asimismo, el modelo organizativo de la AGN fue tomado de su par canadiense, aprovechando la similitud de funciones y objetivos con que cuentan.

⁹⁴ En el modelo anterior, existían el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas. Mientras que ésta sólo se ocupaba en el marco del Poder Ejecutivo de revisar los estados contables y financieros de las Empresas del Estado, el Tribunal de Cuentas realizaba un control de tipo concomitante de cada acción del gobierno y poseía, a su vez, jurisdicción sobre el mismo. En la práctica, cada acto de gobierno debía contar con la aprobación del Tribunal de Cuentas para ser llevado a cabo, lo que dificultaba mucho la gestión y terminaba dando al órgano funciones más cercanas a la cogestión que al control, al tiempo que al poseer jurisdicción tenía poder de sanción, lo que lo convertía en parte y juez de los actos de gobierno.

⁹⁵ Título VI, Constitución de la Nación Argentina, Arts. 96-115.

a la operatoria organizacional. En cuanto a la obligación de informar por parte de la Sindicatura General de la Nación, debe hacerlo sin restricciones sobre la gestión financiera y operativa de los organismos que le corresponden al Presidente de la Nación. A su vez, debe informar a la AGN sobre la gestión cumplida por los entes bajo fiscalización de la Sindicatura. Finalmente, periódicamente debe brindar información a la opinión pública. Los asesoramientos a organismos particulares que produce la SIGEN no le pertenecen, puesto que son la respuesta a un pedido concreto, por lo cual no son de divulgación. Los informes elevados a los superiores e incluso al Presidente sólo se pueden obtener con una carta al Síndico general.

El control externo

El Sistema de Control Externo está constituido por la Auditoría General de la Nación (AGN)⁹⁶, organismo con autonomía funcional y personería jurídica propia creado en el ámbito del Poder Legislativo, específicamente con la Comisión Mixta Revisora de Cuentas⁹⁷. Tiene a su cargo el control posterior presupuestario, económico, financiero, patrimonial, legal y de gestión de la Administración Pública Nacional Central y Descentralizada. El cuerpo jerárquico de la AGN se compone de un Colegio de Auditores conformado por siete miembros de los cuales uno es el Presidente, debiendo ser éste designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Los otros seis miembros tienen el cargo de Auditores Generales y son nombrados tres por el Senado y tres por la Cámara de Diputados. El total de personal empleado en la Auditoría rondaba las 400 personas en planta permanente.

Las principales funciones de la AGN son fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como evaluaciones de programas, proyectos y operaciones, auditar a unidades ejecutoras de programas y proyectos

⁹⁶ Título VII, Constitución de la Nación Argentina. Arts. 116-131.

⁹⁷ Para una descripción de las funciones y papeles comunes a este tipo de Entidades Superiores de Fiscalización (Lozano y Dinari 1998, Capítulo 8, La Contraloría General).

financiados por los organismos internacionales de crédito, examinar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio. La distribución de funciones de la AGN y sus reglas básicas de funcionamiento son establecidas por resoluciones conjuntas de las Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de las dos Cámaras del Congreso de la Nación. Para el cumplimiento de sus funciones, la AGN puede exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, puesto que están obligadas a suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones. También es capaz de promover las investigaciones de contenido patrimonial, comunicando sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Antes del 1º de mayo de cada año, la Auditoría debe presentar a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas la memoria de su actuación y dar a publicidad todo el material con excepción de aquel que, por decisión de la Comisión, deba permanecer reservado.

La Auditoría General de la Nación realiza dos tipos de auditoría⁹⁸. 1) Auditoría de economía y eficiencia, orientada al análisis y evaluación de las funciones, procedimientos y operaciones realizadas por el ente con el objeto de formarse una opinión respecto del grado en que las mismas se llevaron a cabo, con criterios de economía y eficiencia. 2) Auditoría de eficacia, orientada a determinar el grado en que se están cumpliendo los objetivos, resultados y beneficios preestablecidos; incluye implícitamente la evaluación del logro de objetivos propuestos.

A su vez, tal como el Artículo 4º lo especifica: “Son objetivos de esta ley, y por lo tanto deben tenerse presentes, principalmente para su interpretación y reglamentación, los siguientes: a) Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos...”, es decir, contempla el enfoque de las “tres e” –característico del *New Public Management (NPM)*⁹⁹-. Se entiende por el enfoque de las “tres e” a la

⁹⁸ Decreto 1.554/97.

⁹⁹ Simplificadamente, las características del *NPM* se basan en: 1) menos controles y más mediciones externas y objetivos de performance; 2) preferencia por la propiedad privada; 3) provisión por licitación competitiva; 4) tercerización de los productos públicos; 5) adopción de contratos; 6) remuneración ligada al rendimiento; 7) cartas compromiso de misión; 8) planes estratégicos; 9) énfasis en la eficiencia generalmente medida en recursos económicos; etc. (Hood 1996)

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

1994: Reforma Constitucional y nuevos organismos de control

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

El Defensor inició su actividad el 17 de octubre de 1994, adoptando una estructura de carácter unipersonal independiente, instituida en el ámbito del Congreso Nacional. El Artículo 86 de la Constitución Nacional le reconoce las "... funciones de defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas". El Defensor surge para reforzar los órganos de control existentes y como un modo de mediar entre el sector

público y los ciudadanos de manera imparcial¹⁰⁰. Puede efectuar recomendaciones o advertencias a la institución que actuó en perjuicio del ciudadano. Dicha institución deberá responder en un plazo máximo de treinta días. De no recibirse tal respuesta, la falta de atención a sus sugerencias será comunicada al titular máximo del área (ministro o secretario). Si en esta segunda instancia tampoco se diese lugar a su recomendación, ello deberá ser puesto en conocimiento de la Auditoría General de la Nación y del Congreso mismo en su informe anual, aclarando quiénes han sido los funcionarios que lo han desoído y desobedecido. Asimismo, en aquellos casos en los que la institución no provea al Defensor la información requerida u obstaculice la investigación y en los casos que tenga conocimiento de hechos presuntamente delictivos, el caso deberá ser derivado al Procurador General de la Nación. Una vez que el seguimiento y estudio de su queja ha finalizado, el Defensor debe informar al ciudadano acerca de la conclusión a la que se ha arribado y la respuesta que debe esperar por parte de la institución que actuó en su perjuicio.¹⁰¹

Otra novedad proveniente de la nueva Constitución Nacional es la creación del Ministerio Público. Es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, cuya función es promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad¹⁰². Está compuesto por el Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Defensa. El Ministerio Público Fiscal incluye a los siguientes funcionarios: 1) Procurador General de la Nación, 2) Procuradores Fiscales ante la Corte Suprema de justicia, 3) Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, 4) Fiscales Generales, 5) Fiscales Adjuntos, 6) Fiscales ante jueces de primera instancia. El Ministerio Público de la Defensa está integrado por: a) Defensor General de la Nación, b) Defensores Oficiales ante la Corte Suprema, c) Defensores Públicos de menores e incapaces, etc. A fin de llevar adelante

¹⁰⁰ “El Ombudsman no es un tribunal de justicia y no tiene el poder de ordenar una acción, solamente recomienda, pues la determinación del Defensor no tiene fuerza ejecutoria, como sería el fallo de un juez.” (Lozano y Dinari 1998:94)... “La fuerza de sus recomendaciones radica en el peso moral de su contenido y en el prestigio de quien las emite. (...) Los Defensores en todo el mundo están convencidos de que si se dotara de fuerza obligatoria a sus recomendaciones, sus oficinas perderían eficacia. El poder corrompe y el ombudsman, sin otro poder que su fuerza moral, es menos vulnerable a la corrupción y más creíble.” (idem: 95).

¹⁰¹ En el *Informe de la gestión del Defensor del Pueblo* correspondiente al año 1996 (publicado en 1997) se expresa que un 31,6 % de las causas tramitadas correspondieron al área de Administración Económica, en particular a la resolución de conflictos en materia de servicios públicos, a pesar de que ésta no es la función primordial por la cual el organismo fuera creado.

¹⁰² Se rige por la Ley Orgánica 24.946 sancionada en marzo de 1998.

sus tareas y responsabilidades correctamente, todos los integrantes del Ministerio Público pueden requerir informes a organismos y/o particulares, encontrándose estos en el compromiso de colaborar. Los miembros de mayor jerarquía son el Procurador General y el Defensor General, designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado. Todos los integrantes del Ministerio Público permanecen en sus cargos hasta los 75 años y sólo pueden ser removidos en el caso de justificadas faltas.

Las figuras de mayor interés por el impacto jurídico de sus funciones son el Procurador General, Jefe Máximo del Ministerio Público Fiscal, encargado de ejercer la acción penal pública y el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, quien depende jerárquicamente del Procurador. Si en una investigación se comprueban transgresiones a normas administrativas, el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas pasará las actuaciones con dictamen fundado a la Procuración o al funcionario de mayor jerarquía de la repartición de la que se trate y estas actuaciones serán tomadas como cabeza del sumario que instruirán las actividades competentes. En todas estas actuaciones, la Fiscalía será tomada como parte acusadora con iguales derechos a la sumariada.

Isomorfismo, mímica, ritualismo e informalidad subyacente

Los nuevos organismos de control han adoptado modelos organizativos por presiones externas, por ser exitosos en otros contextos, o en general, porque cuentan con legitimación social. Di Maggio y Powell (1991) distinguen tres tipos de isomorfismo institucional, conceptualmente asociados al proceso de difusión de ideas, aprendizaje, convergencia institucional, etc., a través de agentes, i.e. comunidades epistémicas.

1) Isomorfismo coercitivo: como resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento. Las recomendaciones, frecuentemente asociadas a la concesión de ayudas financieras formuladas por organismos internacionales pueden asociarse a este tipo de isomorfismo.

2) Isomorfismo mimético: resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, en entornos caracterizados por cierta ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar los resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un modelo que sirve como referente que se considera más legitimado o exitoso.

3) Presión normativa: en referencia al impacto de las asociaciones profesionales que definen aquello que se consideran “buenas prácticas” a reproducir. El efecto de este tipo de isomorfismo se da a través de dos canales: a) la propia formación y legitimación basada en los conocimientos especializados en un ámbito y b) las redes de profesionales que intercambian conocimientos y favorecen la rápida extensión de las prácticas que se consideran más adecuadas.

También Di Maggio y Powell (1991) sostienen que las organizaciones tienden a moldearse a sí mismas siguiendo a organizaciones similares en su área consideradas más legítimas o exitosas. Pero muchas veces, “... la ubicuidad de ciertas clases de cambios estructurales puede acreditarse más a la universalidad de los procesos de mímica que a cualquier otra evidencia concreta de que los modelos adoptados mejoran la eficiencia.” (1991:70). El proceso de homogeneización no se da solamente entre organizaciones sino también entre la organización y su contexto. Al incorporar los mitos institucionales como elementos estructurales, se derivan importantes consecuencias para las organizaciones: 1) se incorporan elementos que están legitimados externamente más que en términos de eficiencia, 2) se emplean criterios externos o ceremoniales para definir el valor de ciertos elementos estructurales, 3) al depender de instituciones externas (mitos) reducen la turbulencia y mantienen la estabilidad (Di Maggio y Powell:49) logrando que, en definitiva, la legitimidad de la organización se obtenga o acreciente gracias al isomorfismo existente.

En realidad, el control que ejercen los nuevos organismo en Argentina está en la práctica muy diluido. La SIGEN, a pesar de abarcar todos los momentos del control (preventivo, concomitante y posterior) es prevalentemente posterior y orientado al control por auditorías. En cuanto a la resolución de las irregularidades, la SIGEN debe

comunicarlas al Poder Ejecutivo y a la AGN. En el primer caso, al Poder Ejecutivo puede interesarle o no adoptar medidas al respecto y el informe a la AGN es incierto en cuanto a su destino al carecer de atribuciones para realizar denuncias ante la Justicia, de aplicar sanciones y/o cargos, y de publicar los dictámenes.

La AGN, a su vez, no tiene competencia para fijar su propia estructura ni las bases de funcionamiento interno; aplica técnicas de muestreo en la selección de áreas a controlar; los informes de la AGN se derivan a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso de la Nación, la cual no tiene facultad de sanción o para efectuar denuncias judiciales. Sólo decide si publicar o no los informes y se limita a recomendaciones. Además, solamente es competente para controlar la segunda línea de decisores, quedando exenta de control la gestión del Presidente y Vicepresidente de la Nación, la de los Ministros y los magistrados judiciales. En realidad, cualquier medida de “segunda línea” puede ser blanqueada con una resolución ministerial o un decreto del Poder Ejecutivo (Cortés de Trejo).

La publicación de las *Memorias* es tan desactualizada que sus informes poco contribuyen a mejorar la eficiencia del sector público. Por ejemplo, se publicó en 1999, en las *Memorias 1998*, la realización del informe sobre la Cuenta de Inversión de los años 1995 y 1996. Sólo una de las auditorías sobre los préstamos internacionales tuvo una opinión desfavorable y se refería a un préstamo del BID para el “Programa de Apoyo a la Reversión Productiva” del año 1996. Esta información difundida en 1999 no resulta muy productiva a la hora de hacer más eficientes los recursos públicos.

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

Entidades Superiores de Fiscalización emana del propio poder legislativo.” (Lozano y Dinari 1998:118)

En algunas organizaciones el éxito está más relacionado con la eficiencia en la coordinación y el control, en otras, depende más bien de la seguridad y la estabilidad logradas por el isomorfismo con reglas institucionales. Cuando éste es el caso, suelen surgir dos problemas: primero, las actividades técnicas y las demandas por eficiencia crean conflictos e inconsistencias con los esfuerzos institucionales para dar cuenta de los rituales ceremoniales; segundo, las mismas reglas ceremoniales pueden presentar conflictos entre sí al provenir de mitos institucionales de diversas fuentes. Las organizaciones basadas en el cumplimiento de mitos institucionalizados tienden a dar importancia a las reglas categóricas, más que a sus efectos concretos. En consecuencia, la actividad posee un significado ritual: mantiene las apariencias y legitima a la organización. (Meyer y Rowan 1977)

El éxito del sistema institucional de control de gestión en Argentina está más enfocado en la adecuación con las reglas institucionales que en la eficiencia y la coordinación de actividades. Esta hipótesis se confirma en el caso de la Oficina Nacional de Ética Pública¹⁰³, creada recién en 1997 luego de mencionarse la necesidad de su creación en 1994 en la Constitución Nacional¹⁰⁴. El establecimiento de esta Oficina surgió por las presiones ejercidas desde Washington para tomar medidas que combatieran la corrupción pública. El modelo que se tomó para la creación de la Oficina fue el de los Estados Unidos. Entre sus principales características, la Oficina norteamericana depende directamente del Presidente, tiene delegaciones distribuidas en el país, cuenta con mucha gente trabajando y con importantes recursos; el Director de la Oficina es designado por un período fijo y puede ser reelecto, su designación debe contar con la aprobación del Congreso y las tareas que asume son de control y de prevención y ésta se da fundamentalmente a partir de capacitación ofrecida. La contraparte creada en nuestro país dependía directamente del Presidente, pero funcionalmente (presupuestariamente) de la Secretaría General de Presidencia, sus autoridades eran designadas directamente por el Presidente y asumía tareas exclusivas de prevención, careciendo totalmente de

¹⁰³ Para obtener un panorama más amplio acerca de los roles frecuentes de este tipo de oficinas en el mundo, consultar Lozano y Dinari 1998, Capítulo 9, Oficinas independientes contra la corrupción.

¹⁰⁴ La Oficina dejó de existir a fines de 1999 con el cambio de gobierno.

potestades de sanción. Esto último debilitó en gran modo las capacidades institucionales de la Oficina, que comenzó a funcionar efectivamente recién en febrero de 1999 tras haberse dictado el Código de Ética que habría de regir su funcionamiento. En el lapso intermedio, las autoridades de la Oficina y su Consejo Asesor, integrado por una gran pluralidad de actores se dedicaron a redactar dicho Código de Ética. Hasta 2000, a pesar de sus dos años de existencia, la Oficina Nacional de Ética Pública no dejó ninguna marca en la lucha contra la corrupción en la Argentina.

Las organizaciones regidas principalmente por el cumplimiento de los rituales ceremoniales suelen confrontar con la lógica de la eficiencia en varios aspectos. Muchas veces actividades que celebran reglas institucionales resultan ser puros costos desde el punto de vista de la eficiencia (por ejemplo, implementar una reforma administrativa modernizadora en un municipio puede brindar prestigio ante el gobierno provincial pero ser un costo excesivo en el corto plazo que obligue a un déficit perjudicial). En otros casos, las reglas institucionales se aplican en niveles generales pero resultan inapropiadas para situaciones específicas (una política social efectiva a nivel agregado puede resultar ineficiente en una pequeña comunidad). Asimismo, es frecuente el surgimiento de conflictos entre elementos institucionalizados, dado el pluralismo existente en los ambientes institucionales (Di Maggio y Powell 1991). Y al mismo tiempo existe una abundancia de organismos que formulan reglas o que administran, pero la mayoría no tiene ni la capacidad de perseguir metas colectivas de una manera predecible y coherente, ni el interés en hacerlo. (Evans 1992, citado en Burki y Perry 1998: 143)¹⁰⁵

1996: Segunda Reforma del Estado

En febrero de 1996 se retomó la cuestión de la Reforma del Estado –una vez más– ahora "Segunda Reforma", con la Ley 24.629 que en su segundo capítulo trata la reorganización administrativa, enfatizando la necesidad de mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las distintas jurisdicciones de la Administración

¹⁰⁵ "Caracterizamos esta diferencia entre las reglas aparentes de la jerarquía weberiana y las reglas reales como 'informalidad' de Evans ." (1992, citado en Burki y Perry 1998: 143).

Pública Nacional, así como su financiamiento. Para esto, debía llevarse a cabo una reorganización del sector público nacional a fin de lograr su mayor eficiencia y racionalización. Las propuestas consistían en: 1) modificación, fusión o transferencia de organismos a las provincias, previo acuerdo; 2) supresión total o parcial de objetivos, competencias, funciones y responsabilidades superpuestas, duplicadas o cuyo mantenimiento se hubiera tornado manifiestamente innecesario; 3) reorganización o supresión total o parcial de organismos descentralizados creados por ley y 4) privatización de las actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encontraran a cargo de las jurisdicciones o entidades de la administración central, sin que esto implicara la declinación de servicios esenciales y en la medida que se lograra una mayor eficiencia en su realización, mejores servicios a los usuarios o a la comunidad, con una disminución de sus costos o una mejor asignación de los recursos públicos destinados a esos fines. La autoridad de aplicación de esta Ley recayó en el Jefe de Gabinete de Ministros, facultado para llevar adelante el cumplimiento de los objetivos previstos por la ley y otorgar excepciones al respecto.

Asimismo, la Ley 24.629 dispuso la creación de un Fondo de Reversión Laboral del Sector Público Nacional, cuya finalidad fue la de capacitar y brindar asistencia técnica para la reinserción en el mercado de aquellos agentes cuyos cargos quedaron suprimidos en función de las medidas establecidas por el proceso de modernización del Estado. El funcionamiento de este Fondo se dio dentro del ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y su plazo de existencia se extendió hasta el 31 de diciembre de 1997.¹⁰⁶

La estructura jurídica de la Segunda Reforma del Estado es complementada, a su vez, por el Decreto 558/96, sancionado en junio de ese año. Entre los objetivos declarados el Decreto mencionó los de lograr una mayor eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión. A su vez, declaró la necesidad de revisar los regímenes escalafonarios. Estableció que para cumplir tales cometidos resultaba necesario crear, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, una unidad cuya función esencial fuera la de concluir

¹⁰⁶ Las condiciones de ingreso al Fondo de Reversión Laboral han sido especificadas en el Decreto 852/96 y modificadas por el Decreto 1.231/96, estableciendo diferentes plazos de permanencia según la antigüedad de los agentes.

con el proceso de reforma del Estado y elaborar un Programa de Modernización del Estado que constituyera la segunda etapa del mismo. A su vez, estableció la integración a dicha unidad de un Consejo Consultivo. En consecuencia, se creó la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME) en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros y se designó al Secretario de Control Estratégico de la Jefatura de Gabinete de Ministros como Secretario Ejecutivo de la unidad. Las funciones designadas para la unidad incluían las siguientes: 1) diseñar los cursos de acción para la culminación de la primera etapa del Programa de Reforma y elaborar el Programa de Modernización del Estado; 2) coordinar, efectuar el seguimiento y controlar las acciones relativas a la reforma y modernización del Estado que se desarrollaran en todos los Ministerios, Secretarías de la Presidencia de la Nación y Organismos centralizados o descentralizados de la Administración Pública Nacional; 3) coordinar, efectuar el seguimiento y controlar los Programas de Fortalecimiento Institucional en ejecución o a ejecutarse, cualquiera fuera su forma de financiamiento y procurando su alineamiento con, el programa de reforma; 4) recabar la información necesaria a efectos de cumplimentar sus funciones, la que debería ser suministrada obligatoriamente por los organismos de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada; 5) informar, cada 30 días, al Poder Ejecutivo Nacional, a través del Jefe de Gabinete de Ministros, acerca del desarrollo del programa de reforma y los desvíos que se observaran en su cumplimiento y 6) colaborar con las provincias en sus procesos de Reforma y Modernización del Estado coordinando las acciones de las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo, el Decreto creó la Unidad de Coordinación con las Provincias.

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

algunos organismos descentralizados en el diseño de un Plan Estratégico y un Plan de Transformación¹⁰⁷. Como fuera previsto en el Decreto 558/96, la URME, junto con el Ministerio de Trabajo, la Secretaría de la Función Pública y el Ministerio de Economía debían revisar el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, los estatutos y escalafones especiales y las normas regulatorias que afectarían la productividad del trabajo en la Administración Pública Nacional.

Los resultados de estas normativas fueron los siguientes: 1) el plazo establecido por el Decreto 558/96 resultó insuficiente para diseñar los procesos de reingeniería, modernización y fortalecimiento institucional necesarios para encarar el proceso; 2) el Decreto 660/96 no redujo el número de Secretarías y Organismos Descentralizados absolutamente sino que los reagrupó y 3) la liquidación definitiva de los entes u organismos remanentes del sector público se postergó a través de la Decisión Administrativa 639/98, ampliando el plazo hasta el 31 de diciembre de 1999.¹⁰⁸

La Segunda Reforma del Estado ha sido analizada en trabajos anteriores (Bozzo et al 1996, 1997), partiendo de cinco categorías de disfuncionalidades alrededor de las cuales deberían girar las reformas. Éstas son: 1) superposición de funciones en sentido estricto (generalmente con Presidencia); 2) definición insuficiente de fronteras de competencia (temáticas, territoriales, etc.); 3) disfuncionalidades internas (excesiva o inadecuada normatividad); 4) conflicto política-regulación y 5) funciones transferibles (descentralizables o privatizables). Según los trabajos citados, las jurisdicciones que más respetaron las restricciones del Decreto 660/96 fueron Justicia, Defensa, Educación, Salud y Trabajo, todas ellas a cargo de las "funciones indelegables" del Estado, lo cual implicó que el ajuste se haya dado allí más fuertemente. A pesar de que el objetivo de la Segunda Reforma tiene que ver con la consolidación del aparato estatal

¹⁰⁷ Cada uno de estos planes debía ser presentado a la URME y debía contar con la redefinición de la misión del organismo dentro del nuevo rol del Estado y debía incluir: 1) indicadores de gestión para medir desempeño y resultados; 2) políticas de gestión de los recursos humanos que aseguraran su compromiso con la misión y metas organizacionales; 3) tecnologías que permitieran alcanzar los niveles de servicio establecidos; 4) un diagnóstico de la situación que sirviera de base al plan de transformación y permitiera establecer parámetros comparativos del cambio y de un plan de transformación, explicitando los distintos específicos con objetivos, actividades y resultados a obtener; 5) el rediseño de las estructuras orgánico-funcionales y del sistema de remuneraciones, fijando niveles remunerativos con criterios explícitos de productividad.

¹⁰⁸ Los mencionados por el decreto eran, entre otros, Entel, Ferrocarriles Argentinos, Astillero Domecq, Obras Sanitarias, Empresa Líneas Marítimas Argentinas, Ferrocarriles Metropolitanos.

como estructura de segundo piso, las funciones de seguridad interior y las prestaciones sociales directas –previsión social y subsidios– quedaron en el ámbito de la Administración Pública Nacional, presuntamente por una justificación política: 1) la seguridad interior representa el poder de represión y 2) la previsión social y los subsidios un flujo de recursos económico-financieros de gran magnitud y de potencial clientelismo (subsidios).

A pesar de que los objetivos declarados para impulsar la reforma se refieren a producir cambios estructurales, fortalecer funciones indelegables y eliminar las que pudieran llevar a cabo los privados, “... el rediseño se concentró en aspectos vinculados con la reducción del gasto y el intento de solución del déficit fiscal evidenciado y no en una refuncionalización orientada a dotar de mayor eficiencia y transparencia a la gestión estatal.” (Bozzo et al 1997:19). El resultado fiscal de la reforma –aunque de relativo significado económico– aparece como el único logro efectivo del proceso. “El análisis funcional de la configuración del aparato estatal arroja como conclusión que las disfuncionalidades preexistentes a la Reforma continúan apareciendo en más de un 80 %”, en particular, en las áreas vinculadas a la regulación. Las disfuncionalidades externas quedaron sujetas a procesos de negociación política y las funciones transferibles prácticamente no sufrieron modificaciones (Bozzo et al 1997: 20) ¹⁰⁹.

Un rasgo que comparten todas las reformas encaradas es que están orientadas a la creación de instituciones, de normas y valores que guíen el accionar de los individuos y las organizaciones y responden a un diseño similar: muchas de las innovaciones están sustentadas en normas legales, que le brindan una formalidad burocrática característica, cuentan con organismos coordinadores o ejecutores con atribuciones específicas, similares procesos de gestión, etc. Haciendo una primera lectura weberiana, la adopción de este tipo de estructuras formales se instauran con éxito en el mundo moderno dada su alta capacidad para manejar las dimensiones de coordinación y control de las

¹⁰⁹ Existen otros estudios relacionados con el tema. Por un lado, un trabajo de 1996 (García Delgado) señala que la Segunda Reforma se da en un contexto de dos lógicas simultáneas: una lógica de acumulación, para reducir el déficit y otorgar confianza a los inversores y acreedores y una lógica de legitimación, frente a la incapacidad de recrear las expectativas positivas y la pérdida de popularidad. Por otro lado, un trabajo del INAP de diciembre de 1998 realiza un análisis de los procesos de gestión introducidos en el sector público diferenciándolos en tres tipos: innovación, adaptación y modernización. A partir de esta caracterización se reseñaron algunas experiencias aisladas en la gestión pública (Schweinheim 1998, Schweinheim et al 1998).

actividades (Di Maggio y Powell 1991: 43). En este sentido, la adopción de sistemas más modernos y nuevas tecnologías se debería al aumento de eficiencia que conllevarían y el hecho que ciertos modelos tiendan a adoptarse en un área específica demostraría su superioridad respecto a otros modelos.

Sin embargo, siguiendo a Di Maggio y Powell (1991) puede interpretarse a Weber de un modo distinto: determinadas estructuras son adoptadas no tanto por la eficiencia que otorgan sino más bien por la legitimidad que brindan (idem: 43-44). Muchos de los elementos formales de las estructuras están firmemente incorporados y reflejan interpretaciones comunes de la realidad social. Al actuar como manifestaciones de reglas institucionales¹¹⁰, funcionan como mitos altamente racionalizados que legitiman las organizaciones (idem: 44).

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

Confrontación o subordinación fue la disyuntiva resultante de la redistribución de recursos e incentivos para las asociaciones sindicales durante la primera etapa de reformas en el sector público. Las asociaciones sindicales de empleados públicos acentuaron sus diferencias en el transcurso del gobierno de Menem. Por un lado, UPCN, guiada por una lógica de tipo empresarial, especialmente en el gerenciamiento de la obra social de los estatales que absorbía afiliados de otras obras sociales; contaba con 60.000 afiliados titulares y con familiares a cargo sumaban unos 230.000. Otorgaba una serie de beneficios: 1) Para los afiliados: a) entrega gratuita de útiles escolares, b) descuentos en medicamentos de un 25% más sobre el de la Obra Social, c) planes de turismo con descuentos mayores sobre los precios de la Obra Social; 2) Para los afiliados a la Obra Social¹¹¹: a) modernización de los sanatorios y clínicas, b) ampliación de la red de farmacias, c) planes de turismo; 3) Para los trabajadores de la APN en general: a) intervención en la redacción y puesta en marcha del Convenio y la

¹¹⁰ Algunos programas están institucionalizados, como por ejemplo, la existencia de ministerios de Economía y Educación en los gobiernos, de Gerencias de Finanzas y de Recursos Humanos; para algunas tareas se esperan incluso profesiones específicas (contadores, abogados), así como algunas tecnologías han logrado institucionalizarse, tales como sistemas contables y de liquidación de sueldos.

¹¹¹ UPCN se enorgullece en señalar que el BID nombró a Unión Personal (U.P.), Obra Social de UPCN, como una de las mejores organizadas y respetuosas de las normas que reglamentan las obras sociales.

Ley Marco, b) Renegociación de Convenios Sectoriales, c) apoyo al desarrollo e institucionalización de las mutuales creadas por los trabajadores de los distintos organismos. Por el otro lado, ATE se caracterizaba por una tradición en movilizaciones y en “ser oposición”, por contar con afiliados más participativos en reuniones o eventos informativos sin mayor atracción en la captación de nuevos afiliados a través de incentivos selectivos¹¹², como es el caso de UPCN¹¹³ y fue afectada en mayor medida por la desaparición de fuentes de trabajo, despidos, suspensiones y en general, por las políticas de gobierno. Si bien los legados institucionales de UPCN no eran tan fuertes en la gestión empresaria plantearon la necesidad de crear un nuevo rol para el sindicato tratando de organizarlo como un “Ente de Gestión Intermedia”, es decir, un “... organismo provisto de los medios necesarios para mediar en el acompañamiento, monitoreo y capacitación de los emprendimientos...”, “...de autoempleo...”, “...con el objetivo básico de desencadenar un proceso dinámico de creación de nuevas empresas a través del reclutamiento dentro de la planta de personal de perfiles de potenciales empresarios...”, “Generando programas efectivos de empleo, capacitación laboral y formación profesional, que abarque desde la intermediación de la oferta y la demanda de empleo hasta el apoyo a la creación de nuevas fuentes u oportunidades de autoempleo o contención social.” (Villarroel, 1999:261-262)

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

¹¹² El incentivo debe ser “selectivo”, de manera que quienes no se han unido a la organización que trabaja por los intereses del grupo o contribuye en alguna otra forma a la satisfacción de esos intereses, puedan ser tratados en forma diferente de como se trata a los que sí lo hacen (Olson 1992:60).

¹¹³ Es importante señalar que a diferencia de lo que sucede en el sector privado, donde se le quita un porcentaje a todos los empleados para el sostenimiento de las organizaciones gremiales, en las asociaciones sindicales estatales, los aportes provienen exclusivamente de los afiliados. En el caso de las asociaciones sindicales estatales, los porcentajes varían entre UPCN y ATE, el 3% y el 2% sobre el sueldo bruto, respectivamente.

etapa de reforma estatal del gobierno de Menem el tema fue totalmente abandonado, hasta que en 1991, el Diputado Abdala ingresó a la Cámara de Diputados un proyecto promulgado el 16/12/92 bajo la Ley 24.185. Dicha ley establecía las disposiciones que regirían las negociaciones entre la APN y sus empleados: 1) designaba al Ministerio de Trabajo como el responsable de determinar la cantidad de afiliados cotizantes por cada asociación sindical, que se reflejará en la cantidad de representantes de las comisiones; 2) determinaba cuáles serían las materias a negociar incluyendo las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto de contenido salarial como las demás condiciones laborales; 3) establecía que no son temas de negociación la estructura orgánica de la APN, las facultades de dirección del Estado y el principio de idoneidad y de la promoción en la carrera administrativa y 4) precisaba la posibilidad de nombrar un mediador en caso de no llegar a un acuerdo. El Poder Ejecutivo, mediante el Decreto 447/93, reglamentó la Ley 24.185, estableciendo que sólo serían beneficiarios del aporte sindical aquellas asociaciones sindicales signatarias del Convenio. Poco antes, también en 1993, el Congreso había ratificado el Convenio de la OIT N° 154, sobre el fomento de la negociación colectiva en general. Entre 1993 y 1997 el Convenio Colectivo para el personal estatal no se incluyó como una cuestión prioritaria en la agenda gubernamental, ocupada con otros acontecimientos más urgentes y relevantes, como el impacto del “efecto Tequila” y la Reforma de la Constitución en 1994 y la reelección en 1995. Además, los enfrentamientos entre UPCN y ATE impidieron presionar conjuntamente para instalar el tema en la agenda política. Para UPCN la demora también se debió a otros factores, “... algunos vinculados a la oposición más cerrada que esta alternativa generó en algunos sectores de carrera y en la mayor parte del funcionariado político del sector público...”. (Auton 1999:242)

En 1997 el Poder Ejecutivo ingresó a la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional cuyo principal objetivo era reemplazar el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública y unificar en un solo cuerpo normativo muchas de las disposiciones legales sobre el empleo público. Este proyecto fue fuertemente rechazado por las asociaciones sindicales ya que “... establecía un régimen rígido que otorgaba facultades discrecionales en exceso a la autoridad administrativa”. La Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados, con la colaboración de representantes legales de UPCN y ATE presentó para

su votación un proyecto consensuado, el cual obtuvo media sanción en Diputados el 18 de noviembre de 1998, y que, casi un año después, el 15 de septiembre de 1999 logró ser aprobado por unanimidad en ambas cámaras, bajo la Ley 25.164. Este proyecto tuvo fuertes críticas desde algunos sectores del Estado debido a que si bien fue consensuado por las asociaciones sindicales, no lo fue por el Estado en su carácter de empleador, al no ser convocado para presentar eventuales modificaciones. Hasta se había planteado la posibilidad de vetar el proyecto, pero las presiones sindicales hicieron desistir al Poder Ejecutivo. El interés sindical residía esencialmente en la constitución del Fondo de Capacitación Permanente, tema que ni en la Ley ni en el Convenio estaba muy desarrollado y que había generado innumerables expectativas. Según informantes de ATE se trataría de un Fondo que comprendería alrededor de 86 millones de pesos anuales¹¹⁴, pero no llegó a implementarse¹¹⁵.

Sin embargo, en su momento, la discusión y el proceso de tratamiento de la Ley Marco en la Cámara de Diputados fue un disparador que logró que, un mes después de haberse votado favorablemente la Ley Marco el 15 de Diciembre de 1998, se impusiera un acuerdo sobre el texto de Convenio Colectivo. Sin embargo, ATE lo rechazó no firmando el proyecto. No obstante, éste fue homologado, con la firma de UPCN y el Estado. El 26 de Febrero de 1999 el Convenio fue publicado en el Boletín Oficial. En marzo, sin embargo, ATE realizó una presentación judicial para suspender la aplicación del Convenio que obtuvo fallo favorable. A su vez, más tarde, el Estado, a través del Ministerio de Trabajo presentó un recurso que el 15 de Julio de 1999 obtuvo fallo favorable para el Estado.¹¹⁶ En ese sentido, una de las últimas medidas de especial importancia fue el Decreto 66/99 sancionado en enero de 1999. Su relevancia está dada por las implicancias futuras que conlleva para la gestión de los recursos humanos en el

¹¹⁴ Con respecto al monto no existía un criterio unificado entre las partes en conflicto acerca del total de dinero que correspondería al Fondo y de dónde provendría. Supuestamente sería lo recibido por la Secretaría de la Función Pública, a través del INAP, para capacitación.

¹¹⁵ El gobierno del presidente Menem promulgó el Decreto 1.596 del 9 de diciembre de 1999, último día de su gestión, reglamentando la Ley Marco. A poco de asumir el Gobierno, el presidente De la Rúa, el 18 de Enero de 2000, a través del Decreto 69/00, derogó el Decreto 1.596/99 por el que se había aprobado la reglamentación del Anexo de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público y que no había alcanzado a ser publicado en el Boletín Oficial.

¹¹⁶ La relación entre ATE y UPCN fue tirante desde el comienzo, principalmente por la base ideológica de ambas asociaciones. Técnicamente, el conflicto se debió a que no llegaron a un acuerdo sobre la cantidad de afiliados cotizantes de cada una. Tuvo que intervenir el Ministerio de Trabajo que determinó que el 72,30 % de las afiliaciones sindicales pertenecía a UPCN y el 27,69 % a ATE, no satisfecha con esta proporción.

sector público nacional ya que, a través del mencionado Decreto, se homologa el Convenio Colectivo de Trabajo General, celebrado entre el Estado Empleador y los Sectores Gremiales, con vigencia desde el 1° de enero de 1999 hasta el 31 de diciembre del año 2000. Entre sus rasgos más destacados, el convenio estableció las condiciones de ingreso a la Administración Pública Nacional, especificó los términos en la relación de empleo público, caracterizó los factores más importantes a ser tomados en cuenta para la conformación de la carrera de personal, definió la evaluación de desempeño como componente esencial en la evaluación del personal, estableció un esquema de remuneraciones, el régimen disciplinario y las condiciones de medio ambiente y de trabajo en la Administración Pública Nacional.

Con el objetivo de aumentar la “productividad del sector público y modernizar la gestión”, dos conceptos nuevos para los empleados estatales fueron introducidos en el Convenio, la flexibilidad en la función (*polifuncionalidad*) y la movilidad en el cargo y geográfica. Otro cambio fue el de la determinación de la jornada laboral, la cual no podía superar las 180 horas ni estar por debajo de las 120. De esta manera se “flexibilizó” la jornada de los trabajadores.

Otras innovaciones se refieren a la cuestión de género; la más importante es el aumento de la licencia por maternidad en 10 días, es decir, pasa de 90 a 100 días. A su vez el Convenio dedica todo un capítulo a la igualdad de oportunidades y de trato. Haciendo referencia, en el Capítulo II, a la “Promoción de la mujer trabajadora”. Se aumenta la duración del descanso por lactancia en 1 hora más. Se le concede al trabajador un reintegro de 100 pesos por jardín maternal o guardería. También se le permite gozar de una licencia de cinco días hábiles por nacimiento de hijo.

Otro tipo de innovaciones fueron “victorias” de UPCN en la negociación. Por ejemplo, el lograr la asignación de horas extras al 100 %, cuando antes eran sólo al 50 %; la mención y la creación de una comisión para supervisar y reglamentar las condiciones y medio ambiente de trabajo; el descanso para refrigerio, que no se encontraba reglamentado; la determinación de la cantidad de representantes gremiales y la cantidad de horas de crédito para la actividad gremial.

Podríamos decir que más allá de los cambios puntuales ya referidos, el Convenio es una innovación en sí misma, ya que es la primera vez que el Estado debe negociar con sus trabajadores, que debe garantizar una serie de derechos y cumplir con ciertas obligaciones y que tiene que aceptar en casi todos los aspectos laborales una serie de lineamientos que están dentro del Convenio.

En líneas generales, además de proponer la flexibilización de la jornada laboral y una mayor movilidad en la función del empleado público, establece que el marco salarial según la Ley 24.185 está, sin embargo, condicionado a la aceptación presupuestaria. El principio y el derecho a la estabilidad se encuentran aseguradas por la Constitución Nacional y es extensiva a los aquellos trabajadores que han desempeñado sus tareas durante un año y que acrediten un certificado psicofísico y de desempeño.

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

II. IMPACTO DE LAS REFORMAS EN CIFRAS

9. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN EN LOS AÑOS 2000

En este capítulo se presenta un panorama del empleo en el sector público luego de las reformas de la década del 90. El principal cometido fue producir una narración inteligible de los múltiples procesos que se superpusieron y se sucedieron en diversas ramas de actividad estatal y en las distintas jurisdicciones administrativas.

Un balance del período 1989-2001 permite establecer que a pesar de las políticas restrictivas y de la retórica antiestatista de la década del 90, el empleo público total, incluyendo todas las jurisdicciones administrativas, experimentó un crecimiento¹¹⁷. En

¹¹⁷ También en Australia, la tesis imperante de una transformación económica racionalista de las funciones estatales resultó contradictoria con los datos de empleo público en el mismo sentido en que se exponen en el presente trabajo (Dollery y Hamburger 1996).

el Cuadro 8 se muestran estimaciones realizadas con anterioridad a la publicación de los datos del Censo 2001 que se aproximan a los datos censales.

Ciertamente, la reorganización del sector público nacional no disminuyó el empleo. Más aún, dejando a un lado el sector empresario estatal desestatizado, el total del empleo público total (nacional, provincial y municipal) experimentó un crecimiento entre 1989 y 2004.

Cuadro 8

ESTIMACIONES DE VOLUMEN DE EMPLEO PÚBLICO

	1989	2004
Sector Público Nacional		300.157
Universidades Públicas		172.502
	727.000	
Banca Pública	19.300	23.892
Empresas y Sociedades del Estado	350.000	9.560
Sector Público Provincial	800.000	1.500.000
Sector Público Municipal	300.000	370.000
Total	2.196.300	2.376.111

Fuentes: Elaboraciones y estimaciones propias. Datos en 1989 (Orlansky 1994); en 2004 (Orlansky, Makón y Ortiz de Rozas 2005).

Sin embargo, el resultado de este proceso, visto como un conjunto de flujos reorientadores del empleo público (privatización, descentralización, recomposición política, tercerización), dio como resultado que el único aspecto, además de visible, real, de la reducción de empleo público fuera la desaparición del Estado empresario, por vía de las privatizaciones, concesiones de empresas y servicios públicos. Coexistió con una fuente de bajas “genuinas”, la progresiva terciarización (o privatización periférica) de servicios de mantenimiento, apoyo, técnicos, etc.

En otras palabras, la Administración Pública Nacional “residual”, es decir, todo aquello no transferido ni privatizado, en su conjunto, no se redujo. No hubo, por decirlo de otro modo, nada equivalente a una disminución de cargos en el aparato administrativo nacional.

También está claro que aumentaron los puestos en las administraciones públicas provinciales y municipales y que ello fue independiente de las nóminas transferidas desde 1992 por el traspaso de las funciones sociales, proceso con el cual se combina. (Cuadro 9)

Cuadro 9

EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN DE EMPLEO PÚBLICO Y DISTRIBUCIÓN SEGÚN NIVEL DE ADMINISTRACIÓN *

(En porcentajes)

Año	Nacional	Provincial	Municipal	Total
1950	63	26	12	833 843
1973	48	39	13	1 284 851
1989	35	47	18	1 695 863
1991	34	49	17	(2 221 329)
1995	18	62	20	1 898 835
2004	21	63	16	2 376 111

* Debe advertirse que tratándose de datos procedentes de distintas fuentes así como de estimaciones (a veces groseras), las cifras deben ser tomadas con cautela. Las comparaciones son, por lo tanto, indicativas. Obsérvese, además, la información siguiente acerca de los datos. Datos 1950 y 1973: BCRA. Incluye personal ocupado Poder Ejecutivo por tipo de gobierno. No incluye bancos ni empresas estatales. 1989: Estimaciones propias. Incluye idem anterior. (Orlansky 1994). 1991: Censo 1991, INDEC. Incluye la categoría censal "Obrero o empleado del sector público por nivel de administración, nacional, provincial y municipal". Nótese que el total no es comparable con las otras cifras totales porque comprendería potencialmente al universo del sector público. Es ilustrativa, sin embargo, la distribución jurisdiccional. Los cargos docentes transferidos a las administraciones provinciales y MCBA han sido computados en la correspondiente jurisdicción.

Fuentes: Banco Central de la República Argentina, (BCRA); DIGRAD 1989; INDEC, Censo 1991; Presupuestos APN 1993-94-95; Secretaría Económica Provincial, Ministerio del Interior; MCBA, Secretaría de Hacienda y Finanzas 1994; estimaciones propias, según Cuadro 8.

En efecto, de acuerdo con los Censos de Población de 1991 y de 2001, el volumen de empleo público pasó de 2.221.348 a 2.313.793. Se trató, en realidad, de un leve crecimiento del 4,2 % frente al 9,1 % del crecimiento de empleo asalariado en el sector privado (Cuadro 10). Estos datos incorporaron los efectos antes-después de la privatización de empresas estatales y bancos –tanto correspondientes al nivel de gobierno nacional como al de los gobiernos provinciales y municipios– así como los procesos de tercerización de variadas funciones.

En realidad, en 1991, en momentos del relevamiento censal, ya se había iniciado el proceso privatizador. Y aún así, la cifra del Censo 1991 resulta superior a una estimación propia para 1989 cuyo resultado fue de 2.167.345. La diferencia bien podría atribuirse al mecanismo de puerta giratoria a través del cual la pérdida neta por las privatizaciones se compensó con la entrada de personal en otras áreas estatales y/o otras jurisdicciones subnacionales.

El resultado obtenido contraría el discurso muy característico de la época (en pro o en contra) del achicamiento del sector público. Además, el aumento de empleo público adquiere su real envergadura en el contexto histórico por contraste con la disminución del número total de las personas mayores de 14 años ocupadas: 12.368.328 en 1991 y 10.913.187 en 2001 (Cuadro 10)¹¹⁸. Se deduce, entonces, que frente al descalabro de las fuentes laborales, el sector público como totalidad no constituyó el principal determinante de la pérdida de empleos.

Naturalmente, este resultado que caracteriza al conjunto del sector público no implica la inexistencia o el desconocimiento del efecto provocado en cada una de las situaciones en las que se implementaron las políticas de extinción del Estado empleador. La privatización de empresas públicas de producción y extracción de recursos naturales tuvieron un alto impacto sobre ciertas localidades, como en Altos Hornos de Zapla en Jujuy; SOMISA en San Nicolás; HIPASAM en Sierra Grande; Yacimientos Carboníferos Fiscales en Río Turbio; Yacimientos Petrolíferos Fiscales en Tartagal, General Mosconi y Campamento Vespucio, Salta; en Chubut en Comodoro Rivadavia; en Santa Cruz, en Caleta Olivia, Río Gallegos; etc. Hubo una profunda transformación territorial con pérdida de muchos puestos de trabajo, el vuelco de sus economías a una extrema informalidad, precariedad, ilegalidad y la mutación de pueblos con actividades productivas en pueblos fantasma.

¹¹⁸ Kritz (2004) señala también el aumento del empleo público en las ramas de la administración pública y defensa, salud y educación pública entre 1998 y 2001, en tanto se destruyen puestos de trabajo formal privado.

Cuadro 10
PEA, Asalariados, Ocupados, Desocupados en el Sector Público
y en el Sector Privado

Años 1991 y 2001

	1991*	2001	Variaciones %
Asalariados Sector Público	2.219.917	2.313.793	4,2
Asalariados Sector Privado	4.848.085	5.340.836	9,1
Total Asalariado	7.067.102	7.654.629	8,3
PEA	13.202.200	15.264.783	17,9
Total Ocupados	12.368.328	10.913.187	-11,8
Total Desocupados	833.872	4.351.596	421
Población	32.615.528	36.260.130	11,2
Empleados en el Sector Público / Ocupados Asalariados	31,4	30,2	-1,2
Empleados en el Sector Público / Ocupados Total	17,9	21,2	3,3
Empleados en el Sector Público / PEA	16,8	15,2	-1,7
Empleados en el Sector Privado / Ocupados Total	39,2	48,9	9,7
Empleados en el Sector Privado / PEA	36,7	35,0	-1,7

* El cálculo total de asalariados no incluye al servicio doméstico ya que en el Censo 2001 no aparecen bajo la categoría empleados/obreros.

Fuentes: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y 2001, INDEC.

Volumen y distribución del empleo público,

Como consecuencia del crecimiento incesante del empleo público las series muestran su mayor nivel histórico en 2004. La magnitud es mayor que en 1989, en el momento anterior a la desaparición del “Estado empresario”. Alcanza ahora 2.376.111 cargos, superior a los 2.167.345 en 1989, cifra al comienzo de la primera Presidencia de Menem (1989-1995). Obsérvese que el cálculo incluía además de los 34.042 empleados¹¹⁹ en entidades bancarias oficiales, los 305.440 puestos en empresas estatales previamente a su privatización o liquidación.

Como se mostró oportunamente, el crecimiento del empleo público podía detectarse en la década de los 90 a pesar de la retórica del período. Conviene recordar que el aumento no sólo se debió al de las administraciones provinciales y municipales sino también a los vaivenes en la administración nacional, central y descentralizada. Es que durante la década supuestamente contractiva, los organigramas y el empleo en el Poder Ejecutivo atravesaron un proceso de idas y vueltas, en el sentido de que a las medidas de reducción de organismos y personal (congelamientos de vacantes, disponibilidades, jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios, etc.) se le sucedieron sigilosas resiliencias, particularmente en las áreas más específicamente políticas del gobierno tales como Presidencia y Ministerio del Interior (Cuadro 11).

Cuadro 11
Evolución de unidades burocráticas 1990-2004

Año / Unidades	'90	'91	'92	'93	'94	'95*	'96*	'97*	'98*	'99*	'00*	'01*	'02*	'03*	'04*
Ministerios	8	8	8	8	8	9	9	9	9	11	11	13	11	11	11
Secretarías	48	10	50	50	50	58	39	45	53	54	42	42	46	48	47
Subsecretarías	97	55	110	112	115	131	85	93	113	116	58	62	65	68	77
Total	153	73	168	170	173	198	133	147	175	181	111	117	122	127	135

*Incluye Jefatura de Gabinete de Ministros.

Fuente: Desde 1990 hasta 2003 Mapa del Estado, <http://www.mapadelEstado.org.ar/>

Según lo ya expuesto, la gestión menemista –dejando a un lado los efectos de la privatización– no redujo el empleo público nacional, al mismo tiempo que el empleo público provincial y municipal creció *per se* y no sólo por traspasos y descentralizaciones (Orlansky 1996-2000). Se ha calculado que el sector público total, antes y después de Menem, alcanzó unos 2.100.000 cargos, aunque ciertamente con diferentes composiciones ocupacionales. En el nivel nacional, por ejemplo, el Poder Judicial –el menos numeroso de los tres Poderes de la Nación– es el que experimentó el mayor aumento durante los 90: de unos 12.000 cargos en 1989 (Orlansky 1996) pasó a 20.835 en 2004. (Cuadro 12)

Sector público nacional

Fue después de Menem, en los años de la Presidencia de De la Rúa (2000 y 2001), en que se mantuvo sin cambios significativos la cantidad de puestos del Poder Ejecutivo Nacional. Se trató de alrededor de 260.000 empleados, un nivel equivalente y aún menor al plantel recibido. Entre los tres poderes en conjunto –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– contaban en total con 291.150 puestos. También disminuyó el número de cargos en los bancos oficiales y en las pocas empresas y sociedades estatales, de 32.454 a 26.661 puestos, una caída de 18 % en dos años. Muy importante de destacar es que en materia de aumentos de cargos, sólo se registraron los cargos docentes rentados de universidades nacionales; entre 1999 y 2001 pasaron de 102.726 a 124.989 (Cuadro 13).

¹¹⁹ Aunque en este documento se usa indiferentemente *empleados*, *cargos* o *puestos*, los datos del empleo en las series de fuentes oficiales son estrictamente *cargos*.

Cuadro 12
EMPLEO PÚBLICO
REFORMA, CRISIS Y POSCRISIS (°)
(Número de cargos)

	1989	2001	2004	Var % 1989-2001	Var % 2001-2004
Universidades Nacionales		158.864	172.502		8,6
Docentes		124.289	135.014		8,6
No docentes		33.875	37.488		10,7
Administración Pública Nacional + FFAA		260.371	269.300		3,4
Administración Pública Nacional + FFAA + Municipalidad	705.863	419.235	441.802		
Empresas Estatales	305.440	6.564	9.560	-57,8	45,6
Bancos Oficiales	34.042	20.097	23.892	-40,9	18,9
Poder Ejecutivo (APN + Empresas + Bancos + FFAA + Municipalidad)	1.045.345	445.896	475.254	-57,3	6,5
Poder Legislativo	10.000	10.296	10.022	2,6	2,7
Poder Judicial	12.000	20.483	20.835	70,6	1,7
SECTOR PÚBLICO NACIONAL	1.067.345	476.675	506.111	-55,3	6,2
SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL	800.000	1.363.081	1.500.000*	70,3	10,0*
SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL	300.000	334.400	370.000	11,4	11,0*
- Municipalidad de la Ciudad de Bs. As.	100.000				
- Municipalidades del Interior	200.000				
TOTAL SECTOR PÚBLICO	2.167.345	2.174.156	2.376.111	0,31	9,3

(°) El número de cargos correspondientes al Poder Ejecutivo presenta ligeras variaciones en los diferentes cuadros debido a que la información oficial puede o no incluir licencias sin goce de haberes. Para el año 2001 existen 11.080 contratados sin información acerca de su inserción específica.

No se incluye Ministerio Público.

*Datos Estimados.

Fuentes: Elaboraciones y estimaciones propias sobre la base de INDEC (2005); Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU); MEyP (2005); MECyT (2005); BCRA (2004); M. del Interior (2003); Presupuesto Nacional 2001-2005; Sistema Estadístico del Personal Civil de la Nación. DIGRAD, Presidencia de la Nación, 31/12/88; Secretaría de Hacienda 1985, Secretaría de Hacienda 1986 y FIEL.

Cuadro 13
EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL DESPUÉS DE LOS NOVENTA
1999-2004

	(Número de Cargos)						d % 04-99
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Permanente, Transitorio y Contratado *							
Poder Ejecutivo	260.598	260.500	260.371	262.713	265.135	269.300	3,4
Poder Legislativo	1.484	10.419	10.296	10.158	10.040	10.022	-2,7
Poder Judicial	20.243	20.368	20.483	20.717	20.772	20.835	2,9
<hr/>							
Adm. Nacional	291.235	291.287	291.150	293.588	295.947	300.157	3,1
Universidades Nacionales	136.345	112.952	158.864	155.922	163.215	172.502	26,2
Docentes	102.726	78.569	124.989	122.484	127.124	135.014	31,4
No Docentes	33.619	34.383	33.875	33.438	36.001	37.488	11,5
Sistema Financiero	--	25.003	20.097	23.274	21.778	23.892	
Emp./Soc. Estado	7.501	7.451	6.564	6.437	8.474	9.560	27,4
<hr/>							
Sector Público Nacional	435.081	428.176	472.798	478.047	488.261	503.016	15,6

* Contratados por decreto 1984/01

Fuentes: Elaboración propia sobre los datos de Sistema Integrado de Recursos Humanos -SIRHU- 2001, 2002, 2003 y 2004; Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público, Ministerio de Economía y Producción. *Ley de Presupuesto Nacional 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004*; INDEC (2005); Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2005); Banco Central de la República Argentina (2004)

Cuadro 14
EVOLUCIÓN DE CARGOS EN PODER EJECUTIVO NACIONAL
1999-2004

(Variación Interanual) *				
1999-2000	2000-2001	2001-2002	2003-2002	2003-2004
-0,04	-0,05	0,90	0,92	1,57

* Incluye Permanentes, Transitorios y Contratados.

Fuentes: idem Cuadro 16.

Cuadro 15
PODER EJECUTIVO
PERSONAL OCUPADO SEGÚN TIPO DE DESIGNACIÓN
2001-2004

(Número de Cargos)

	2001	2002	2003	2004	Var % 2004/01
Personal permanente y transitorio	243.709	246.080	247.114	250.024	2,6
Contratados *)	16.662	16.633	18.021	19.276	15,7
Total	260.371	262.713	265.135	269.300	3,4

(En porcentajes)

	2001	2002	2003	2004
Personal permanente y transitorio	93,6	93,7	93,2	92,8
Contratados*	6,4	6,3	6,8	7,2

* Los datos corresponden a noviembre de cada año. Incluye a los contratados por Decreto 1184/01 y a otros contratos incorporados por inciso 1, Decreto 1184/01.

Fuente: SIRHU, Dirección Nacional de Ocupación y Salarios, Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía (2005) *Informe mensual de Ocupación en el Poder Ejecutivo Nacional*, www.mecon.gov.ar/hacienda/ocupacion/principal.htm

A partir de 2002, después de la caída del gobierno de De la Rúa, se retomó el crecimiento del empleo en el gobierno nacional –que no se había registrado durante la gestión de De la Rúa– alcanzando en 2004 el número de 300.57 cargos (antes, 291.150). (Cuadros 13 y 14)

En cuanto a los contratados por horas-cátedra hubo una enorme reducción en la cantidad de horas (un 40 % menos entre 2001 y 2003); a partir de este último año comienza un ciclo expansivo hasta 2005 con un incremento del 45 % en estos dos últimos años.¹²⁰

Por las razones y las vías que han sido recién expuestas, entre 2001 y 2004 hubo un acceso proporcionalmente mayor de personal contratado que de personal permanente y transitorio: el total de contratados pasó de 6,4 a 7,2 % del total, de 16.662 a 19.276 cargos; esto implica que hubo un aumento de 15,7 % entre los contratados, mucho mayor que el del personal permanente y transitorio, cuyo crecimiento fue del 2,6 % (de 243.709 a 250.024). Estos aumentos son netos de una cierta rotación natural, calculada históricamente en un 7 % por sustitución de bajas debido a jubilaciones, renunciaciones, fallecimientos, etc. (Cuadro 15)

Por otra parte, siguió el aumento de los docentes en las universidades nacionales; en 2004 el volumen es de 135.014. (Cuadro 13)

Es necesario advertir acerca de la naturaleza de los datos. Las cifras del nivel nacional son elaboraciones propias sobre la base de fuentes diversas y criterios que aseguran la comparabilidad histórica; en cambio, los números del empleo provincial y municipal son estimaciones debido a la ausencia de cifras oficiales en 2004. Tratándose de un dato agregado, construido con un importante componente estimado, el total de cargos públicos de 2004 al que se hizo referencia más arriba, o sea el número de 2.376.111 cargos, debe ser considerado sólo –y al menos– una aproximación útil para el estudio de la evolución reciente del empleo público.

Empleo público y mercado de trabajo

Sin embargo, y a pesar del crecimiento del empleo público al que se ha hecho referencia, el papel ocupacional del Estado después de la crisis ha sido muy limitado.

¹²⁰ Variaciones porcentuales interanuales de horas-cátedra: 2002-01: -29,2; 2003-02: -14,8; 2003-04: 7,6; 2004-05: 34,8. *Ley de Presupuesto Nacional 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005*; Cuadro Recursos humanos - Totales por carácter institucional: www.mecon.gov.ar/onp/html/index.html

Las comparaciones entre 2001 y 2004, con el apoyo de los datos de otras fuentes (Censo de Población 2001; EPH 2001; EPH 2004) ilustran al respecto. (Cuadro 16)

En realidad, el peso de los cargos públicos sobre el empleo en general es una cifra prácticamente constante, antes y después de la crisis; representa alrededor de 14 % de la PEA (14,2 en 2001 y 14,3 en 2004). Coincide con la misma tendencia invariable de la EPH, 7,4 %, tanto en 2001 como en 2004. Vale resaltar la persistencia histórica de estos coeficientes producidos a través de mediciones diferentes, en un caso “cargos” (Cuadro 16) y, en el otro “personas empleadas con un sólo puesto de trabajo de más de 30 horas semanales” (EPH).¹²¹

Además, la consistencia de los resultados aporta favorablemente en la discusión de la validez de las elaboraciones y estimaciones presentadas en este trabajo ya que ambos coeficientes y su comparación apuntan, en particular, a la detección de las variaciones 2001-2004. La diferencia porcentual entre 14,2 y 7,4 es muy significativa; permitiría inferir que la mitad de los cargos públicos estarían ocupados por empleados *con un sólo puesto de trabajo de más de treinta horas semanales*. La incidencia del sector público en este tipo de puestos ha disminuido del 20 en 2001 al 18,6 % en 2004, según la EPH (Cuadro 16). Este resultado es coherente con el hecho de que durante el período considerado, según la misma fuente, fue mayor la generación de ocupaciones de estas características en el sector privado que en el sector público, 19,3 *versus* 8,5 %.

Cabe observar una vez más la consistencia de los datos. En efecto, el dato de la magnitud del crecimiento de empleo público según ambas fuentes es bastante semejante: 9,3 % según las elaboraciones y estimaciones propias y 8,5 % en la EPH.

¹²¹ Los *cargos* que surgen de las planillas son necesariamente un número mayor que *personas ocupadas*, entre otras razones, porque las personas pueden ocupar más de un cargo. Pero además, y sobre todo, porque para asegurar la uniformidad en la EPH, se ha trabajado con una submuestra de trabajadores *con un sólo puesto de trabajo y de más de 30 horas semanales*.

Cuadro 16
PEA, ASALARIADOS OCUPADOS, EMPLEO PÚBLICO
2001 y 2004

(Valores Absolutos; Coficientes Porcentuales; Variaciones Porcentuales; Diferencias Porcentuales)

	2001	2004	Var %
PEA ¹²²	15.264.783	16.592.773	
PEA ¹²³	9.998.349	10.757.564	
Ocupados Asalariados ¹²⁴	5.814.086	7.026.773	20,9
Asalariados Uniocupacionales ¹²⁵	3.663.338	4.291.428	17,1
Nº Cargos Públicos ¹²⁶	2.174.156	2.376.111	9,3
Asalar Uniocupac Sector Público ¹²⁷	734.917	797.423	8,5
	Coficientes %		d % 2004-2001
Nº Cargos Públicos/PEA	14,2	14,3	+ 0
Asal. Uniocup. Sector Público /PEA	7,4	7,4	0
Asal. Uniocup. Sector Público /Total Asal. Uniocupacionales	20,0	18,6	-1,4

¹²² PEA Censo de Población, Familias y Vivienda 2001 y Proyección de Población, *Boletín Demográfico No.62*, CELADE, Santiago de Chile, Julio de 1998.

¹²³ EPH

¹²⁴ EPH

¹²⁵ EPH. Denominamos *asalariados uniocupacionales* del sector público y/o del sector privado a aquellos asalariados ocupados que declaran un único empleo en el que trabajan 30 horas o más.

¹²⁶ Ver Cuadro 12.

¹²⁷ EPH

En síntesis, los resultados muestran cierta austeridad del Estado como empleador durante 2001-2004, un comportamiento que desde otro ángulo puede interpretarse como la habitual conducta procíclica del Estado en Argentina. En efecto, como ha sido mostrado anteriormente (Orlansky 1984; Carciofi 1996), el empleo estatal y el gasto público en Argentina siguen las pautas de la economía en su conjunto. Es decir, se expanden cuando hay crecimiento económico y se contraen bajo recesión. El período 1999-2004 no escapa a la regla.

Cambios en la estructura funcional del Estado Nacional

La caída del PBI durante el primer tramo estuvo acompañada por una leve tónica restrictiva en el Poder Ejecutivo entre 1999 y 2001, más persistente en el Poder Legislativo desde 1999 (-2,7 %); su reducción incesante después de 2002 aparece como el único impacto visible en que se tradujo la vocinglera demanda de la época “para bajar el costo de la política”. (Cuadro 13)

Pero la composición funcional¹²⁸ del gasto público nacional revela que el cambio más importante entre 2001 y 2004 es la duplicación de la proporción del gasto en funciones económicas (5,1 a 10,1 %). Sin embargo, un aumento de gasto en este rubro no implica un mayor volumen de personal. Entre sus componentes contiene, por ejemplo, los 14 fondos fiduciarios (cuyo total era 8 en 2001); sin personal asignado, insumen cada vez mayor financiamiento, restringiendo los controles de la Ley de Administración Financiera (24.156) y contando con la mayor discrecionalidad en el cambio de destino de los recursos.¹²⁹ (*La Nación* 27/04/05; Negri 2005)

También crecen ligeramente los porcentajes de gastos en *defensa y seguridad*, de 8,5 a 8,7 %. Opuestamente, las proporciones del *gasto social* y del *gasto de la administración gubernamental* bajan entre 2001 y 2004: de 77,1 a 73,1 % y de 9,3 a 8,2 %, respectivamente. Debe recalcar que se trata de una disminución en la importancia

¹²⁸ El rubro *Deuda Pública* cuya peso es de 24,1 y de 9,0 % en los respectivos años ha sido eliminado del total del gasto sobre el cual se calcula la participación funcional por comparabilidad *ceteris paribus* antes y después del default.

relativa del gasto social sobre el total del gasto; es la consecuencia de que el gasto total¹³⁰ aumentó en el período 2001-2004 un 60 % en tanto el gasto social un 52 %. El gasto social, entonces, sigue siendo predominante sobre el total, pero su peso es relativamente menor que en 2001.¹³¹

Es importante destacar la caída de 2001 a 2005 del gasto público total en relación al PBI, sea englobando los tres niveles de jurisdicciones administrativas (35,6 al 28,6 %), o bien cada nivel desagregado (nacional, provincial y municipal) . Como es de esperar, el gasto del empleo público incide menos después de la devaluación; en porcentajes del gasto representó el 13,3 % en 2001 y el 11,9 % en 2004. La disminución es más contundente en porcentajes del PBI: el total de las remuneraciones en la Administración Nacional bajan del 2,4 en 2001 al 1,7 % en 2004.¹³²

La crisis marcó dramáticamente la evolución de la ocupación en el ámbito nacional. Los aumentos en el empleo más significativos son fundamentalmente en dos órbitas: en relación con la obtención de recursos económicos y en las fuerzas de seguridad. Se observa crecimiento de personal en el INTA (10,4 %), la DGI (12,8 %) y el personal de Aduanas (8,8 %), tres organismos estratégicos para la obtención de los recursos del Estado; el primero, en relación a la producción agrícola, fuente importante de las exportaciones y los otros dos en la recaudación tributaria.

También se intensificó sistemáticamente el personal de las Fuerzas de Seguridad (Policía, Prefectura y Gendarmería, en promedio 6,5 %) y en menor escala las Fuerzas Armadas (2,7 %). Reflejan la contrapartida y/o la respuesta estatal a la inseguridad urbana que creció en los últimos años. Contrariamente a lo previsible no se registra un correlato equivalente en el personal del servicio penitenciario cuyo número no ha

¹²⁹ Requieren una mera resolución ministerial con la firma conjunta de los Ministros de Economía y Producción y Planificación Federal

¹³⁰ Gasto total sin incluir *Deuda Pública*.

¹³¹ *Boletín Fiscal*, 4º trimestre 2001 y 2004;

www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin/4totrim01/pdf/fisc05.pdf

www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin/4totrim04/4totrim04.pdf

¹³² Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento 2001 y 2004, Administración Pública Nacional, Erogaciones por Objeto del Gasto 2001 y 2004, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción, Serie Histórica Producto Bruto Interno www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=2540

variado aun con el impresionante aumento de la población carcelaria en los últimos tiempos.

Un asombroso récord de incremento de personal (40,5 %) se registró en un área de política mediática: el Servicio Nacional de Radiodifusión (SOR), de la Secretaría de Comunicaciones.

10. NUEVAS FORMAS CONTRACTUALES EN EL SECTOR ESTATAL

Habíamos denominado “politización” o “hiperinflación política” al proceso de recomposición política de la administración nacional, refiriéndonos a tres aspectos centrales: 1) la multiplicación de las cúpulas políticas (secretarías, subsecretarías, asesores, etc.); 2) el mayor peso relativo (aunque también absoluto) del volumen de personal en las áreas políticas, debido a la transferencia de las funciones sociales a las administraciones provinciales y municipales y 3) una política de personal (reescalafonamiento, designaciones, promociones, etc.) con fuertes tintes particularistas y clientelísticos, con el aval sindical.

Pero a estas transformaciones del aparato administrativo nacional se le fueron agregando otras durante los últimos años. Paralelamente, se ha ido adicionado otra

franja de personal, la de los “expertos”¹³³. La interacción entre las autoridades políticas, asesores, expertos, funcionarios y consultores privados oscila entre la fluidez y el rigor estamental. Es decir, puede o no haber permeabilidad, intercambiabilidad, etc. (de personas, roles, etc.) entre franjas y sectores. Sin embargo, es en todo caso más probable que desde los cuadros de expertos sea desde donde se origine una carrera *tecnopolítica*¹³⁴ en el sentido de Williamson, es decir la progresión de la tecnocracia a los cargos políticos de gobierno.

Todo indica que el desarrollo y auge adquirido por el aparato administrativo central¹³⁵, su recomposición política como producto de la reforma de Estado, ha sido coherente con los requerimientos de un poder ejecutivo fuerte (Haggard y Kaufman 1994; 1995), activo impulsor de políticas por decreto. Es el correlato operativo de una democracia delegativa; “... consolidan fuertes grupos tecnocráticos al interior del proceso de toma de decisiones; no cuentan con fiscalización horizontal¹³⁶ y muestran un alto riesgo de clientelismo, patrimonialismo, y corrupción.” (Varas s/f, citando a O’Donnell 1994)¹³⁷.

La politización de los cuadros de la administración pública tiene implicancias polisémicas diversas. Uno de los cambios producidos en los 90 es el desplazamiento de la frontera entre administración y política hacia una distinción que no pasa sólo por el nivel jerárquico de toma de decisiones, sino por el hecho de participar o no activamente en la definición de políticas, su seguimiento o implementación. La existencia de estas redes politizadas ha sido también señalada como una profunda transformación en el caso de la tecnoburocracia francesa. (Rouban 1995)

¹³³Con respecto al marco normativo inicial de la condición de ‘experto’, véase el Decreto 92/1995.

¹³⁴La recomposición política de la administración nacional no es sinónimo de “tecnopolitización” es decir, la tendencia de los tecnócratas a convertirse en políticos e implementar un amplio programa de reformas basado en el supuesto de la promoción del bien común. (Williamson 1994, citado por Bradford 1994)

¹³⁵El Presupuesto Nacional revela un aumento del gasto en personal del Poder Ejecutivo en 1994 (INDEC) en un momento en que habiéndose aplicado con anterioridad las políticas de privatización y descentralización, el gasto supuestamente debería haber bajado.

¹³⁶Según O’Donnell (1996), se refiere al poder de control que ciertos organismos (Auditoría, Controladuría, etc.) deberían ejercer sobre otros organismos, especialmente sobre sus altos funcionarios, en cuanto al cumplimiento de pautas universalistas orientadas hacia lo público y no hacia el interés particular.

¹³⁷Como ha sucedido en los países ex-comunistas, existe el gran desafío de cómo salir del *interregnum* donde fuertes beneficios han sido extraídos de las operaciones financieras con el pasaje a la economía de mercado (Bird y Wallich 1994).

A su vez, en la práctica, las características del reclutamiento son variadas. Según los criterios de Geddes (1994), que describen los diversos estadios de desarrollo del servicio civil, el espectro de variantes es amplio: incluye desde el reclutamiento meritocrático de técnicos y profesionales con perspectivas para el desarrollo de una carrera política (“tecnopolíticos”) hasta las designaciones de personal para la consolidación de una negociación política o de cooptación de grupos clave, así como los puestos subordinados pueden, o no, estar controlados clientelísticamente.

Una burocracia “paralela”

En el caso de la Administración Pública Nacional, hasta los años 80 coexistían básicamente dos tipos de empleados, los de carrera –más allá del mecanismo de su designación– y por otro, los empleados de la órbita política, es decir, asesores de gabinete y generalmente directores de organismos, cuya mayor o menor rotación se correspondía con la duración en la gestión de las autoridades políticas de quienes dependían y por quienes habían sido designados. Aunque las fronteras entre ambas categorías de personal, los de carrera y los políticos, no eran a veces muy precisas ni estrictas, se fue generando a partir de los 90 –con atisbos anticipatorios en los 80– una variedad de modalidades de contratación individual o bien en programas y proyectos de fortalecimiento institucional, proyectos especiales de estudios e investigación, etc.

Dejando a un lado este conjunto considerable de contrataciones más o menos explícitas, más o menos transitorias o permanentes –el “Estado paralelo” en el folklore administrativo– los resultados exitosos de la reforma de los 90 en materia de personal se resumieron en un único dato fetiche, a saber, que el volumen de cargos públicos nacionales desde 1993 en adelante fue del orden de los 300.000 cargos. Cabe formularse la pregunta acerca de su composición.

La calidad del empleo público durante los 90 estuvo imbuida de las características del mercado de trabajo en su conjunto, o sea, de la precariedad laboral, el subempleo y los empleos informales como alternativas de supervivencia y de la polarización estructural entre un sector formal, registrado y protegido, y el sector informal.

Personal especializado: expertos y consultores

A principios de 1995 se había formalizado a través del Decreto 92/95 la difundida práctica de contratación transitoria de expertos (contratos de locación de servicios y de locación de obras). Las contrataciones que se realizaban bajo este régimen tendrían por objeto la prestación de servicios técnicos o profesionales especializados y/o la ejecución de obras, sean ellos de carácter individual o comprendidos en programas de trabajo, tanto de fortalecimiento institucional como de proyectos especiales de estudios e investigación, cuya realización hubiera sido evaluada y aprobada por la máxima autoridad de la jurisdicción.

El Decreto incluyó una descripción de los puestos y una grilla de las remuneraciones según función y rango. Un dato sumamente significativo fue que fijó un tope de hasta el 20 % para las designaciones en los cargos menos jerarquizados: un indicio más de la selectividad en el reclutamiento y en la composición del empleo en la Administración Pública Nacional por entonces.

Las remuneraciones encuadradas bajo el Decreto 92 podían alcanzar niveles muy superiores a los del SINAPA; además, la distancia salarial máxima entre funciones extremas alcanzaba casi 19 veces (7.500 *versus* 400 pesos). No se publicaron los datos acerca del volumen de cargos, monto total del gasto, fuentes de financiamiento, etc.; su aplicación abarcaba potencialmente, según el Decreto, la totalidad del ámbito del poder ejecutivo (Ministerios, Secretarías de Presidencia, Casa Militar).

Permanentes, transitorios, contratados

Según estimaciones (Auton 2005), en 2005 el personal contratado en el Poder Ejecutivo representaba alrededor de un 10 % del total del personal del Poder Ejecutivo, o sea 25.000 agentes. La cifra es por demás elocuente si se la compara –y es del mismo orden– con la del personal más característico de la administración pública, correspondiente al escalafón SINAPA, Sistema Nacional de la Profesión Administrativa; éste incluye 24.225 cargos.

El número de contratados que registran los datos oficiales es menor que el señalado más arriba, aunque del mismo orden, 19.276; es equivalente al 7,2 % del total de cargos. Formalmente los contratados, por el hecho de ser *contratados*, no deberían ejercer las funciones propias de la institución para la que trabajan. Sin embargo, en 2005, aproximadamente 13.000 contratados realizaban las mismas tareas que las que establece el SINAPA; muchos de ellos sin título universitario y con los sueldos más bajos (Auton 2005).

Modalidades de las contrataciones

La cinco modalidades que se detallan a continuación concentran la mayoría de los puestos contratados en el sector público nacional.

1. El Decreto 1.184/01 reemplazó al Decreto 92/95 y es una de las salidas “institucionales informales” frente a las sucesivas e infructuosas medidas de reforma del Estado de los 90. Por ejemplo, en 1996, en el marco de la llamada Segunda Reforma del Estado, al establecerse un volumen fijo para el total de empleo en el Presupuesto de la Administración Pública Nacional las distintas jurisdicciones tuvieron que echar mano a las contrataciones según el Decreto 92/95. En 1999 se congelaron las vacantes vegetativas de cada período desapareciendo luego del Presupuesto siguiente; y en el 2001, como vimos más arriba, se establecieron políticas aún más restrictivas eliminándose las vacantes por retiros voluntarios.
2. El Decreto 436/00 y Decreto 1023/01, Locación de Obras que incluye la contratación de unos 100 cargos. Esta modalidad se fue suprimiendo porque es difícil encubrir que se contrata a alguien para un resultado y “... entonces no se puede justificar que concurra a trabajar diariamente”.
3. Contratos Tercerizados. En estos casos, los mismos organismos son las unidades ejecutoras del convenio. No existe situación de dependencia por parte de los

contratados con la Administración Pública. Por ejemplo, en la Comisión Nacional de Regulación del Transporte existían, en 2005, 150 empleados de planta y 450 empleados bajo contratos tercerizados a través de convenios con otros organismos.

4. Unidades Ejecutoras de Préstamos. Estas unidades habitualmente reciben financiamiento de organismos internacionales. Existen asesores y secretarías, por ejemplo, que por facilitación administrativa están contratados bajo esta modalidad cuando en realidad trabajan fuera de estos programas. Según datos de enero de 2004, estos contratados eran del orden de 2.555 (SIRHU 2004).
5. Pasantías y becas. Son más de 1.500 puestos. Muchos de ellos en los Ministerios de Salud y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
6. Horas-cátedra. Otra variante, de mayor “informalidad” aún, es la contratación de personal (para tareas no docentes) a través del gasto en horas-cátedra.

Queda claro que la incorporación bajo la forma de “contratado”, inaugurada hacia fines de la década del 80, ha predominado en el período reciente. En paralelo con las tendencias del mundo del trabajo de revalorizar la figura del trabajador flexible, polivalente, que no tiene garantizada la estabilidad y cuyo valor está centrado en la creatividad y el conocimiento, y ya no en la repetición de procedimientos; el Estado se encontraría así dentro de las “modernas” formas de incorporación de recursos humanos. El Decreto 1.184/01, que establece disposiciones para los contratos de locación de servicios, incluye a aquellos contratos cuyo objeto fuera la prestación de servicios especializados técnicos o servicios profesionales a título personal y no la realización de actividades administrativas. Así, contempla las figuras de “coordinador general”, “consultor” y “asistente técnico” cuyas tareas estuvieran más relacionadas con el objetivo de un resultado esperado en el marco de proyectos de complejidad variable que con el cumplimiento de una tarea predeterminada. A su vez, según dispone el decreto mencionado, “... la actividad a realizar por el contratado podrá sufrir modificaciones para ser adecuada a las variaciones que pueda experimentar el desarrollo de los

objetivos para los que fue contratado y el mejor logro de estos.”, lo cual supone la flexibilidad del contratado.

El Decreto 1.184/01 reemplaza al régimen de contrataciones reglamentario del artículo 47 de la Ley 11.672 (t.o. 1999), aprobado por Decreto 92/95. El Decreto 92/95 fijó en su momento el marco legal para la difundida práctica de contratación de expertos, incluyendo contrataciones de locación de servicios o de locación de obras que tuvieran por objeto la prestación de servicios técnicos o profesionales especializados y/o la ejecución de obras. (Orlansky 2000).

Precarización del empleado público contratado

El Decreto 1.184/01 impone las nuevas condiciones de contratación. Basándose en la figura del contratado como “persona independiente y autónoma” no se establece con él una “relación laboral de dependencia”.¹³⁸

Significa que el contratado debe hacerse cargo de cualquier tipo de seguro, así como de cualquier demanda en su contra, quedando en una situación de desprotección jurídica. Tampoco tiene derecho a indemnización alguna en caso de rescindirse el contrato. A ello se suma la persistente incertidumbre sobre la renovación o no del contrato; así “Queda establecido que este contrato no importa una expectativa o derecho a prórroga a beneficio del contratado, pudiendo ser prorrogado o renovado únicamente de común acuerdo entre las partes mediante la suscripción de otro contrato. La continuación en la prestación de los servicios, una vez operado el vencimiento del contrato, no importará

¹³⁸ El contratado se hace cargo de la totalidad de los aportes jubilatorios y obra social corriendo “... por su cuenta exclusiva toda obligación derivada de la legislación impositiva y de Seguridad Social”. Por otro lado: “La contratante, no asume responsabilidad alguna sobre los seguros de vida, enfermedad, accidentes de viajes u otros seguros que pudieran ser necesarios o convenientes a los fines del cumplimiento del presente contrato...”; “El contratado desvincula expresamente a la contratante de toda responsabilidad por reclamos de cualquier tipo por parte de terceros derivados de daños que pudieran ocasionarse con motivo del cumplimiento del presente contrato. Consecuentemente, responderá directamente, indemnizará y/o defenderá a su costa a la contratante en todos los juicios, reclamos, demandas y responsabilidades de toda naturaleza y especie...”; “Encontrándose esta contratación supeditada al desenvolvimiento o desarrollo del proyecto para el cual se lo efectuara, el contratado se aviene a que en caso de suspenderse o interrumpirse en forma total o parcial la continuación del proyecto o programa, en especial por falta de financiamiento del mismo, o cualquier otra causa, este contrato puede ser suspendido o directamente rescindido sin derecho a indemnización...”.

en modo alguno la tácita reconducción del mismo, aun cuando las tareas fijadas en los términos de referencia excedan el plazo del presente contrato...”. En muchos casos los contratos se renuevan sucesivamente durante años, sin reconocimiento de la antigüedad.

Una parte de los contratados tiene una situación más beneficiosa porque han sido empleados a través de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (Ley 25.164, reglamentada por el Decreto 1.421/02, normado por la resolución 48/02) y por ello, si bien no tienen estabilidad, cuentan con vacaciones, cargas previsionales y obra social, reconociéndoseles su ocupación en dependencia del Estado. No gozan, en cambio, de estabilidad. Sólo constituyen un reducido porcentaje del total de contratados; en 2004, eran 3.291, o sea, el 17,1 % del total de contratados en ese año. Sin embargo, hubo un incremento con respecto al 2003, cuando los contratados por el Decreto 1.421 eran 1.692, tan sólo el 9.3 % del total de contratados en ese año.

Política y contratos

El pasaje de los contratados a la planta permanente constituye un reclamo de los gremios estatales, junto con los reclamos salariales. Es así como en abril de 2004 la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) pedía la incorporación a planta permanente de 17.000 contratados. (*Página 12*, 2/04/04). En realidad, la permanencia de contratados y el pago de sumas no remunerativas (que no se contemplan a la hora de calcular la jubilación) se contradice con el discurso oficial que reivindica el trabajo registrado.

En algunos ministerios, el personal contratado supera al de planta. Es el caso del Ministerio de Desarrollo Social en el cual constituía, en 2004, la gran mayoría: 63,2 %. A su vez, resulta significativo que en Presidencia, Jefatura de Gabinete, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como en el de Salud la proporción de contratados supere la cuarta parte. Como ya se ha mencionado, la contratación de personal bajo esta forma se difundió en diversos organismos desde fines de los 80 y especialmente a partir de los 90.

Si bien se habían hecho “promesas” en el sentido de incorporar a los contratados a la planta permanente, fuentes vinculadas con gremios estatales indicaron que se hizo poco al respecto. Se ha señalado que “lo que se hizo en algunas dependencias fue reconocerles los derechos laborales a unos pocos trabajadores, pero sin otorgarles estabilidad en el cargo”¹³⁹. También se ha cuestionado que el traspaso podría significar un recorte del salario de bolsillo y que la capacidad financiera es suficiente para avanzar contra el empleo estatal “en negro” que desfinancia las cajas de seguridad social¹⁴⁰. (*Página 12*, Suplemento Cash, 27/09/04).

A su vez, fuentes gubernamentales han esgrimido razones presupuestarias a la hora de explicar la situación de los contratados. Según el entonces Subsecretario de la Gestión Pública, Lic. Norberto Ivancich: “Algunas áreas hicieron contratos según el Decreto 1.421 que les reconoce a los contratados dependencia del Estado, aguinaldo, vacaciones, cargas previsionales y obra social. Lo único que no le reconoce es la estabilidad. No obstante, para algunos funcionarios sigue siendo más cómodo contratar como se lo vino haciendo hasta ahora, porque resulta más económico. Los gremios sostienen que la carga previsional vuelve al Estado, pero esos elementos no son considerados por los organismos porque en los hechos pierden presupuesto. Por eso, en algunos organismos que incorporaron contratados bajo la nueva modalidad, hubo que ampliarles el presupuesto para pagar lo extrasalarial de bolsillo. Si todos los organismos hicieran eso, provocarían una explosión presupuestaria...” (*Página 12*, Suplemento Cash, 27/09/04).

Más allá de las razones presupuestarias esgrimidas, algunas fuentes sindicales han coincidido en señalar que la falta de voluntad del gobierno de revertir la situación de los contratados garantiza el mayor control político del personal flexibilizado debido a sus menores posibilidades de generar condicionamientos conflictivos.

¹³⁹En *Página 12*, Suplemento Cash, 27/09/2004, entrevista con Alejandra Jiménez, Coordinadora de la Comisión de Regularización del Empleo de ATE.

¹⁴⁰En *Página 12*, Suplemento Cash, 27/09/2004, entrevista con Tomás Raffo, economista de ATE-CTA.

Diversidad de ingresos salariales

Según los promedios salariales de la Secretaría de Hacienda de enero de 2004, si bien los contratados no contaban con las “retribuciones que no hacen al cargo” (o sea, las correspondientes a la categoría, antigüedad, título obtenido), este beneficio se suele compensar con las mayores “retribuciones del cargo” de los contratados. En efecto, en la mayoría de los organismos estatales el promedio salarial no se diferenciaría demasiado; a lo sumo, se trataría de una distancia no demasiado significativa (entre 50 y 200 pesos) en desmedro de los contratados. El déficit se acentúa, sin embargo, si se toma en cuenta, como es sabido, el hecho de que los contratados aportan de su bolsillo el total del pago de cargas sociales y obra social.

No obstante, existen algunos organismos en los que las retribuciones de los contratados superan a las del personal SINAPA, aún sumando “... las retribuciones que no hacen al cargo” en los últimos. Así, en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Secretaría de Seguridad Interior, el INDEC, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Secretaría de Ciencia y Tecnología, por ejemplo, los contratados ganaban en 2005, en promedio, entre 500 y 1000 pesos más.¹⁴¹

En cambio, en otros organismos existen promedios salariales de contratados francamente menores que el del personal SINAPA. Se trata de casos como los de el Instituto Nacional de Semillas, el Instituto Nacional de Vitivinicultura, el Tribunal de Tasaciones de la Nación, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, donde los contratados ganan entre 700 y 1400 pesos menos.

De hecho, el empleo público constituye un universo que contiene una diversidad de formas encubiertas con que el Estado contrata personal y los escasos o inexistentes registros oficiales y públicos de seguimiento sistemático de altas y bajas de personal no facilitan la determinación de las cifras.

¹⁴¹ Ver en www.mecon.gov.ar/hacienda/ocupacion/informes_especiales.htm

Conflictos y resoluciones

Los estatales comenzaron a desarrollar medidas de fuerza en 2005. Durante una asamblea a fines de mayo de 2005, los empleados estatales insistieron en reclamar un aumento salarial del 30 %, la efectivización de la totalidad de los contratados, la sanción de un escalafón unificado y el blanqueo de los incentivos (*La Nación*, 27/05/2005). Otro de los reclamos apuntó a la jerarquización, teniendo en cuenta que un empleado sin título sólo puede llegar a una categoría D en la escala salarial del SINAPA, que comprende de la A a la F.¹⁴²

Por otra parte, el 26 de mayo de 2005 en una reunión de la Comisión Paritaria del Decreto 66/99, en la que ATE y UPCN participaron en representación de los empleados, se dispuso que a partir de septiembre de 2005 aproximadamente la mitad de los contratados por el Decreto 1.184/01 pasarían a regirse por la Ley 25.164 o el Decreto 1.421/02, que les otorgaría los mismos derechos que a los de planta (obra social, aguinaldo, jubilación y vacaciones) pero sin garantías de estabilidad laboral. Aunque la situación parecería asemejarse a la del personal de planta transitoria, porque no contarían con estabilidad, estos últimos, sin embargo, se rigen por el decreto 993/91 que estipula que los contratos tienen un período de renovación de 180 días. Se estableció que pasarían a este régimen sólo los contratados que ganan menos de 1.512 pesos y que corresponden a las categorías “consultor D” y “asistente técnico” de dicho Decreto. Las remuneraciones se equipararían con las que venían percibiendo con el contrato actual y, a su vez, se les reconocería la antigüedad.

Una de las razones por la que se decidió incorporar esta franja de contratados se debe a que sus haberes mantenían una equivalencia con los de planta permanente; la equiparación no sería problemática. En cambio, entre los que tenían salarios superiores a 1.512 pesos existían casos cuyos ingresos podían ser considerablemente más altos que lo esperable en la planta. Sería necesario analizar cada caso ya que la mera regularización de la situación de estos contratados implicaría de hecho que quedarán automáticamente rezagados los de planta, generando situaciones de injusticia.¹⁴³

¹⁴² Entrevista a Eduardo Sainz, Secretario General de ATE en la delegación jurisdiccional del Ministerio de Economía y Producción, 7/07/2005.

¹⁴³ Entrevista a Eduardo Sainz, 7/07/2005.

Finalmente, la medida ya fue adoptada el 22/06/05 a través del Decreto 707/05 y se previó que serían 9.000 trabajadores contratados los que pasarían a regirse por el Decreto 1421/02. La decisión había sido tomada en un contexto de enfrentamiento del Gobierno con el empresariado tanto en materia de salarios como de regularización del trabajo en negro.¹⁴⁴

Por otra parte, algunas fuentes sindicales agregaron, sin embargo, que si bien la adopción de esta medida supone el reconocimiento de ciertos beneficios a los contratados, "... siguen siendo contratados al no tener estabilidad y si son despedidos, no tienen indemnización."¹⁴⁵ En realidad, esta medida constituye "... sólo un blanqueo...", ya que "... lo más importante es la estabilidad..." y el objetivo último es que todos pasen a planta permanente.

¹⁴⁴“En este tiempo caracterizado por los empleos precarios, que el Estado esté dando este paso parece significativo. Días atrás los empresarios expresaban su preocupación por el trabajo en negro, pero en verdad terminar con el trabajo en negro es algo que está al alcance de los empresarios simplemente contratando en blanco a quienes trabajan.” (Alberto Fernández, Jefe de Gabinete, *La Nación*, 22/06/2005).

¹⁴⁵ Entrevista a Eduardo Sainz, 7/07/2005.

11. SECTOR PÚBLICO, EMPLEO Y DESEMPLEO

Impacto de las principales reformas

Las disminuciones netas de empleo estatal del nivel nacional y provincial debido a las privatizaciones de servicios públicos¹⁴⁶ incluyeron las empresas de energía eléctrica, de provisión de agua y saneamiento, etc. La provincia de Buenos Aires privatizó ESEBA en 1997; en 1991 había comenzado en Corrientes la privatización del servicio de agua potable y cloacas y luego siguieron el Área Metropolitana de Buenos Aires y Capital Federal, Tucumán, Santa Fe y Formosa y en 1993, San Luis. En 1997 se transfirió al

146 El Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento firmado en agosto de 1993 indujo a los gobiernos provinciales a la privatización de “[...] servicios, prestaciones u obras, cuya gestión actual se encuentre a cargo de las provincias o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las Provincias”.

sector privado la Dirección Provincial de Agua y Saneamiento (DIPAS) de la provincia de Córdoba, etc.

Hacia el año 2000 se habían privatizado¹⁴⁷ las empresas estatales o concesionado los servicios, no sólo del nivel nacional (alrededor de 300.000 cargos, previamente a la aplicación de retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, etc.), sino también, según Cetrángolo y Gatto (2002: 21-22), las empresas de energía eléctrica en 14 provincias, las de agua en 12 y los bancos provinciales en 14. Agregan que por entonces “[...] a su vez, algunas provincias habían comenzado procesos de privatizaciones, como es el caso de Córdoba y Santa Fe, que fueron luego frenados por el desarrollo de la crisis, mientras que otras habían manifestado su intención de avanzar en este sentido”.

Como esta autora había observado en 1991, en la primera versión de un trabajo publicado más tarde, “... el proceso de privatización y concesión de las empresas públicas trajo aparejado un volumen cuantioso de despidos, jubilaciones anticipadas, etc. con indemnizaciones apoyadas a través de créditos del Banco Mundial. Este procedimiento provocó una transferencia de fuerza de trabajo a destinos inciertos cuyo resultado aún no podría ser evaluado. Las indemnizaciones –cuyo monto ha sido a menudo alto– tendrían el efecto de desdibujar en lo inmediato la percepción de que una eventual reinserción laboral es ciertamente problemática...”.

La implementación del proceso de privatización fue estudiado por Duarte (2001), proporcionando información sobre las indemnizaciones al personal, su financiamiento y la reducción progresiva de los puestos de trabajo en las empresas privatizadas. A su vez, Figari (1995) y Orlansky y Makón (2003) describieron la flexibilidad laboral en convenios colectivos posprivatización. En ese sentido, los nuevos acuerdos laborales ejercieron un efecto ejemplificador y disciplinador en el conjunto del mercado de trabajo, una de las consecuencias institucionales más importantes de las políticas de reforma del Estado.

147 También hubo cierres por obsolescencia de empresas que constituían el complejo industrial de Fabricaciones Militares.

Descentralizaciones

La tendencia a transferir las decisiones, funciones, facultades, programas y recursos hacia los gobiernos subnacionales forma parte de los procesos globalizados de modernización del Estado cuyos objetivos –no necesariamente excluyentes entre sí– consistieron en la reducción del gasto fiscal, el aumento de la productividad y, supuestamente, la equidad, bajo el supuesto de facilitar la accesibilidad y la presión social sobre el sector público local.¹⁴⁸

En particular, en el caso de la descentralización en Argentina, el traspaso a las provincias de servicios no rentables y de contenido social cuya demanda de personal es y ha sido creciente (escuelas, hospitales, cárceles, establecimientos del Instituto de la Minoridad y Familia, etc.) estuvo promovida principalmente por razones fiscales en un afán de contener y reducir el gasto en el nivel de la Administración Pública Nacional.¹⁴⁹

Desde el punto de vista del volumen de empleo público, la estrategia de descentralización conlleva la mera eliminación de cargos en las planillas de la Administración Pública Nacional¹⁵⁰ al mismo tiempo que su indefectible traslado a las de las administraciones subnacionales. Ciertamente, el Censo 2001, al no haber incorporado en su registro el detalle de la jurisdicción administrativa del empleado público, ya fuera nacional, provincial o municipal, como sí figuraba en el Censo 1991, no es posible comparar diferencias relativas debidas al proceso de descentralización de funciones sociales.¹⁵¹

¹⁴⁸ Una discusión sobre las políticas de descentralización en relación con las reformas de los 90 se presenta en Orlansky (1998).

¹⁴⁹ Formando parte de las negociaciones de un nuevo pacto de coparticipación federal, como contrapartida de las descentralizaciones, se cedieron a los gobiernos provinciales los recursos de programas sociales (FONAVI, POSOCO y PROSONU).

¹⁵⁰ Las “reformas estatales” que consisten en eliminar la contabilización de cargos se manifiesta también en el caso del personal docente y no docente de las universidades nacionales, que –como ya señalamos– constituyen desde los 90 una entidad sin existencia en las estadísticas de personal estatal del Ministerio de Economía.

¹⁵¹ El Censo 1991 cuyo diseño fue anterior a la formulación de las políticas de reforma del Estado, introdujo por primera vez el relevamiento del tipo de jurisdicción administrativa del empleo público (nacional, provincial o municipal). Si no se hubiera eliminado en el Censo 2001 la pregunta acerca de la jurisdicción administrativa, la comparación intercensal habría facilitado el análisis del impacto en el empleo público de las reformas. Por otro lado, tampoco es accesible el procesamiento de los datos en la EPH-INDEC, cuyo formulario sí permite registrar esta información.

Según la información disponible, el volumen de empleo en los servicios de *Enseñanza y Salud* transferidos es sumamente controvertido. Se ha calculado un total de 87.430 cargos entre docentes y no docentes de la Escuela Media (Ferreira et al 1994: 40) y 9.200 los cargos correspondientes a los 19 establecimientos de salud. (Bisang y Cetrángolo 1997)

En el caso de la Educación Media la contabilidad se basa en “horas-cátedra” y no existe acuerdo en el cálculo de la equivalencia de horas-cátedra por cargo; por ejemplo, ya sean 15 horas-cátedra por cargo según el Ministerio de Educación; o bien 20 horas, según otros autores como Morduchowicz; o también 30 horas-cátedra semanales, sobre la base del equivalente de un cargo 22,5 horas reloj. (FIEL 1998: 80)

Además, como los salarios correspondientes a los cargos de las escuelas privadas se incluyen también en el respectivo presupuesto de la administración provincial, ocurre que los profesores de escuelas medias privadas pasan a ser considerados, por su inclusión en los presupuestos, como si fueran cargos de empleo público. Si a ello se suman además los cargos de los no docentes de todas las escuelas transferidas cuyas funciones y horarios de trabajo son diversos, un total “oficial” es de 118.275 (Ferreira et al 1994: 40). Para mayor complicación todavía, tampoco hay una correspondencia biunívoca entre cargos y personal. Los docentes pueden tener varios cargos, o por el contrario, según la cantidad de horas-cátedra podrían ejercer “parte” de un cargo si cumplieran menos de las horas-promedio-cargo. Definitivamente, no hay cifras más o menos uniformes ni concluyentes para medir la magnitud exacta de personal transferido y por ende, del empleo público en general.

Servicios educativos

Los antecedentes históricos del proceso de descentralización de servicios educativos se remontan a fines de la década del 70 cuando se transfirieron escuelas de las provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja. En 1978 casi todas las escuelas primarias bajo dependencia nacional pasaron a las jurisdicciones provinciales (44.050 docentes),

aunque, como apuntan Bisang y Cetrángolo (1998), el 53 % de las escuelas primarias era ya de responsabilidad provincial en 1970.

La Ley de Transferencia 24.049 estableció en 1992 el traspaso de establecimientos primarios que aún quedaban en la órbita nacional, los secundarios –el 51 % de los cuales eran provinciales en 1986, según Bisang y Cetrángolo (1998)– y los terciarios. A pesar de que la ley preveía la firma de convenios con cada jurisdicción para establecer fechas y condiciones del traspaso, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 964/92, se transfirieron todas las escuelas a partir del 1° de julio de 1992 sin firma de convenios.

En 1993 se sancionó la Ley Federal de Educación 24.195, primera ley educativa que abarca la totalidad del sistema educativo argentino y en 1994 se firmó el Pacto Federal Educativo, entre la Nación y las provincias. Se fijaron las responsabilidades y compromisos de la Nación y las provincias. El proceso de reformas educativas terminó en 1995 con la sanción de la Ley de Educación Superior 24.521 (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, julio de 2003).

Según Feijoo (2002:117) algunos autores han señalado que la lógica económica más que la pedagógica fue la racionalidad subyacente en la promulgación de la ley y que por otra parte, no puede desconocerse que la misma constituyó una respuesta a una demanda largamente planteada desde los niveles provinciales.

En realidad, la descentralización del nivel medio no concitó en sí mayores conflictos, salvo la movilización de los docentes por la equiparación de los salarios nacionales con los de cada jurisdicción a fin de evitar desigualdades laborales –lo que se formalizó mediante el Decreto 964/92 (Feldfeber e Ivanier 2003)– y las posteriores protestas aisladas por incumplimiento de los compromisos financieros asumidos por la Nación.

La descentralización vino acompañada no sólo de mejoras salariales que facilitaron el rápido trance, sino también, previamente, según Feldfeber e Ivanier (2003:482) “... en lo que respecta a las leyes de titularización de personal docente, en 1991 se sancionó una ley que apuntaba a otorgar estabilidad a un gran número de profesores nacionales que estaban a punto de ser transferidos a las provincias. Este instrumento legal benefició

a muchos docentes y puede considerarse como parte de una negociación encubierta, en la que participaron grupos que defendían sus intereses profesionales particulares. El panorama se completó en 1993, con la sanción de la Ley de Titularización de Directivos y Supervisores”.

En cambio, la aplicación de la Ley Federal, el verdadero “motor de la reforma educativa”¹⁵², reflejó las consecuencias de la globalización en tanto se trató de reformas estructurales, curriculares, institucionales y de gerenciamiento que abarcaron los niveles preescolar, elemental, medio y terciario¹⁵³. El ajuste en las provincias se enmarcó en reducciones presupuestarias y de personal así como en las tercerizaciones de diversos servicios, a saber: 1) redimensionamiento de las plantas profesionales, supresión de áreas técnicas de planeamiento y programación; 2) tercerización de servicios de alta calificación técnica (equipos de capacitación y diseño de materiales de instrucción, diseño y elaboración de proyectos educativos institucionales, capacitación y equipamiento para el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación); 3) eliminación de instancias intermedias de supervisión y 4) reducción y ajustes salariales y de haberes jubilatorios, ajustes en la dotación de recursos humanos, eliminación y/o fusión de secciones, reforma de cuerpos normativos que redujeron los regímenes de licencias y permisos, etc. (Novick de Senén González 2001)¹⁵⁴. La implementación del cambio en la estructura académica en muchas jurisdicciones provocó el desplazamiento y la pérdida del número de horas de trabajo de muchos docentes de nivel medio, generando resistencias al cambio por la amenaza a la pérdida del trabajo en un contexto de desempleo estructural. (Novick de Senén González 1997)

¹⁵² Expresión utilizada por Novick de Senén González (2001).

¹⁵³ No se aplicaron las reformas en el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires y en las provincias de Río Negro y Neuquén (CIPPEC).

¹⁵⁴ Novick de Senén González también señala que se transfirieron cifras de cientos de millones para acciones de capacitación sin mayor impacto en el conjunto del sistema educativo. Según Gorostiaga et al (2003), las dificultades que surgieron según una encuesta de CTERA en 2001 se referían a las limitaciones económicas y de tiempo para concurrir a los cursos de entrenamiento y a que los contenidos y la calidad de los cursos no resultaron satisfactorios para los docentes.

Servicios de salud

En los años 90 se continuó con la transferencia residual de veinte establecimientos hospitalarios que el Estado nacional aún mantenía en su jurisdicción luego de la descentralización en 1978. En efecto, el artículo 25 de la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional del ejercicio 1992 (Ley 24061) estableció la transferencia de los hospitales e institutos que dependieran en ese entonces de la Nación y que estuvieran a cargo del Ministerio de Salud Pública y Acción Social. En el anexo de dicha Ley se enumeran los establecimientos que serían transferidos¹⁵⁵: doce correspondían a la ciudad de Buenos Aires, cuatro a la provincia de Buenos Aires y los tres restantes a la provincia de Entre Ríos¹⁵⁶. Los hospitales empleaban aproximadamente 9.200 agentes. También se descentralizaron establecimientos dependientes del Instituto del Menor y la Familia, cárceles, etc., así como otros programas sociales (FONAVI, PROSOCO, PROSUNO).¹⁵⁷

Según Bisang y Cetrángolo (1997) el objetivo de la descentralización fue predominantemente financiero más que por cualquier otro requerimiento de política sectorial. En el mensaje del Poder Ejecutivo adjunto al proyecto de Ley de Presupuesto de 1992 se argumentó que como resultado de un nuevo régimen de coparticipación federal (Ley 23.548) se ponía a disposición de las provincias una mayor dotación de recursos financieros en desmedro de la participación del gobierno nacional. Los mismos autores citan un trabajo anterior (Carciofi, Cetrángolo y Larrañaga 1996) donde se afirma que "... hubo en este caso, a diferencia de 1978, un mayor poder de negociación de las autoridades provinciales que lograron de la Nación un compromiso de

¹⁵⁵ En realidad, el listado en los Anexos de la Ley 24061 incluye diecinueve establecimientos: Hospital Nacional Bernardino Rivadavia; Hospital Nacional Oftalmológico Santa Lucía; Hospital Nacional Odontológico; Hospital Nacional de Gastroenterología Bonorino Udaondo; Hospital Nacional José Borda; Hospital Nacional Oftalmológico Pedro Lagleyze; Hospital Nacional Odontológico Infantil; Hospital Nacional Braulio Moyano; Hospital Nacional Infante Juvenil Tobar García; Hospital Nacional de Rehabilitación Respiratoria Ferrer; Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica; Talleres Nacional Protegidos de Rehabilitación Psiquiátrica; Hospital Nacional Prof. Alejandro Posadas; Hospital Nacional Dr. Baldomero Sommer; Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur; Colonia Nacional Dr. Manuel Montes de Oca; Hospital Fidanza; Centro de Salud Concordia; y Colonia de Rehabilitación Mental Diamante.

¹⁵⁶ No se efectivizó la descentralización de varios establecimientos por falta de acuerdo con la provincia de Buenos Aires.

¹⁵⁷ No existe información disponible acerca de la cantidad de cargos transferidos de los establecimientos penales y de la minoridad.

coparticipación mínima de impuestos [...] redistribuyendo en beneficio de las jurisdicciones que más servicios de salud recibieron”.

El proceso de descentralización desde la Nación a las provincias se reprodujo, en algunas de ellas, hacia los municipios, generando sistemas provinciales o regionales con alto grado de centralización desde el presupuesto provincial. En realidad, se originó una multiplicidad de situaciones provinciales con variados tipos de instituciones descentralizadas en el nivel micro-económico.

Así, durante los años 90 se superpusieron tres procesos en relación con la descentralización de los servicios de salud: 1) transferencia de los últimos hospitales nacionales a las provincias; 2) descentralización de varios sistemas provinciales de salud hacia los municipios: en 2000, globalmente, dos tercios correspondían a las jurisdicciones provinciales y un tercio a las municipales¹⁵⁸; y 3) descentralización microeconómica impulsada desde la Nación bajo la forma de Hospital de Autogestión (HPA)¹⁵⁹ con acceso a beneficios económicos por financiación extra (Decreto 578/93)¹⁶⁰. Existen 1.024 establecimientos HPA (7 de nivel nacional, 678 provinciales, 333 municipales y 6 universitarios), un número creciente que duplicó el total de 1996.

Según Pautassi (2001), en los Hospitales Públicos de Autogestión (HPA), “... se obliga a todos los agentes inscriptos en el Sistema Nacional del Seguro de Salud (prestadores públicos o privados) a pagar las prestaciones que sus beneficiarios /as demanden en los hospitales públicos. Esta disposición marca claramente un cambio en la lógica de funcionamiento, en tanto los hospitales no facturaban sus prestaciones a los pacientes”.

¹⁵⁸ Según la Dirección Nacional de Programación de Gasto Social, Secretaría de Programación Económica y Regional, el gasto en salud a cargo de la Nación bajó su participación de 21 % en 1980 a un mínimo del 9 % en 1992 y recomponiéndose a 14 % en 1997. El mínimo mencionado se corresponde con el primer paso de la descentralización, o sea, el mayor nivel a cargo de las provincias: 77 %. Luego es creciente la participación municipal, pasando del 10 al 16 % entre 1980 y 1997 (Acuña y Chudnovsky 2002:8).

¹⁵⁹ Sus antecedentes se remontan a 1961 en la provincia de Buenos Aires.

¹⁶⁰ PRONATASS, Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la República Argentina (1994): “Normas de descentralización para establecimientos de salud.”, Gobierno Argentino, BIRF, PNUD, Buenos Aires.

Como reingeniería institucional la autogestión se propuso por un lado, la recuperación de gastos a través del arancelamiento y, por otro lado, promovió la tercerización de actividades de servicios (limpieza, alimentación, etc.). Las áreas externalizadas suelen ser nichos de trabajo para las mujeres y en este proceso se van perdiendo puestos de trabajo estatal que se transforman en puestos de trabajo de condiciones mucho más precarias. (CEPAL 2004)

Si bien en relación con los ingresos percibidos por los HPA se estableció un Fondo para la distribución mensual entre todo el personal, no se especificaron los criterios. Según las entrevistas a las que se cita en Pautassi (2001:Nota al pie 15), los resultados no resolvieron la desfinanciación hospitalaria y además generaron pujas distributivas.

En relación al personal de Salud, uno de los principales problemas que debe enfrentar el funcionamiento del HPA es que el rubro salarial absorbe generalmente la mayor parte del gasto del funcionamiento hospitalario y la administración, gestión y control sobre este recurso no corresponde en la práctica a la administración de los hospitales, sino que se halla a menudo centralizada; en los hechos, constituye un recurso político del gobierno provincial.

Empleo en las administraciones públicas subnacionales

La evolución del personal de las administraciones públicas provinciales y de los municipios constituye el agujero negro en el estudio del empleo público en Argentina. El volumen de empleo en los municipios ha sido y sigue siendo un cálculo estimado. En cuanto a las provincias, como ha sido señalado por otros autores (Uña y Bertello 2004), si bien la información con respecto a la cantidad de personal, su categorización, la distribución por ramas o funciones, el ingreso en la planta permanente, el incremento de los contratados, el gasto asociado, etc. deberían incluirse en los presupuestos provinciales¹⁶¹, en una investigación *in situ* realizada por los autores mencionados

¹⁶¹ Los mismos autores señalan que en 2002 el “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un régimen Federal de Coparticipación Federal de Impuestos” que incluía la condición de presentación trimestral de la información fiscal no hizo referencia a reglas de transparencia presupuestaria, en particular en relación con el empleo.

establecieron que sólo “siete provincias presentan información que permite conocer de manera general la composición del personal público y su gasto asociado (provincia de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Santa Fe, San Luis y Catamarca). Únicamente en el presupuesto de Córdoba se encuentran claramente diferenciadas las asignaciones al personal contratado”.

En ese sentido se ha tratado de procesar y compatibilizar la información proveniente de bases existentes y disponibles localmente: los Censos Nacionales de Población y la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC); las series de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Producción (DNCFP, MEyP); los sitios web de las provincias¹⁶².

Se pudo establecer que la mayoría de las provincias desvirtúa el espíritu de las políticas supuestamente restrictivas de la época (DNCFP, MEyP). En primer lugar, excepto en 1996 y en 2002, dos años fiscales críticos, el volumen de empleo público provincial subió sistemáticamente. En segundo lugar, no se infieren reglas uniformes para todas las provincias acerca de la mayor o menor expansión del empleo público en cada ejercicio.

En efecto, en el Cuadro 3 que expone la dispersión de las variaciones anuales de las plantas de personal público provincial, precisamente, la amplitud de la dispersión, amén del cambio de signo, indican que cada gobierno provincial tuvo su propia lógica en materia de absorción de personal. Sólo en 1996 y en 2002, en circunstancias de una grave situación económica y fiscal, más de la mitad de las provincias disminuyeron sus plantas o al menos las mantuvieron sin variaciones en los mismos niveles.

¹⁶² Los datos del INDEC desagregados territorialmente no distinguen en el caso en que la “ocupación principal” es un empleo público y si pertenece a la administración provincial, municipal o nacional. A su vez, DNCFP-MEyP y los organismos provinciales suministran información sobre “cargos públicos” del respectivo nivel provincial.

Cuadro 17

EMPLEO PÚBLICO PROVINCIAL

Variación Interanual Total (Consolidado), Número de Provincias que decrecen y Dispersión Anual de la Variaciones Provinciales

1991 - 2004			
Años	Variación Total Interanual %	Provincias con Variaciones Interanuales Negativas	Dispersión de la Variación Provincial Interanual
1991-1992	1,11	11	-9,9 / 23,5
1992-1993	4,03	6	-13,1 / 25,6
1993-1994	0,86	9	-3,1 / 17,1
1994-1995	4,17	11	-11,2 / 18,3
1995-1996	-0,96	15	-9,4 / 17,9
1996-1997	3,26	10	-13,3 / 19,4
1997-1998	2,45	6	-7,5 / 6,2
1998-1999	4,22	5	-4,8 / 11,6
1999-2000	2,64	8	-10,7 / 7,7
2000-2001	0,26	12	-6,3 / 25,2
2001-2002	-1,10	8*	-9,4 / 5,8
2002-2003	2,51	3	-6,5 / 10,8
2003-2004	3,28	2	-2,6 / 20,9

* La cantidad de casos negativos es pequeña pero hay que considerar que doce provincias no presentan variación en ese período.

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía y Producción. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/gasto_medio/gasto_medio.htm

Incidencia del sector público en el empleo total

Como es sabido, durante la primera mitad de los 90, el mercado de trabajo sufrió un proceso de destrucción de empleos públicos, desatándose en una segunda etapa un proceso generalizado de pérdida de empleos formales. Sin embargo, entre los desempleados quienes perdieron un empleo público fueron una proporción menor y

decreciente sobre el total de los asalariados desocupados (6,4 %; 4,9 %; 3,7 %, según EPH 1996, 2001 y 2005, respectivamente), y una baja proporción, también en descenso, respecto al empleo público (5 %; 4,3 %; 2,1 %). Esta pauta contrasta con el nivel de desocupación entre los asalariados del sector privado donde uno de cada cinco y aun de cada cuatro, perdió el empleo (21,4 %; 26 %; 19,5 %). (Cuadro 18)

Cuadro 18

**COEFICIENTES DE DESEMPLEO SEGÚN
SECTOR DE ACTIVIDAD DE ÚLTIMA ACTIVIDAD**

	1996	2001	2005
% Desocupados Sector Público / Total Sector Público	5,0	4,3	2,1
% Desocupados Sector Privado / Total Sector Privado	21,4	26,0	19,5
% Desocupados Sector Público / Total Desocupados	6,4	4,9	3,7

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de la EPH- INDEC, octubre 1996, octubre 2001, tercer trimestre 2005. Total aglomerados. En 2005 no se incluyen Plan Jefes/Jefas de Hogar

Empleo público: diferenciales geográficos

En ese sentido, entre los habitantes de la ciudad de Buenos Aires se expresa el efecto más contundente de las reformas de los 90. Entre 1991 y 2001 es el único distrito donde cayó el número de empleados públicos en una magnitud excepcional (- 14,5 %). Para interpretar este dato habría que apuntar a la hipótesis de que se trata del distrito cuya población sufrió, probablemente, el mayor impacto de las privatizaciones, tercerizaciones y, en general, pérdidas de fuentes de trabajo correspondientes a empresas, bancos y organismos de la Administración Pública Nacional. (Cuadro 19)

Cuadro 19

EMPLEO ASALARIADO, EMPLEO POR SECTOR DE INSERCIÓN LABORAL
Total País y por Provincias
1991 - 2001

Sector de inserción laboral y provincia	Total población ocupada 1991	Total población ocupada 2001	Variación % período 1991-2001	Distribución porcentual 1991	Distribución porcentual 2001	D % 2001-1991
Total						
Obrero o empleado	7.067.102	7.654.629	7,7			
Sector público	2.219.017	2.313.793	4,2	31,4	30,23	-1,2
Sector privado	4.848.085	5.340.836	9,2	68,6	69,77	1,2
Buenos Aires						
Obrero o empleado	2.855.024	2.887.036	1,1			
Sector público	725.961	771.354	5,9	25,4	26,72	1,3
Sector privado	2.129.063	2.115.682	-0,6	74,6	73,28	-1,3
Catamarca						
Obrero o empleado	56.509	70.545	19,9			
Sector público	35.027	37.295	6,1	62,0	52,87	-9,1
Sector privado	21.482	33.250	35,4	38,0	47,13	9,1
Chaco						
Obrero o empleado	162.077	155.111	-4,5			
Sector público	58.745	63.678	7,7	36,2	41,05	4,8
Sector privado	103.332	91.433	-13,0	63,8	58,95	-4,8
Chubut						
Obrero o empleado	88.730	102.703	13,6			
Sector público	35.261	37.798	6,7	39,7	36,8	-2,9
Sector privado	53.469	64.905	17,6	60,3	63,2	2,9
Ciudad de Buenos Aires						
Obrero o empleado	821.156	819.432	-0,2			
Sector público	213.999	186.951	-14,5	26,1	22,81	-3,3
Sector privado	607.157	632.481	4,0	73,9	77,19	3,3
Córdoba						
Obrero o empleado	551.378	659.506	16,4			
Sector público	177.573	168.794	-5,2	32,2	25,59	-6,6
Sector privado	373.805	490.712	23,8	67,8	74,41	6,6
Corrientes						
Obrero o empleado	134.543	156.370	14,0			
Sector público	61.711	62.169	0,7	45,9	39,76	-6,1
Sector privado	72.832	94.201	22,7	54,1	60,24	6,1
Entre Ríos						
Obrero o empleado	193.588	227.156	14,8			
Sector público	79.346	87.480	9,3	41,0	38,51	-2,5
Sector privado	114.242	139.676	18,2	59,0	61,49	2,5
Formosa						
Obrero o empleado	64.405	73.374	12,2			
Sector público	37.211	39.206	5,1	57,8	53,43	-4,3

Sector privado	27.194	34.168	20,4	42,2	46,57	4,3
Jujuy						
Obrero o empleado	99.104	120.905	18,0			
Sector público	45.270	51.302	11,8	45,7	42,43	-3,2
Sector privado	53.834	69.603	22,7	54,3	57,57	3,2
La Pampa						
Obrero o empleado	58.273	73.094	20,3			
Sector público	22.940	30.865	25,7	39,4	42,23	2,9
Sector privado	35.333	42.229	16,3	60,6	57,77	-2,9
La Rioja						
Obrero o empleado	53.154	69.085	23,1			
Sector público	32.394	36.540	11,3	60,9	52,89	-8,1
Sector privado	20.760	32.545	36,2	39,1	47,11	8,1
Mendoza						
Obrero o empleado	301.851	328.526	8,1			
Sector público	94.566	99.085	4,6	31,3	30,16	-1,2
Sector privado	207.285	229.441	9,7	68,7	69,84	1,2
Misiones						
Obrero o empleado	130.454	149.926	13,0			
Sector público	43.584	52.251	16,6	33,4	34,85	1,4
Sector privado	86.870	97.675	11,1	66,6	65,15	-1,4
Neuquen						
Obrero o empleado	92.516	115.766	20,1			
Sector público	42.054	56.021	24,9	45,5	48,39	2,9
Sector privado	50.462	59.745	15,5	54,5	51,61	-2,9
Río Negro						
Obrero o empleado	119.755	123.104	2,7			
Sector público	42.643	41.328	-3,2	35,6	33,57	-2,0
Sector privado	77.112	81.776	5,7	64,4	66,43	2,0
Salta						
Obrero o empleado	157.853	185.279	14,8			
Sector público	65.078	64.593	-0,8	41,2	34,86	-6,4
Sector privado	92.775	120.686	23,1	58,8	65,14	6,4
San Juan						
Obrero o empleado	107.659	129.563	16,9			
Sector público	41.746	46.377	10,0	38,8	35,79	-3,0
Sector privado	65.913	83.186	20,8	61,2	64,21	3,0
San Luis						
Obrero o empleado	69.659	83.340	16,4			
Sector público	24.581	28.817	14,7	35,3	34,58	-0,7
Sector privado	45.078	54.523	17,3	64,7	65,42	0,7
Santa Cruz						
Obrero o empleado	50.249	60.740	17,3			
Sector público	30.795	31.564	2,4	61,3	51,97	-9,3
Sector privado	19.454	29.176	33,3	38,7	48,03	9,3
Santa Fe						
Obrero o empleado	567.293	614.288	7,7			
Sector público	170.482	177.122	3,7	30,1	28,83	-1,2
Sector privado	396.811	437.166	9,2	69,9	71,17	1,2
Santiago del Estero						
Obrero o empleado	103.338	121.687	15,1			

Sector público	46.471	49.029	5,2	45,0	40,29	-4,7
Sector privado	56.867	72.658	21,7	55,0	59,71	4,7
Tierra del Fuego						
Obrero o empleado	22.568	31.217	27,7			
Sector público	10.046	14.057	28,5	44,5	45,03	0,5
Sector privado	12.522	17.160	27,0	55,5	54,97	-0,5
Tucumán						
Obrero o empleado	205.966	237.892	13,4			
Sector público	81.533	82.452	1,1	39,6	34,66	-4,9
Sector privado	124.433	155.440	19,9	60,4	65,34	4,9

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de Censos de Población 1991 y 2001.

Además, la evolución del volumen de personal de la propia administración pública de la ciudad de Buenos Aires converge en la misma dirección. En efecto, si bien el propio Gobierno –antes Municipalidad– de la ciudad de Buenos Aires, entre 1991 y 2004 aumentó el 26 % de su planta de personal, se advierte que representó prácticamente una cifra del orden de la transferencia de cargos de Enseñanza Media de la Nación, que implicó agregar un 20,4 % más de puestos en sus planillas. (Cuadro 20)

En las provincias de Córdoba, Río Negro y Salta también disminuyó el número de empleados públicos entre 1991 y 2001 : los valores fueron -5,2 %; -3,2 % y -0,8 %, respectivamente. En Corrientes la cantidad de empleados públicos se mantuvo casi sin cambios, con sólo un 0,7 % de aumento. (Cuadro 19)

Pero el comportamiento general, el de las veinte provincias restantes, consiste, en mayor o menor medida, en el aumento del número de empleados públicos en el período 1991-2001. El promedio general, ya mencionado más arriba, es del 4,1 % (Cuadro 10). En algunos casos, el incremento fue proporcionalmente más alto que en el sector privado, como en Misiones, Neuquén y Tierra del Fuego. (Cuadro 19)

A su vez, entre 1991 y 2001 el empleo asalariado del sector privado creció en veintidos provincias. Como ya ha sido mencionado, el promedio fue de 9,1 % para el total del país. Sin embargo, disminuyó el empleo privado en dos provincias que son, sorprendentemente diferentes¹⁶³ ; una, con la mayor población y desarrollo, la provincia

¹⁶³ Nuñez Miñana clasifica a las provincias en cuatro categorías según el nivel de desarrollo. **Avanzadas:** ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza; **Intermedias:** San

de Buenos Aires (-0,6 %); y la otra, en el extremo opuesto, Chaco (-13,0 %). La primera perdió 114.000 puestos y la última, 12.000. (Cuadro 19)

Una notable excepción es la provincia de Córdoba que tuvo un crecimiento del empleo asalariado total (16,4 %) debido exclusivamente al aumento del empleo privado (23,8 %) ya que al mismo tiempo se restringió el empleo público (-5,2 %). (Cuadro 19)

La expansión de las plantas de empleo de los gobiernos provinciales no manifiestan una tendencia definida. En general, el crecimiento de sus plantas entre 1991 y 2004 es muy superior a los cargos transferidos por la descentralización de servicios de educación, salud y otros programas sociales. Mientras que en promedio la variación de las plantas fue del 30 %, las transferencias representaron el 8 %. Por ejemplo, algunas provincias con la clasificación de *avanzadas* aumentaron sus respectivas plantas entre 1991-2004 en más del 55 %, como la provincia de Buenos Aires y Mendoza, y el 21 % Santa Fe, sin guardar correspondencia con el volumen de personal que les fue transferido, que fue del orden del promedio general, un 8 %. (Cuadro 20)

Los años 90 tampoco lograron modificar el peso hegemónico del sector público empleador en las provincias donde constituye la principal fuente de trabajo asalariado, por encima del 50 % y hasta con tendencia en aumento. Se trata de las provincias de Catamarca, Formosa, La Rioja, Santa Cruz. Por otra parte, Neuquén se aproxima a esta situación trepando al 48 % del empleo asalariado. (Cuadro 19)

Cuadro 20

PLANTA OCUPADA POR PROVINCIA Y PERSONAL DOCENTE TRANSFERIDO

1991 y 2004

	1991	2004	Variación 1991-2004 (%)	Docentes y no docentes estatales transferidos	Transferidos/ Personal 1991 (%)
G.B.A.	88.567	111.721	26,1	18.036	20,4
BUENOS AIRES	282.680	438.649	55,2	26.117	9,2
CATAMARCA	22.480	29.025	29,1	1.481	6,6
CÓRDOBA	79.923	89.782	12,3	5.116	6,4
CORRIENTES	39.354	40.633	3,3	2.344	6,0
CHACO	35.596	44.689	25,5	1.028	2,9
CHUBUT	18.338	26.027	41,9	975	5,3
ENTRE RÍOS	43.247	58.502	35,3	4.249	9,8
FORMOSA	30.699	33.374	8,7	964	3,1
JUJUY	27.489	35.661	29,7	2.025	7,4
LA PAMPA	14.184	17.228*	21,5	942	6,6
LA RIOJA	21.122	24.102	14,1	1.405	6,7
MENDOZA	41.674	64.680	55,2	3.256	7,8
MISIONES	32.763	37.336	14,0	1.159	3,5
NEUQUEN	28.101	36.909*	31,3	805	2,9
RÍO NEGRO	29.213	35.413	21,2	346	1,2
SALTA	42.940	40.897	-4,8	1.988	4,6
SAN JUAN	23.418	27.392	17,0	2.294	9,8
SAN LUIS	15.359	18.693*	21,7	1.007	6,6
SANTA CRUZ	17.070	17.365*	1,7	268	1,6
SANTA FE	82.834	99.890	20,6	6.604	8,0
S. DEL ESTERO	30.973	36.386	17,5	1.917	6,2
TUCUMÁN	44.032	54.462	23,7	306	0,7
T. DEL FUEGO	5.708	8.398	47,1	2.852	50,0
TOTAL	1.097.764	1.427.215	30,0	87.430	8,0

*Para el año 2004 los datos de La Pampa, Neuquén, San Luis y Santa Cruz corresponden a estimaciones realizadas por la Dirección de Coordinación Fiscal sobre la base de información de periodos anteriores. Datos de docentes transferidos sobre la base de Ferreira et al (1996).

Aquí conviene formular una advertencia acerca de la comparación de datos de distintas fuentes, los Censos 1991 y 2001 y la información de DNCFP, MEyP. Los *cargos* en los gobiernos provinciales aumentaron en conjunto el 30 % en el transcurso de catorce años. Si se le restara las transferencias (no menos de un 10 % estimado) habría un aumento neto provincial promedio de 20 %.

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de Ferreira (1994) y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía y Producción. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/gasto_medio/gasto_medio.htm

Pero, a su vez, el volumen de quienes declararon el *empleo público como ocupación principal* (incluyendo los niveles nacional, provincial y municipal) aumentó el 4,2 % en diez años (Cuadro 10). Es necesario formular dos advertencias metodológicas acerca de la pertinencia de esta comparación. En primer lugar, que los períodos 1991-2004¹⁶⁴ y 1991-2001 tienen distinta duración, sobre todo, considerando un probable auge en el empleo público durante 2003-2004, análogo a lo acontecido en el nivel nacional¹⁶⁵. En segundo lugar, advertir que la comparación *cargos y empleo público como ocupación principal* entraña una distinción conceptual nunca demasiado subrayada. Sin embargo, y a pesar de estos señalamientos, la constatación del crecimiento acentuado en los gobiernos provinciales no deja dudas acerca de su expansión en la década del 90.

Tendencias recientes

Aun cuando el personal del sector público (el *empleo público como ocupación principal*) aumentó 4,2¹⁶⁶ %, desde el punto de vista de su peso en el mercado de trabajo, no retuvo su anterior participación en la PEA; cayó entre 1991 y 2001 del 16,8 al 15,2 % (-1,7 %) Fue una pérdida similar a la del trabajo asalariado, del 36,7 al 35 % de la PEA (-1,7 %). El proceso subyacente, el factor que permite interpretar estos datos, consiste en la dramática debacle de la irrupción del desempleo que disparó de 833.872 a 4.351.596 la cifra de desocupados entre 1991 y 2001. (Cuadro 10)

También es de notar que en un mercado de escasez de oportunidades laborales, la condición de asalariado, sea del sector público como del privado, resultó un paraguas automático ante la desocupación. Es decir, numéricamente hablando, su propia incidencia aumentó entre los que sí estaban ocupados, el 3,3 % en el sector público y el 9,7 % en el privado, podría decirse por *default*, es decir, por la ausencia relativamente mayor de otras alternativas. Nótese sin embargo que el ritmo de crecimiento del empleo público es muy inferior al del sector privado. (Cuadro 10)

¹⁶⁴ Se decidió utilizar como año de referencia el 2004 porque correspondía al más actual.

¹⁶⁵ Orlansky, Makón y Ortiz de Rozas (2005).

¹⁶⁶ En este texto, según las variables utilizadas, la cifra de aumento puede variar entre 4,2 y 4,0 %.

Otra fuente, la EPH, también confirma el crecimiento de empleo público más recientemente, en 2005¹⁶⁷. A través de esta información se acerca el análisis de la evolución del empleo hasta el presente y es posible detectar algunos puntos de inflexión. En efecto, lo más destacable es que en el año 2005 el mercado de trabajo presentó una situación diferente: la desocupación bajó y concomitantemente aumentaron la tasa de empleo, la tasa de actividad y la tasa de ocupación de asalariados.

El empleo público, a su vez, si bien creció entre 2001 y 2005, tuvo un ritmo menor que entre 1996 y 2001, año este último, al que por otra parte pertenece la información del Censo de Población que analizamos, con el cual guarda correspondencia. Esta circunstancia, es decir, la menor expansión del sector público, especialmente durante la posdevaluación 2002-2003¹⁶⁸, en conjunción con el posterior aumento de la ocupación en general, da como resultado, si se compara 2005 y 2001: 1) un peso menor del empleo público sobre la PEA (1996:13,0; 2001:13,7; 2005:13,2 %) y 2) un peso notablemente menor sobre el total de los asalariados ocupados (22,2; 23,5; 19,9 respectivamente). (Cuadro 21).

La comparación histórica según los datos de Cuadro 3 arroja la contundente comprobación de la actual caída histórica del peso del empleo público tanto 1) en relación a la PEA (1960: 17,7; 1970: 14,9; 1980: 16,1; 1985: 15,2) como 2) en relación al total de asalariados (1960: 24,4 ; 1970: 20,3 ; 1980: 22,5 ; 1985: 22,6).

¹⁶⁷ Comprende aproximadamente el 65 % de la población de los mayores centros urbanos del país.

¹⁶⁸ En realidad, se infiere el comportamiento del sector público en su conjunto durante los años 2002-2003 a partir de la tendencia en la administración pública nacional (Orlansky, Makón y Ortiz de Rozas 2005).

Cuadro 21

**POBLACIÓN URBANA, TASA DE ACTIVIDAD, EMPLEO, EMPLEO ASALARIADO,
EMPLEO PÚBLICO Y DESOCUPACIÓN**

Antes, durante y después de los noventa

	1989	1996	2001	2005
Población urbana en el total de aglomerados urbanos	18.857.600	20.395.669	23.819.119	23.380.374
PEA	7.342.930	8.517.591	9.998.349	10.798.030
Empleo Público / PEA		13,0	13,7	13,2
Empleo público / Asalariados		22,2	23,5	19,9
Ocupados				
Tasa de actividad	38,9	41,8	42,0	46,2
Ocupados	6.891.763	7.045.386	8.157.561	9.602.357
Tasa de empleo	36,5	34,5	34,2	41,1
Ocupados excluidos los que perciben planes jefas / jefes de hogar	-	-	-	9.250.138
Tasa de empleo excluidos que perciben planes jefas / jefes de hogar	-	-	-	39,6
Ocupados con planes jefas / jefes de hogar	-	-	-	352.219
Ocupados asalariados	4.888.083	5.006.975	5.814.086	7.128.495
Tasa de empleo asalariado	25,9	24,5	24,4	30,5
Ocupados asalariados excluidos los que perciben planes jefas / jefes de hogar	-	-	-	6.776.276
Tasa de empleo asalariado excluidos los que perciben planes jefas / jefes de hogar	-	-	-	28,9
Desocupados	451.167	1.472.205	1.840.788	1.195.673
Tasa de desocupación	6,1	17,3	18,4	11,1

Fuentes: Elaboración propia. sobre la base de la EPH-INDEC, octubre 1996, octubre 2001, tercer trimestre de 2005. Total aglomerados. En 2005 no se incluye Plan Jefes/Jefas de Hogar.

Evolución del empleo público posreformas: nivel y composición

Ahora bien, según los datos censales, los rubros de empleo numéricamente más importantes en el sector público son tres y alcanzan en conjunto casi el 80 %. Consisten en 1) *actividades de administración pública y defensa*, 2) *enseñanza*, y 3) *servicios sociales y de salud*, cuyos pesos relativos experimentaron variaciones de distinto signo durante el período 1991-2001.

Precisamente, creció en mayor medida el personal en las funciones que fueron descentralizadas: *enseñanza* 3,3 % y *salud* 0,7 %, al mismo tiempo que se restringió el personal en las *actividades de administración, defensa y servicios sociales obligatorios* con una disminución del -2,3 %. (Cuadro 22)

Ocho gobiernos provinciales –que en sus propios sitios en Internet exponen alguna información parcial e intermitente– permiten establecer que en los últimos años los docentes no estuvieron por debajo del 40 % de la planta de personal (Santiago del Estero) y hasta alcanzaron alrededor del 61 % (Buenos Aires y Mendoza).

Por su parte, el peso del personal en *salud* es relativamente menor, alrededor, generalmente, del 14 %. Allí donde se ha *municipalizado* los hospitales, por ejemplo, en Santa Fe y en la provincia de Buenos Aires, su incidencia en la administración provincial propiamente dicha es lógicamente inferior; alcanza el 9,7 % y el 3,4 % respectivamente.

Además, existen provincias como Neuquén, Tucumán y Río Negro cuyo récord de expansión de personal tuvo lugar en el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

El efecto de las privatizaciones, a su vez, se manifiesta en la caída relativa del empleo público en los *servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones* (disminuye un -3,7 %), *en electricidad, gas y agua* (-2,5 %) y en menor proporción, en *actividades de intermediación financiera y otros servicios financieros* (-1,1 %), en la *industria manufacturera* (-0,7 %) y en la *explotación de minas y canteras* (-0,6 %). (Cuadro 22)

Cuadro 22

VARIACIONES EN LA DISTRIBUCIÓN DE EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO Y EN EL SECTOR PRIVADO

Según Rama de Actividad Económica Agrupada

1991 y 2001

Rama de actividad económica agrupada	D% de la población ocupada (1991-2001)	Total Sector Público		D% en el sector público (1991-2001)
		1991	2001	
Total	-12	2.221.348	2.313.793	4
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	0,6	41,5	39,3	-2,3
Enseñanza	2,1	25,7	29	3,3
Servicios sociales y de salud	1,1	10,3	10,9	0,7
Servicio de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	1,4	5,2	1,6	-3,7
Electricidad, gas y agua	0	3,4	0,9	-2,5
Intermediación financiera y otros servicios financieros	0	2,8	1,7	-1,1
Industria manufacturera	-5,8	2,8	2,1	-0,7
Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.	0,8	2,2	2,8	0,6
Construcción	-0,7	1,6	2,7	1,1
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	-2,7	0,7	1,2	0,6
Explotación de minas y canteras	0	0,7	0,1	-0,6
Porcentaje de la población total		96,9	92,3	

Fuentes: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, INDEC.

Conviene tomar en cuenta tres observaciones respecto a la composición del empleo público *vis à vis* el sector privado. La primera es que las actividades de tipo personal intensivo (*educación* y *salud*) aumentaron su participación en el mercado de trabajo en general. La segunda es que las ramas de las empresas transferidas presentaron como

correlato en el sector privado una variación de personal positiva o neutra, o sea, un efecto simétrico e inverso al de la disminución en el sector público. La tercera, por último, es que sólo en el caso de la rama manufacturera hubo una contracción en ambos sectores y en mayor medida, como es de esperar, en el sector privado; su magnitud explica la mitad de la pérdida de casi un millón y medio de puestos de trabajo asalariados mencionados más arriba.

Unánimemente, en todas las provincias se reflejó en 2001 la disminución de empleo público en las ramas de actividad en las cuales las empresas públicas fueron objeto de privatización, concesión, tercerización, cierre de establecimientos, etc. Esto es, en las ramas de *transporte, almacenamiento y comunicaciones, y de electricidad, gas y agua*.

Existen diferencias provinciales en otros rubros que no alcanzan a ser explicadas. Por ejemplo, contrariando las pautas generales, cuatro provincias aumentaron el empleo público en un orden que duplica y hasta decuplica la variación media del conjunto (4,0 %) y su expansión se ha centrado en el área de *administración*, en tanto se redujo el personal en áreas sociales (*enseñanza y/o salud*). Este comportamiento inverso al resto de las provincias fue el de Chubut, La Pampa, Neuquén y Jujuy. (Cuadro 23)

Hacia 2005 se observa un giro en las tendencias observadas hasta 2001. Todas las ramas sujetas a las reformas de privatización experimentaron un crecimiento notable de empleo público. Véase en el Cuadro 24, en los rubros *suministro de electricidad, gas y agua; transporte; y construcción y comunicaciones*, el cambio de signo y la elocuencia de las cifras en la comparación 1996-2001 y 2001-2005. Se trata de un hallazgo revelador, sobre todo cuando, como consecuencia de la crisis 2001-2002, el incremento del empleo público total ha sido casi diez veces menor que en los períodos anteriores (3,8 % *versus* 27,8 % y 23,1 %) y ha acarreado una caída del empleo más típicamente estatal, tales como *administración y defensa* (-4,0 %).

Por otro lado, el escaso aumento del personal en *enseñanza* (0,5 %) se condice con el menor crecimiento general (3,8 %) y es además coherente con el aumento de la proporción de personal con jornadas de trabajo superiores a 36 horas semanales: alcanzó

el 26 % en 2005 frente al 21 % y el 18 % en 1996 y 2001, respectivamente, como se verifica más adelante en el Cuadro 28.

Cuadro 23
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LAS PRINCIPALES RAMAS DE ACTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO
D% 1991-2001

Provincia	Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	Provincia	Enseñanza	Provincia	Servicios sociales y de salud
Chubut	5,4	Mendoza	6,6	Santa Cruz	3,0
Jujuy	4,7	Santa Cruz	6,1	San Juan	2,6
Salta	3,2	Buenos Aires	4,7	Entre Ríos	2,0
Neuquen	2,2	Tierra del Fuego	4,7	Tucumán	1,7
La Pampa	1,8	Río Negro	4,5	Mendoza	1,5
Santa Fe	0,3	Santiago del Estero	4,3	Ciudad de Bs As	1,4
Catamarca	0,1	Chaco	4,0	Santiago del Estero	1,4
Córdoba	-0,5	Formosa	3,6	La Rioja	1,3
Río Negro	-1,4	Total Sector Público	3,3	Catamarca	1,0
Entre Ríos	-1,7	Catamarca	3,3	Chaco	1,0
Total Sector Público	-2,3	Tucumán	3,3	Misiones	1,0
Buenos Aires	-2,5	Corrientes	3,2	Santa Fe	1,0
Ciudad de Bs As	-2,5	La Rioja	2,8	Formosa	0,9
La Rioja	-2,9	Ciudad de Bs As	2,7	Corrientes	0,8
Tierra del Fuego	-4,1	Entre Ríos	2,2	Total Sector Público	0,7
Mendoza	-4,7	Misiones	2,2	Río Negro	0,7
Misiones	-5,2	Jujuy	1,9	Buenos Aires	0,6
San Juan	-5,7	Neuquen	1,5	La Pampa	0,6
San Luis	-5,8	San Juan	1,4	Neuquen	-0,2
Santa Cruz	-5,9	Santa Fe	1,4	Salta	-0,2
Tucumán	-5,9	Córdoba	1,3	Córdoba	-0,4
Santiago del Estero	-6,8	San Luis	1,0	San Luis	-0,9
Chaco	-8,2	Salta	0,6	Chubut	-1,1
Corrientes	-8,3	Chubut	-1,2	Jujuy	-1,3
Formosa	-9,8	La Pampa	-2,0	Tierra del Fuego	-1,6

(Cont...)

Provincia	Servicio de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	Provincia	Electricidad, gas y agua	Provincia	Variación Volumen total
Tierra del Fuego	-0,2	Chaco	-0,1	Tierra del Fuego	39,8
Santa Cruz	-0,6	Misiones	-0,2	La Pampa	34,4
Neuquen	-1,3	La Pampa	-0,4	Neuquen	33,1
Chubut	-1,4	Corrientes	-0,7	Misiones	19,8
La Rioja	-1,4	Formosa	-1,3	San Luis	17,1
Formosa	-1,5	Tierra del Fuego	-1,3	Jujuy	13,2
Misiones	-1,5	Santa Cruz	-1,4	La Rioja	12,7
Catamarca	-1,6	Santa Fe	-1,4	San Juan	11,1
Chaco	-1,7	Entre Ríos	-1,5	Entre Ríos	10,2
Río Negro	-1,9	Córdoba	-1,8	Chaco	8,0
San Juan	-2,0	San Juan	-1,8	Chubut	7,1
Corrientes	-2,3	Chubut	-2,0	Catamarca	6,4
Jujuy	-2,3	La Rioja	-2,0	Buenos Aires	5,8
Córdoba	-2,9	Tucumán	-2,3	Santiago del Estero	5,5
Tucumán	-2,9	Total Sector Público	-2,5	Formosa	5,3
Ciudad de Bs As	-3,1	Jujuy	-2,6	Mendoza	4,7
Mendoza	-3,2	San Luis	-2,7	Total Sector Público	4,2
Santiago del Estero	-3,6	Mendoza	-2,8	Santa Fe	3,8
Total Sector Público	-3,7	Santiago del Estero	-2,8	Santa Cruz	2,4
Salta	-3,8	Neuquen	-2,9	Tucumán	1,0
Entre Ríos	-4,5	Salta	-2,9	Corrientes	0,6
La Pampa	-4,5	Buenos Aires	-3,2	Salta	-0,8
Buenos Aires	-5,0	Ciudad de Bs As	-3,2	Río Negro	-3,2
Santa Fe	-5,3	Río Negro	-4,4	Córdoba	-5,0
San Luis	-6,1	Catamarca	-4,5	Ciudad de Bs As	-12,7

Fuentes: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, INDEC

Cuadro 24

EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO POR RAMA DE ACTIVIDAD
(Totales, Porcentajes, Diferencias Porcentuales, Variaciones Porcentuales)
1996-2001-2005

Rama de Actividad	1996	%	2001	%	2005	%	Variación % 1996- 2005	Variación % 1996- 2001	Variación % 2001- 2005
Administración pública y defensa	557.079	50,1	672.574	49,1	645.971	45,5	16	20,7	-4
Enseñanza	284.940	25,6	406.426	29,7	408.314	28,7	43,3	42,6	0,5
Servicios sociales y de salud	149.253	13,4	170.575	12,5	205.009	14,4	37,4	14,3	20,2
Servicios comunitarios, sociales y personales	32.312	2,9	36.023	2,6	40.720	2,9	26	11,5	13
Intermediación financiera	22.082	2,0	27.210	2,0	19.665	1,4	-10,9	23,2	-27,7
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	15.027	1,4	21.742	1,6	22.571	1,6	50,2	44,7	3,8
Suministro de electricidad, gas y agua	15.108	1,4	9.673	0,7	9.710	0,7	-35,7	-36	0,4
Transporte y servicios conexos de transporte y comunicaciones	11.253	1,0	3.926	0,3	12.922	0,9	14,8	-65,1	229,1
Construcción	7.304	0,7	7.166	0,5	16.771	1,2	129,6	-1,9	134
Industria manufacturera	5.760	0,5	4.654	0,3	19.279	1,4	234,7	-19,2	314,2
Otros	10.372	0,9	8.311	0,6	19.872	1,4	91,6	-19,9	139,1
Ns/nc	824	0,1	219	0,0	0	0,0	-100	-73,4	-100
Total	1.111.314	100	1.368.499	100	1.420.804	100	27,8	23,1	3,8

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC, octubre 1996, octubre 2001, tercer trimestre 2005. No se considera en el total del 2005 aquellos que declaran como ocupación principal un Plan Jefe / Jefa de Hogar.

12. CONDICIONES DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO

Aportes jubilatorios y cobertura de salud

En el sector público aumenta la proporción de empleados públicos a los que no se les realiza aportes jubilatorios (5,9 a 12,3 %), así como la proporción sin cobertura médica (5,8 a 14,5 %). El Cuadro 25 exhibe la ausencia creciente de beneficios en el sector público.

Cuadro 25
EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO

Sin descuento jubilatorio ni aporta por sí mismo a la jubilación y sin cobertura médica

1991-2001

	1991	2001	D%
Sin aportes jubilatorios	5,9	12,3	6,4
Sin cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual	5,8	14,5	8,7

Fuentes: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, INDEC. El Cuadro 12 muestra la desagregación de estos datos según provincias y la ciudad de Buenos Aires.

Es muy ilustrativo expresarlo del siguiente modo. Si bien había más empleados públicos en 2001 (92.444 más), hay menos empleados que antes que gocen de los atributos de un trabajo formal (58.835¹⁶⁹ menos). O en otras palabras, *ceteris paribus*, seis de cada diez empleados que entraron lo hicieron fuera de los marcos formales por cuyas características era tradicionalmente conocido el empleo público¹⁷⁰.

El aumento de empleo precario en el sector público no es un resultado aleatorio; es una regularidad empírica irrefutable entre 1991 y 2001 que se replica sin excepción en cada una de las provincias y en la ciudad de Buenos Aires y que da cuenta de una estrategia generalizada de contratación en el sector público (Cuadro 26).

¹⁶⁹ Estimación propia sobre la base de los datos del Censo 1991 y EPH 1991.

¹⁷⁰ Esta proporción coincide con estimaciones de Tokman (2001:20): "En promedio, seis de cada diez nuevos puestos de trabajo generados desde 1990 en la región han sido informales".

Cuadro 26

EVOLUCION DE LA PRECARIEDAD

Tendencias en el Sector Público y Sector Privado según
NO descuento o aporte jubilatorio y SIN cobertura por obra social y/o plan de salud
privado o mutual

1991-2001

(En diferencias porcentuales)

Sector de inserción laboral y provincia	D% 1991-2001	D% 1991-2001
	No le descuentan ni aporta	Sin cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual
Total		
Obrero o empleado	3,7	8,4
Sector público	6,4	8,7
Sector privado	2,1	7,9
Buenos Aires		
Obrero o empleado	0,1	6,4
Sector público	7,2	10,4
Sector privado	-2,0	5,2
Catamarca		
Obrero o empleado	11,1	10,0
Sector público	8,6	6,5
Sector privado	6,3	7,6
Chaco		
Obrero o empleado	3,9	6,3
Sector público	3,1	6,4
Sector privado	8,5	10,1
Chubut		
Obrero o empleado	3,5	8,0
Sector público	5,0	7,8
Sector privado	1,6	7,2
Ciudad de Buenos Aires		
Obrero o empleado	-2,4	4,9
Sector público	0,9	3,5
Sector privado	-4,4	4,8
Córdoba		
Obrero o empleado	7,1	10,3
Sector público	6,0	7,6
Sector privado	4,3	8,7
Corrientes		
Obrero o empleado	15,0	17,8
Sector público	8,2	11,2
Sector privado	16,0	18,9
Entre Ríos		

Obrero o empleado	7,5	10,8
Sector público	5,0	7,4
Sector privado	7,7	11,8
Formosa		
Obrero o empleado	9,5	10,4
Sector público	3,6	7,1
Sector privado	11,1	9,1
Jujuy		
Obrero o empleado	10,6	12,2
Sector público	9,5	10,0
Sector privado	9,3	12,0
La Pampa		
Obrero o empleado	11,2	13,0
Sector público	18,4	16,4
Sector privado	7,8	11,8
La Rioja		
Obrero o empleado	11,9	9,4
Sector público	9,8	6,8
Sector privado	7,7	6,7
Mendoza		
Obrero o empleado	3,2	6,6
Sector público	6,2	8,3
Sector privado	1,3	5,4
Misiones		
Obrero o empleado	1,9	5,7
Sector público	1,7	5,0
Sector privado	3,0	6,9
Neuquen		
Obrero o empleado	7,6	9,8
Sector público	14,1	16,1
Sector privado	3,0	5,6
Río Negro		
Obrero o empleado	5,8	9,8
Sector público	8,0	9,8
Sector privado	3,8	8,9
Salta		
Obrero o empleado	9,2	12,0
Sector público	11,9	13,5
Sector privado	3,6	7,2
San Juan		
Obrero o empleado	8,3	12,9
Sector público	11,8	13,1
Sector privado	4,4	11,0
San Luis		
Obrero o empleado	13,1	13,8
Sector público	19,3	17,0
Sector privado	9,6	11,9
Santa Cruz		
Obrero o empleado	6,2	6,5
Sector público	5,9	5,3
Sector privado	1,9	3,3
Santa Fe		

Obrero o empleado	4,5	9,5
Sector público	6,3	8,5
Sector privado	3,2	9,6
Santiago del Estero		
Obrero o empleado	6,6	6,7
Sector público	5,5	5,3
Sector privado	3,0	3,7
Tierra del Fuego		
Obrero o empleado	2,8	3,4
Sector público	5,7	8,4
Sector privado	0,5	-0,5
Tucumán		
Obrero o empleado	9,5	11,7
Sector público	4,5	5,8
Sector privado	9,4	13,0

Fuentes: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y 2001, INDEC.

Sin embargo, más adelante, entre el año 2001 y el 2005, se detecta un punto de inflexión en el que la formalidad pareciera comenzar a recomponerse¹⁷¹. Tanto para el sector privado como para el sector público los datos de la EPH muestran una disminución en 2005 respecto de 2001. En el sector privado, si bien la prevalencia de la precariedad sigue siendo muy alta, en el año 2005 hay relativamente menos: el 41,1 %, respecto al 46,2 % en 2001 y al 44,4 % en 1996. En contraste, en el sector público no se registra todavía, una recuperación respecto a la situación del año 1996 –cuando fue el 6,9 % sin aportes jubilatorios– ya que en 2005 sólo bajó hasta el 10,6 % desde una cifra de 14,9 % en 2001. (Cuadro 27)

Además, la gran mayoría a la que no se le hacen aportes jubilatorios tampoco cuenta con otros beneficios sociales (indemnización por despido, vacaciones, aguinaldo, jubilación, seguro de trabajo, obra social, etc. (Cuadro 27)

¹⁷¹ En 2005 en la Administración Pública Nacional se comienza a plantear las vías para la formalización de personal contratado con ingresos de hasta 1.500 pesos (1.600 pesos en 2006), (Orlansky, Makón y Ortiz de Rozas 2005).

Cuadro 27

EMPLEADOS POR SECTOR DE ACTIVIDAD Y BENEFICIOS

1996, 2001 y 2005

Beneficios	1996		2001		2005	
	Sector		Sector		Sector	
	público	privado	público	privado	público	privado
sólo jubilación	0,2	0,2	0,1	0,1	3,7	2,6
combinaciones con jubilación	16,3	7,7	16,5	7,9	3,6	3,5
combinaciones sin jubilación	1,0	4,1	1,6	3,3	2,4	3,8
todos los beneficios	76,6	47,9	68,5	45,6	82,0	52,8
sin beneficios	5,9	40,1	13,3	43,1	8,2	37,3
Total	1.109.538	3.836.839	1.365.967	4.397.003	1.420.804	4.619.884
Sin jubilación	6,9	44,2	14,9	46,4	10,6	41,1

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de la EPH- INDEC, octubre de 1996, octubre de 2001, tercer trimestre de 2005. Total aglomerados. En 2005 no se incluye Plan Jefes/Jefas de Hogar

Precariedad del empleo según área de actividad estatal

La evolución de la magnitud del empleo público precario depende de la rama de actividad estatal¹⁷². Durante el período 1996-2005, alrededor del 95 % del personal en Educación había contado con los aportes a la previsión social. Es el personal con la mayor proporción de empleo regular. Por el contrario, en el personal de Administración, hubo entre 1996-2001 una caída del 92 al 80 % y luego, en 2005, un avance al 91 % de quienes contaban con el aporte jubilatorio. Finalmente, el personal de Salud, es el que aparece en proporciones gradualmente crecientes sin aportes jubilatorios. En efecto, mientras que en 1996 se le hacían los aportes al 92 % del personal, en 2005 sólo se le hacían al 82 % (Cuadro 28, Punto 9).

¹⁷² EPH 1996; 2001 y 2005

Cuadro 28

**EVOLUCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DIFERENCIALES DEL PERSONAL EN
EL SECTOR PÚBLICO**

1. SEXO			
	1996	2001	2005
% Mujeres en Sector Público	28,3	29,6	33,3
% Varones en Sector Público	18,5	19,1	17,9
<hr/>			
% Mujeres en Administración	34,8	38,6	38,5
% Mujeres en Salud	67,7	70,2	64,4
% Mujeres en Enseñanza	78,7	78,2	75,6
2. EDAD			
	1996	2001	2005
% Entre 40 - 59 años Sector Privado	31,7	32,0	28,4
% Entre 40 - 59 años Sector Público	43,0	50,5	46,1
<hr/>			
% Más de 60 años Sector Privado	4,2	4,8	5,4
% Más de 60 años Sector Público	4,1	5,5	8,3
<hr/>			
% Más de 60 años Administración	4,9	4,2	6,3
% Más de 60 años Salud	4,9	5,5	13,0
% Más de 60 años Enseñanza	2,7	6,5	8,4
3. SOBRECARGA DE HORAS TRABAJADAS (>60 HORAS)			
	1996	2001	2005
% Privado	11,5	16,9	16,4
% Público	4,7	5,1	8,3
4. HASTA 19 HORAS TRABAJADAS			
	1996	2001	2005
% Privado	4,8	8	6,2
% Público	8,8	12,2	8,1
5. ÍNDICE DE FEMINIDAD SALARIOS > 1.201			
	1996	2001	2005
Administración	0,6	0,9	0,8
Salud	0,6	0,3	0,3
Enseñanza	0,3	0,2	0,6
6. NIVEL DE EDUCACIÓN SUPERIOR			
	1996	2001	2005
% Privado	8,4	12	14,8
% Público	33,3	37,4	42,1
7. CATEGORÍA PROFESIONAL			
	1996	2001	2005
% Privado	4,4	5,4	5,9
% Público	17,7	16,1	18,7
8. ÍNDICE "SUBUTILIZACIÓN RECURSOS CAPACITADOS"			
	1996	2001	2005
Privado	1,90	2,22	2,50
Público	1,89	2,30	2,25
9. DESCUENTO JUBILATORIO			
	1996	2001	2005

% Privado	55,8	53,6	58,9
% Público	93,1	85,1	89,4
% Administración	92,0	80,0	91,1
% Salud	92,0	84,3	81,8
% Enseñanza	96,8	95,5	94,6

10. ESTABILIDAD

	1996	2001	2005
% Privado	79,9	83,5	77,4
% Público	91,4	86,7	84,4
% Administración	92,2	83,3	85,1
% Salud	91,1	88,8	78,1
% Enseñanza	96,8	95,5	94,6

11. UNIOcupACIONALES

	1996	2001	2005
% Privado	95,4	94,4	93,1
% Público	84,2	85,1	83,6
% Administración	87,7	89,6	87,7
% Salud	82,2	83,0	77,4
% Enseñanza	75,0	77,4	77,9

12. MÁS DE TRES OCUPACIONES

	1996	2001	2005
% Privado	0,5	0,6	1,0
% Público	2,4	2,9	2,9

13. SALARIOS > 1.201

	1996	2001	2005
% Privado	6,1	6,4	14,3
% Público	8,6	9,6	21,5
% Administración	11,8	13,1	29,2
% Salud	4,0	9,5	17,7
% Enseñanza	3,8	3,6	10,6

14. SALARIOS > 801

	1996	2001	2005
% Privado	22,5	23	33,9
% Público	14,3	13,3	32,5

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de la EPH- INDEC, octubre1996, octubre2001, tercer trimestre 2005. Total aglomerados. En 2005 no se incluye Plan Jefes y Jefas.

Estabilidad laboral

En cambio, la estabilidad como forma de contratación laboral decrece paulatinamente en el sector público (91,4 al 84,4 % entre 1996-2005), acercándose a la proporción en el sector privado (77,4 % en 2005). Esta tendencia no tuvo retroceso (Cuadro 28, Punto 10).

En ese sentido, los datos indican que en la provincia de Buenos Aires el personal temporario se duplicó numéricamente y pasó de representar el 23 % del total en 1992 al 32 % en 1999. La Dirección General de Escuelas ocupa una gran parte del total (40 % aproximadamente), pero aumentó especialmente en las dependencias de la Gobernación y en otros organismos provinciales.¹⁷³

En la misma dirección, otros datos sobre personal temporario y contratado suministrados directamente por las provincias muestran a Río Negro (2004-2005)¹⁷⁴ con el crecimiento de empleos temporarios en Salud, Educación y en otros organismos del Poder Ejecutivo y también en el Poder Legislativo y Judicial. También en Mendoza (1999-2005)¹⁷⁵ aumentaron los cargos de contratados en Desarrollo Social y Salud.

Considerado al país en su conjunto y por ramas del empleo público, todas perdieron empleo estable, aún en la *enseñanza* cuyo nivel de estabilidad fue y es el más alto, de alrededor del 95 %. Pero la pérdida más acentuada en estabilidad fue, al igual que en materia de beneficios sociales, el caso del personal en los servicios de *salud*: de un poco más del 90 % en 1996 al 78 % en 2005. (Cuadro 28, Punto 10)

Sobreempleo: pluriempleo, jornada laboral, extensión de la edad activa

En el sector público es menos común la unioocupacionalidad (alrededor del 84 %) que en el sector privado (95 %, con tendencia a disminuir). En general se trata de doble empleo, aunque el pluriempleo de tres y más ocupaciones es un pequeño porcentaje con propensión creciente en ambos sectores (Cuadro 28, Puntos 11 y 12).

El personal en *enseñanza* que, como vimos, es el que en mayor medida goza de estabilidad laboral, también es el que en mayor proporción tiene más de un empleo (por

¹⁷³ Los agentes pertenecen a la planta presupuestada. Dirección Provincial de Estadística. Disponible en <http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/ftp/anuario2000/totprov/iniprov.htm>.

Existen diferencias en las fuentes oficiales de la provincia: "Según la Dirección Provincial de Estadística y Planificación General, en 1998 la planta de personal es de 458.064 agentes, siendo su composición 61,25 % planta permanente y 38,75 % transitoria".

¹⁷⁴ Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro. Información disponible en: <http://www.rionegro.gov.ar/hacienda/fiscal/personal.php>

¹⁷⁵ Ministerio de Hacienda. Disponibles en: <http://www.hacienda.mendoza.gov.ar/>

encima del 20 % del total). Al igual que el personal de los servicios de *salud* presenta una disposición creciente hacia el pluriempleo: las cifras de quienes tienen tres y más empleos puede rondar y superar el 5 % del personal. En cambio, no ha variado sensiblemente desde 1996 la situación para el conjunto de quienes se desempeñan en las tareas propiamente gubernamentales, o sea, en los rubros de Administración, etc., donde el índice de doble empleo es entre el 10 ó 12 %. (Cuadro 28, Puntos 11 y 12)

Por otra parte, el hecho de contar con un único empleo no significa necesariamente menos horas trabajadas. Precisamente, otro aspecto relevante del deterioro de las condiciones laborales consiste en la creciente sobrecarga de la jornada de trabajo. En ese sentido, el sector privado es el que presenta una mayor incidencia de personal que trabaja más de 60 horas semanales en la ocupación principal. Pero tanto en el sector privado como público es notablemente creciente la proporción de quienes trabajan más de sesenta horas semanales. La progresión 1996-2001-2005 es la siguiente: para el sector privado es del 11,5; 11,9; 16,4 % y para el sector público es del 4,7; 5,1; 8,3 % . (Cuadro 28, Punto 3)

A su vez la proporción de quienes trabajan menos de 19 horas descende en 2005; pasan del 4,8 % en 1996 al 8 % en 2001 y al 6,2 % en 2005. La tendencia es similar a la del sector privado: 8,8; 12,2; 8,1 %. (Cuadro 28, Punto 4)

La extensión de la actividad laboral a edades más avanzadas se refleja en el aumento persistente de la proporción de los asalariados con más de 60 años. Esta pauta caracteriza tanto al sector privado (4,2; 4,8; 5,4 %) como público (4,1; 5,5; 8,3 %), aunque está más enfatizado en este último (Cuadro 284, Punto 2). Considerando las respectivas edades jubilatoria actuales (mujeres 60; varones 65) el trabajo en edades posjubilatorias se acentúa en 2005 más en el sector público y entre las mujeres (4,1 % en 2001 y 7,9 % en 2005).¹⁷⁶

Así como la propensión a extender cada vez más la edad en actividad laboral es relativamente más pronunciada entre los empleados públicos, también son

proporcionalmente de mayor edad que en el sector privado. Entre los 40 y 59 años está el grupo más numeroso, mientras que el sector privado, en cambio, se caracteriza por una población joven más numerosa. (Cuadro 28, Punto 2)¹⁷⁷

Nivel de educación

Por sus funciones, el empleo público ha sido más calificado que el sector privado (Orlansky 1989) y lo es mucho más luego de las privatizaciones. El empleo público es una fuente ocupacional que incorpora relativamente más personal proveniente sectores medios que de sectores populares. En términos de nivel de educación, si bien la proporción de personal con nivel superior completo va históricamente en aumento en ambos sectores y aún a un ritmo más intenso en el sector privado (creció 1,8 veces contra 1,3), las proporciones en el sector público, de todos modos, triplican a las del sector privado: 33,3; 37,1; 42,1 contra 8,4; 12,0; 14,8 en los años 1996, 2001 y 2005, respectivamente. (Cuadro 28, Punto 6)

Paralelamente, en el caso de la pirámide ocupacional ocurre otro tanto. La categoría profesional es una proporción numéricamente muy superior en el sector público: 17,6; 16,1; 18,7 % respecto al privado: 4,4; 5,4; 5,9 %. (Cuadro 28, Punto 7)

Sin embargo, una aproximación al cálculo del *grado de incongruencia profesional*¹⁷⁸ de los recursos humanos calificados en cada uno de los dos sectores permite establecer una (inesperada) similitud en ambos sectores y una análoga tendencia creciente. Las

¹⁷⁷ En el caso del SINAPA, según Babino (2003) en la planta permanente y la contratada casi la mitad del personal se encuentra en la etapa final de su carrera administrativa con una media de antigüedad de 19 años; que el “congelamiento de vacantes produjo una brecha generacional y un progresivo y rápido envejecimiento de los planteles; los niveles educativos registran sólo un 32 % de agentes con estudios terciarios o superiores, equivalente a la de quienes no han completado el secundario; la mayoría de los puestos de trabajo aún son de naturaleza administrativa o de apoyo”.

¹⁷⁸ Se ha acuñado la expresión “coeficiente de incongruencia profesional” y definido como el cociente de la proporción de *Educación de Nivel Superior* respecto a la proporción con *Calificación Profesional*. Se calcula para cada año y cada sector. La incongruencia refiere al hecho según el cual, los requerimientos crecientes de educación superior no se reflejan en las posiciones laborales, es decir, en una tendencia equivalente en la generación de puestos profesionales. A pesar de su esquematismo, es una medida de aproximación a la “incongruencia”.

secuencias 1996-2001-2005 son 1,89; 2,3; 2,25 %; y 1,9; 2,22; 2,5 % para el sector público y privado, respectivamente. (Cuadro 28, Punto 8)

Tendencias de género

El sector público como fuente ocupacional tiende a dar cada vez más cabida a las mujeres. En efecto, en tanto la absorción de empleados varones en el sector público se mantiene en una proporción prácticamente constante, aumenta diferencialmente el de las mujeres; consiste en una pauta creciente durante 1996-2001-2005, a saber, 28.3; 29,6; 33,3 % mientras es casi invariable en el caso de los varones 18,5; 19,1; 17,9 % . (Cuadro 28, Punto 1)

Si bien las ramas en el sector público se caracterizan por un predominio diferencial por sexo, *administración y defensa* son mayoritariamente masculinas (por encima del 60 % son varones) mientras que *educación y salud* son mayoritariamente femeninas (75 y 65 %, respectivamente), durante el período 1996-2001-2005 va incorporándose selectivamente y en forma gradual más personal del sexo que es minoritario (Cuadro 28, Punto 1). En ese sentido podría afirmarse que se atenuaría la segregación horizontal en cuanto a la incorporación del otro género. Trabajos de otros autores mostraron la dinámica de “inclusión del género opuesto” entre el personal docente (Marshall 1999), y entre el personal de los servicios de salud. (Pautassi 2001)

No obstante, las modalidades de la inclusión no son uniformes. En el caso de *administración y defensa* se manifiesta una inesperada equidad de género, en el sentido de que progresivamente, hacia 2005, la distribución del ingreso se vuelve más similar para varones y mujeres, en particular, en los niveles mejor remunerados. Pero no ocurre lo mismo en las ramas de *enseñanza* y, especialmente, en la de *salud*, donde no sólo persiste la segregación en materia salarial a favor de los varones, sino que es creciente. (Cuadro 28, Punto 5)

13. SALARIOS EN EL SECTOR PUBLICO

El caso de la Administración Pública Nacional

Sin embargo, la recomposición laboral en la Administración Pública Nacional tuvo su correlato en la evolución de las remuneraciones. Su tendencia creciente durante los 90 estuvo sustentada en diversos procesos convergentes que se fueron desplegando históricamente, entre los cuales, los más significativos fueron el incremento inicial en la masa salarial que acompañó la aplicación del nuevo escalafón administrativo (SINAPA), el progresivo corrimiento hacia la cima (35 *versus* 30 %) que redujo la proporción de los niveles inferiores duplicando la cúspide (Cuadro 29) y su efecto de demostración en todo el ámbito del gobierno nacional; los progresivamente más altos niveles salariales que se fijaron los nuevos organismos estatales (Entes reguladores, Consejo de la Magistratura; etc.), las modalidades extra-escalafonarias de contratación

de personal, etc. El conjunto de estos factores se reflejó en mayor gasto en el rubro global de Personal.

Cuadro 29

PIRÁMIDE ESCALAFONARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

1985-1995

(Número de cargos)

Categoría ¹⁷⁹	1985 %	Nivel ¹⁸⁰	1995 %
Hasta 9	9	F	4
10	27	E	30
Hasta 18	34	D	31
19-21	20	C	25
22-23	9	B	8
24	1	A	2
Total	31.484	Total	34.378

Fuentes: Cargos presupuestarios en MEOySP (1995) y datos del Registro del Personal Civil de la Administración Pública Nacional 1985 en Del Olmo y Ruiz (1986).

Aún compartiendo la cada vez más acentuada polarización salarial del mercado de trabajo, el aumento del promedio salarial en la administración pública nacional constituyó una pauta diferencial a la del salario industrial (real) del sector privado, en franca contracción durante el período. La serie siguiente es ilustrativa. (Cuadro 30)

Cuadro 30

EVOLUCIÓN DEL SALARIO REAL EN LA MANUFACTURA DEL SECTOR PRIVADO

1990-2001

Base 1990=100

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
100,0	101,4	102,6	101,0	98,9	97,7	98,2	94,5	94,0	94,4	95,9	94,3

Fuente: OIT 2004:112

¹⁷⁹Categorías del Escalafón 1.428/73. Incluye los Agrupamientos Administrativo, Profesional y SCD (Sistema de Computación de Datos).

¹⁸⁰Niveles del Escalafón 300, Personal del SINAPA, Decreto 93/91 (planta permanente y transitoria).

En cambio, según ATE-CTA (1996:9)¹⁸¹, el salario promedio subió de 682 a 1.122 pesos en los primeros cuatro años; su correlato es un mayor gasto en salarios en la Administración Pública Nacional, que pasa de 4.954 millones de pesos en 1991 a 6.858 en 1995.

La comparación entre la evolución del salario en el sector privado y el sector público es sumamente contundente y destaca que la lógica de la retribución salarial en el sector público seguía una pauta opuesta a la del sector privado, éste último en retracción. Como ha sido señalado en un estudio comparativo entre países de la Unión Europea, EE.UU. y otros), la dinámica de los salarios en el sector público tiene una lógica autónoma en relación a la economía en su conjunto, y al mercado de trabajo en particular. (Peters y Hood 1995)

En el caso de la Argentina, en los 90, mientras que las tasas de desempleo se encuentran en los mayores niveles históricos y el promedio de salarios nominales y reales del sector privado tienden a descender, hay indicios opuestos en el ámbito de la administración pública. La asimetría favorable sin precedentes hacia el empleo público durante los 90 es una de las consecuencias políticas más paradójicas del ajuste estructural.

Precisamente, en el marco de la expansión económica 1991-1994, el dirigente del gremio estatal UPCN,¹⁸² Andrés Rodríguez (1996) afirmaba que “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” Además, según Rodríguez (1996), la crisis del gasto público se había puesto de manifiesto en el tercer trimestre 1994 y fue anterior, entonces, al “efecto tequila”. Los decretos 290/95 y 747/95 impusieron reducciones e iniciaron las medidas comprendidas en la denominada Segunda Reforma del Estado.

¹⁸¹Cociente del gasto en salarios sobre dotación de personal. Se incluyeron para 1995 los 130.000 cargos de las universidades nacionales.

¹⁸²Unión Personal Civil de la Nación (UPCN), de tendencia oficialista.

Una publicación oficial de 1995 (MEyOySP:1995) mostraba que los promedios de salarios reales eran superiores a los que determinan las normativas salariales. (Cuadro 31)

Cuadro 31

**SINAPA, SISTEMA NACIONAL DE LA PROFESIÓN ADMINISTRATIVA:
SALARIOS REALES PROMEDIO SEGÚN NIVEL Y GRADO**

1995

(Base "Tabla Básica" del SINAPA =100)¹⁸³

Nivel	Grado										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A	108	110	106	107	110	120	113	100	100		
B	109	108	109	106	108	114	133				
C	111	114	115	115	111	112	121	141			
D	111	111	112	111	108	110	116	118	114		
E	109	112	110	109	110	107	111	109	116	107	
F	107	109	115	110	107	109	114	116	113	111	

Fuente: MEOySP (1995)

Por otra parte, la distancia salarial se acentuó notablemente en los 90. La máxima fue de alrededor de 12 veces y constituyó, para ese entonces, el récord histórico en Argentina desde 1973 (Cuadro 11). Era también superior a la distancia salarial existente en la administración pública brasileña, donde no alcanzaba a 10 veces, aunque sí equivalente a lo que sucedía en el sector privado en ese país. (MARE 1995:47)

La polarización salarial ha merecido otros comentarios. Según un informe de ATE-CTA (1995:10) "... la realidad demuestra que existe una pirámide salarial absolutamente dispersa e inequitativa en torno al promedio citado de los 1.100."¹⁸⁴; además, "... en el proyecto de Ley de Presupuesto 1996 se incluía una rebaja salarial general para toda la dotación del 15 % y simultáneamente contenía una partida de 101 millones para conceder aumentos salariales discrecionales e individualizados en el marco del SINAPA".

¹⁸³Incluye personal permanente y transitorio de la Administración Pública Nacional, Central y Organismos Descentralizados (de planta permanente y transitoria). No incluye Funciones Ejecutivas.

¹⁸⁴Los datos de ATE-CTA se refieren a una distribución salarial en el Ministerio de Salud y Acción Social (administración central), donde se registra que el 75 % de la dotación percibe un salario inferior a los 800 pesos.

Cuadro 32

DISPERSIÓN SALARIAL

DISTANCIA ENTRE LOS EXTREMOS SUPERIOR E INFERIOR DE LA ESCALA SALARIAL

Administración Pública Nacional
(Central y Descentralizada)

1974-1995

	Salarios básicos categorías 24/1 (1428/73) ¹⁸⁵	Salarios promedio real 4-8/F-0	Salarios "tabla básica" SINAPA A-8/F-0
1973	10.3		
1974-1975	5.3		
1976	6.8		
1977-1981	9.7		
1982	8.5		
1983	6.3		
1984-1986	5.2		
...			
1995 ¹⁸⁶		11.8	12.7

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de datos en MEOySP (1995) y datos históricos en Orlansky (1989).

Diferenciales de salarios: evolución y situación actual**Evolución de los salarios**

Durante los últimos años la política salarial para el sector público fue sumamente restrictiva. Así, aunque los relevamientos de las EPH exhiben un promedio de salarios estatales superior al del sector privado¹⁸⁷ –como había sido constatado desde mediados de los 90– entre 2001 y 2004 la distancia entre ambos promedios se atenuó. Si en 2001 los estatales ganaban en promedio el 46 % más del sueldo promedio de los privados, al finalizar el 2004 la brecha bajó al 20 %. Es la consecuencia de un aumento salarial más

¹⁸⁵Los términos de comparación son las categorías extremas del escalafón de la APN Decreto.1428/73, con vigencia anterior al SINAPA.

¹⁸⁶Incluye personal de planta permanente y transitoria de la Administración Central y Organismos Descentralizados; no incluye el personal que presta servicios en el exterior (162 cargos); tampoco incluye cargos con Función Ejecutiva.

¹⁸⁷El mayor nivel promedio en el sector público debe asociarse con la índole de las ocupaciones del empleo público, comparativamente de mayor calificación que en los sectores productivos del sector privado.

pronunciado en el sector privado “registrado” cuyo promedio creció 21 *versus* el 16,3 % en el público. En contraste, el sector privado “no registrado” quedó aún más rezagado después de la crisis y devaluación; tuvo el menor incremento durante el período, sólo el 14,2 % ¹⁸⁸.

Estos resultados comparativos se condicen con la evolución del Coeficiente de Variación Salarial del INDEC (2005), a través de cuya metodología se comprueba el deterioro general de los salarios en el período 2001 a 2004. En efecto, desde diciembre de 2001 hasta diciembre de 2004 el índice general de precios al consumidor aumentó 49,50 % mientras el aumento salarial promedio fue del 27,88 %. Por otro lado, se observa el rezago relativamente mayor en los salarios del sector público y peor aún, el retraso de los salarios del sector privado informal. Los aumentos no alcanzaron en ninguno de los sectores al del índice de precios; de mayor a menor, fue del 42,47 % en el sector privado formal; del 16,66 % en el sector privado informal y del 10,88 % en el sector público. Nótese que en estos cálculos el sector público es el más desfavorecido después del impacto de la crisis-devaluación. ¹⁸⁹

Distribución y niveles salariales

Ciertamente, como indicios de su composición heterogénea, los cambios en la distribución salarial del sector público son el resultado de un conjunto de procesos muy diversos y al mismo tiempo superpuestos que se detallan a continuación. ¹⁹⁰

¹⁸⁸ El *trabajo registrado* es aquel que tiene descuento jubilatorio y/o recibe algún otro beneficio (vacaciones pagas, aguinaldo, obra social, etc.). Si bien es posible distinguir también al trabajador del sector público *registrado* y al *no registrado*, a los fines de este trabajo sólo son objeto de estudio los correspondientes al sector público *registrado*. Entre otras razones, porque en el sector público los *no registrados* constituyen una categoría sumamente diversa (*planes Jefes; becarios; a prueba; etc.*).

¹⁸⁹ Estos resultados varían sólo levemente si en lugar del Coeficiente de Variación Salarial se utilizara el Índice de Salarios: 31,78; 50,24; 16,66 y 10,88 % el nivel general de salarios, el sector privado registrado, el sector privado no registrado y el sector público, respectivamente.

¹⁹⁰ El universo (ya hemos hecho esta aclaración) está compuesto exclusivamente por asalariados que poseen una sola ocupación y trabajan 30 horas semanales o más, ya sea en el sector público o en el privado.

1) La distribución salarial en sí se vuelve más igualitaria; el coeficiente Gini disminuye en el período 2001-2004, de 0,34 a 0,30. El sector privado presenta la misma tendencia hacia la igualación, de 0,36 a 0,31. (Cuadro 33)

Cuadro 33

COEFICIENTE DE GINI EN LOS ASALARIADOS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

(Ocupados con Único Empleo que trabajan 30 horas o más, respecto al Total Urbano)

	Sector Público		Sector Privado	
	2001	2004	2001	2004
Registrado	0,34	0,30	0,36	0,31
No registrado	0,46	0,49	0,36	0,35

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de EPH puntual Octubre de 2001 y EPH continua 4º Trimestre de 2004, INDEC

2) La participación en el ingreso total por parte de quienes perciben ingresos de la mitad inferior de la escala salarial también aumenta: 26,9 a 29 %. Lo mismo ocurre en el sector privado aunque en menor grado: 25,5 a 26,2 % (Cuadro 34).

3) El efecto de igualación se observa también en el hecho de que los salarios del primer decil que equivalían a 8,2 veces a los del decil inferior, bajan a 6,9 en 2004. Aun con la mayor dispersión que caracteriza al sector privado, ocurre algo similar: de 13,6 veces baja a 11,9 veces (Cuadro 35).

Cuadro 34

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Relación del decil 10 con respecto al decil 1; Proporción del Ingreso total de los Ocupados ubicados por debajo del 50% de la Población Total y Proporción del Ingreso Total de los Ocupados correspondientes al Decil 10

	10/1		50%		10%	
	2001	2004	2001	2004	2001	2004
Público Registrado	8,2	6,9	26,9	29,0	27,1	25,4
Público No Registrado	16,2	21,3	17,6	17,0	32,0	38,6
Privado Registrado	9,1	7,6	25,9	28,8	31,6	26,5
Privado No Registrado	13,6	11,9	25,5	26,2	30,1	29,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH puntual Octubre de 2001 y EPH Continua 4° Trimestre de 2004, INDEC.

Cuadro 35

COMPARACIONES SALARIALES SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

Años 2001 y 2004

Asalariados con único empleo que trabajan 30 ó más horas.

2001

Tipo de establecimiento y registro	Promedio	Mediana	Modo	Mediana/Media	Coef. Variación Salarial
Sector Público Registrados	787,49	600	600	0,76	0,76
Sector Público No registrados	570,92	350	160	0,61	0,92
Sector Privado Registrados	41,02	500	400	0,67	0,91
Sector Privado No registrados	419,33	340	300	0,81	0,98

Fuente: Elaboración propia sobre la base a EPH Puntual onda octubre 2001, Total urbano, INDEC.

2004

Tipo de establecimiento y registro	Promedio	Mediana	Modo	Mediana/ Media	Coef. Variación Salarial
Sector Público Registrados	916,23	750	500	0,82	0,68
Sector Público No registrados	595,32	350	600	0,59	1,33
Sector Privado Registrados	896,6	700	600	0,78	0,75
Sector Privado No registrados	478,95	400	400	0,84	0,90

Fuente: Elaboración propia sobre la base EPH Continua Cuarto Trimestre (Octubre-Diciembre) 2004, Total Urbano, INDEC

4) A pesar de la tendencia hacia la mayor igualación salarial tanto en el sector público como en el privado, para el caso del sector público, contrariamente a lo esperado, la mayor frecuencia (el modo estadístico) corresponde a un salario más bajo en 2004 que en 2001, de 500 contra 600 pesos. Por el contrario, como sería más lógico de esperar, sube en el sector privado de 400 a 600 pesos. (Cuadro 35)

5) Complementando las observaciones anteriores, los registros oficiales (*Boletín Fiscal 2001 y 2004*) expresan similitudes en el ámbito específico del Poder Ejecutivo de la Nación. Se advierte que en la mayoría de los diversos tramos aumenta el promedio salarial y que pasa del 18,6 a 35,8 % la proporción de los que ganan por encima de 1.500 pesos. Ciertamente, más allá de los aumentos y restituciones salariales por decreto¹⁹¹, en el empleo público hay un aumento salarial “mecánico” debido a las promociones y antigüedad. (Gráficos 1 y 2)

6) También resulta significativo el incremento de la proporción con sueldos superiores a los 4.000 pesos. Mientras que en el 2001 se trata del 1,1 %, en 2004 esta proporción representó el 3,9 %.¹⁹²

7) La propensión más igualitaria en la distribución en general del ingreso no impide que los tramos extremos se distancien más en el 2004, de 21 a 28 veces. La polarización es el resultado de dos efectos de signos opuesto. Por una parte, el mejoramiento en el segmento superior –el promedio salarial de los que ganan más de 6.000 pesos se incrementó de 7.800,6 a 7.985,5– y, como veremos en el punto siguiente, se empeoró el promedio salarial de los que ganan menos¹⁹³.

191 Durante el período considerado hubo tres decretos y un fallo judicial estableciendo modificaciones salariales en los ingresos de los empleados públicos. Se detallan a continuación.

Restitución del 13 % a partir de enero de 2003: Decreto 1.819/2002 y la Decisión Administrativa 49/2003) que había sido descontado a los salarios por los Decretos 896/2001 (julio), el Decreto 834/2001 y la Decisión Administrativa 107/2001. Otorgamiento de 150 pesos en concepto de adicional no remunerativo por el Decreto 628/2004 (junio) al personal de la planta permanente y a los contratados.

Aumento de 100 pesos bajo el mismo concepto anterior por el Decreto 1993/2004 (diciembre) sólo al personal permanente. Incorporación al salario básico de las fuerzas de seguridad de 25 y 30 % como consecuencia de un juicio contra el Estado en concepto de adicionales que se cobraban desde los 90.

192 Para los datos salariales del sector público las fuentes son Boletín Fiscal, 4º Trimestre de 2001, Cuadro 19: Distribución de los Salarios por Tramos de los Agentes del Poder Ejecutivo Nacional Octubre 2001; Boletín Fiscal, 4º Trimestre de 2004, Cuadro 23: Poder Ejecutivo Nacional y Otros Entes Del Sector Publico No Financiero – Consolidado. Distribución de los salarios por tramos de la ocupación, Octubre 2004. En www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin/4totrim01/pdf/fisc19.pdf y www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin/4totrim04/4totrim04.pdf

¹⁹³ idem ut supra nota 193

8) En sintonía con el punto 4), en el sentido de que en el tramo salarial más frecuente (*modo*) se percibe un salario promedio inusualmente más bajo que antes de la crisis, también se observa la caída del promedio del tramo salarial inferior, de 377,40 a 284,41 pesos, aunque es de notar, sin embargo, que en este segmento hay muchos menos empleados en 2004 que en 2001: 10,9 y 1,3 % del total, respectivamente.¹⁹⁴

9) Se han operado dos cambios en la estructura salarial del Poder Ejecutivo. Por un lado, un corrimiento de la pirámide salarial con el incremento del salario promedio en casi todos los tramos. Y por otro, una polarización salarial, ya que se amplía la distancia entre los que ganan más y los que ganan menos. (Gráficos 1 y 2)

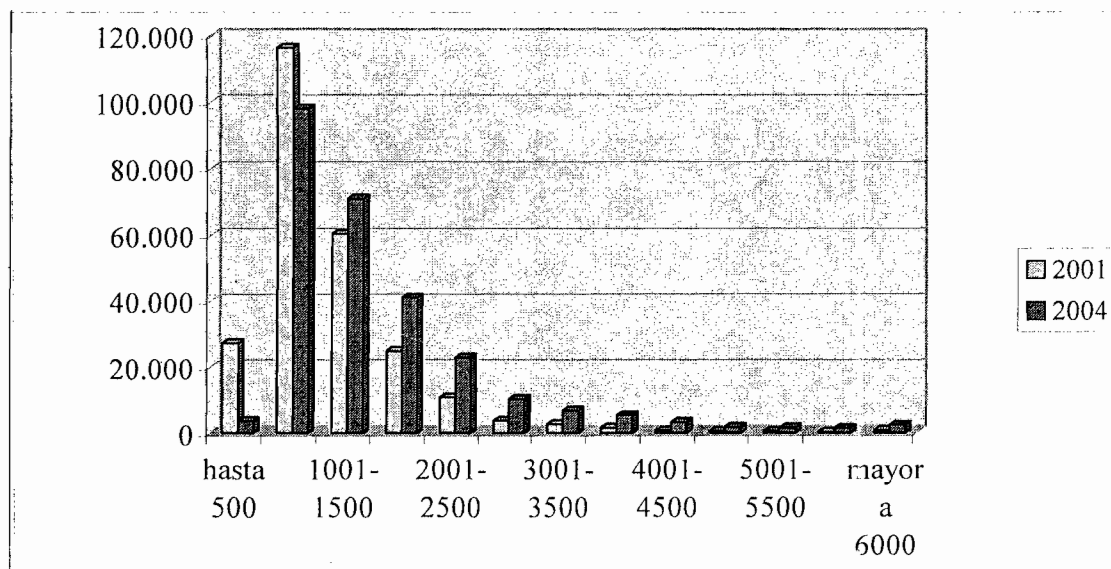
10) Puesto que los empleados del tramo inferior perciben en 2004 un salario que en promedio es más bajo que antes y asimismo, el tramo más frecuente (el *modo* estadístico) percibe un salario (promedio) también menor que antes, podría conjeturarse que existen incorporaciones recientes de personal con remuneraciones menores que en 2001. En ese caso, ¿sería un rasgo propio de la situación de emergencia económica y laboral y del papel paliativo del Estado empleador en el período posdevaluación? Si así fuera, una apertura del empleo público para cierto personal con menores niveles de función contravendría abiertamente los propósitos –en realidad, nunca logrados– de alcanzar mayor profesionalización y jerarquización de la administración pública¹⁹⁵.

11) En 2004 el salario promedio de los empleados permanentes es mayor que el de los contratados: 1.586,7 y 1.318,8 pesos, respectivamente. La proporción de los permanentes con remuneraciones superiores a 1.500 pesos es mayor que la de los contratados; además, por encima de los 4.500 pesos hay un 3 % entre los permanentes y sólo el 0,8 % de los contratados alcanza esos niveles. Así, en su conjunto, el personal permanente presenta una mejor situación; sin embargo, la excepción corresponde

194 Idem ut supra nota 193

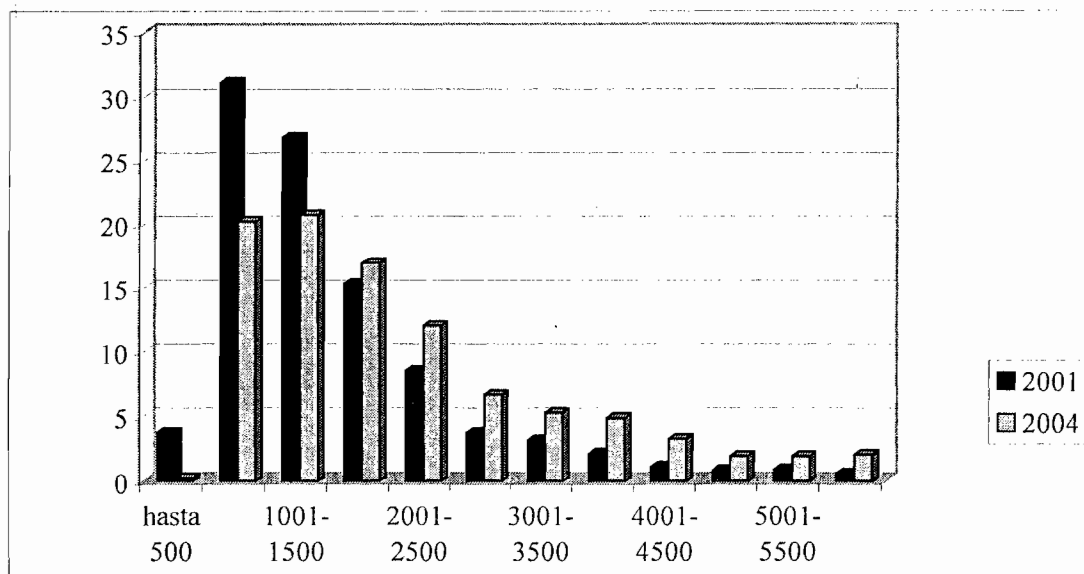
195 Boletín fiscal. 4to. Trimestre 2001, Distribución de los salarios por tramos de los agentes ocupados, Octubre 2001, Cuadros 20, 22, 23 y 24; e idem 2004, Cuadros 26, 27, 28 y 29. www.mecon.gov.ar/html/boletin/4totrim01/capitulos/indicecuadros.html
www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin/4totrim04/4totrim04/pdf

Gráfico 1
Cargos Ocupados del Poder Ejecutivo Nacional por tramos salariales 2001 y 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Boletín Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía

Gráfico 2
Distribución de la masa salarial de los cargos ocupados del Poder Ejecutivo Nacional por tramos salariales



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Boletín Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía

a la categoría salarial inferior cuyo promedio es menor que para los contratados.¹⁹⁶

Heterogeneidad salarial

La diversidad de remuneraciones es muy pronunciada en el ámbito de la administración pública nacional (Poder Ejecutivo Nacional). La evolución tanto de los promedios como del tipo de distribución de los salarios variaron en forma muy diferente según agrupamiento escalafonario¹⁹⁷. Del total de casi 270.000 cargos, los datos oficiales¹⁹⁸ sólo dan cuenta del personal de cuatro categorías de agrupamientos escalafonarios: *SINAPA*; *Convencionado*; *Organismos Reguladores*; *Ciencia y Técnica*.¹⁹⁹ El personal de las fuerzas armadas y de seguridad, así como el personal civil de las fuerzas armadas (en total 183.322 cargos) no se dan a difusión. El personal Convencionado²⁰⁰ fue enormemente beneficiado en el período 2001-2004: su promedio salarial saltó de 1.641,8 a 2.970,5, o sea un aumento del 81 % que cubrió con creces el efecto devaluación-salarios. Un hecho más notable aún es que el grupo de los que tienen un promedio salarial de 7.000 pesos se expandió de 28 agentes en 2001 a 1.171 en 2004. No es posible dar cuenta por nuestra parte de este dato tan llamativo.

En el polo opuesto está el personal de Ciencia y Técnica. Tan sólo 16 (en 2001 habían sido 18) se encuentran en el tramo de sueldos más alto, cuyo promedio es de alrededor de 6.400 pesos. Para el conjunto de los investigadores el salario subió en promedio sólo el 34 %, de 1.465,9 a 1.929,36 pesos.

¹⁹⁶ *Boletín Fiscal*, 4º trimestre de 2004, Cuadro 25: Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del sector público no financiero – Consolidado. Distribución de los salarios por tramos de la ocupación clasificada según modalidad de empleo. Octubre de 2004. En www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin/4totrimo4.pdf

¹⁹⁷ Desde los años 90 en el Presupuesto de la Administración Pública Nacional, a los efectos contables, se denomina *Administración Pública Nacional* al conjunto de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) más el Ministerio Público. Sin embargo, como una organización o conjunto de organizaciones político burocráticas, la *Administración Pública Nacional* comprende sólo al Poder Ejecutivo. Ambas variantes se hallan en uso y su interpretación depende del contexto.

¹⁹⁸ M E y P, Secretaría de Hacienda, www.mecon.gov.ar/hacienda/ocupación/link620041.htm.

¹⁹⁹ *Boletín Fiscal*, 4º Trimestre de 2001, Distribución de los salarios por tramos de los agentes ocupados, octubre de 2001, Cuadros 20, 22, 23 y 24; *Boletín Fiscal*, 4º Trimestre de 2004; Distribución de los salarios por tramos de los agentes ocupados, Octubre 2004, Cuadros 26, 27, 28 y 29. En: www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin/4totrim01/capitulos/indicecuadros.htm
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin/4totrim04/4totrim04.pdf>

Entre estos dos extremos se ordenan los otros dos agrupamientos. De mayor a menor en cuanto al aumento en el promedio y en la distribución salarial, en primer lugar el personal de los organismos de regulación y luego, el personal del SINAPA.

Un comentario sobre el índice de femineidad de los cuatro agrupamientos de personal. Según las fuentes ya citadas, el mayor índice corresponde al SINAPA con el 50 %; el menor al de Ciencia y Técnica con 38 % de mujeres; 43 % entre los Convencionados y 41 % en los Organismos Reguladores. La selectividad escalafonaria plantea, entonces, una cierta especificidad laboral femenina en el sector público.

La pirámide de ingresos de la población económicamente activa presenta un punto de inflexión en el período 2001-2005. Si bien fue más favorable para el sector público que para el sector privado en los años 1996-2001, hacia 2005 el ingreso en el sector privado se recompuso más que en el sector público y la distribución tendió a igualarse. Los salarios superiores a 801 pesos fueron en los mencionados años para proporciones del 22,5; 23,0; 33,9 % del personal estatal y 14,3; 13,3; 32,5 % del sector privado, observándose, entonces una convergencia en el valor más reciente. Es decir, en 2005 se constata que las proporciones que perciben estos ingresos prácticamente se igualan, 33,9 y 32,5 %, por un mejoramiento del sector privado. (Cuadro 14, Punto 14)

No obstante, si se asciende en los escalones de los ingresos superiores a 1.201 pesos, se comprueba que la proporción en el sector público es mayor que en el privado. La rama con la proporción más alta de los mejores ingresos es la de *administración*. En *enseñanza* es donde existen menos cargos con los sueldos más altos. Por su parte, *salud* ocupa un lugar intermedio. (Cuadro 14, Punto 13)

La situación socioeconómica de los docentes ha sido objeto de numerosos estudios. Las conclusiones de una encuesta sobre una muestra representativa de más de 2000 docentes de todo el país apuntan a una cierta contradicción: 1) su proletarización creciente, por un lado y 2) cierta movilidad social ascendente, por el otro, al constituirse en alternativas laborales para los sectores sociales de menos recursos; en los contextos

²⁰⁰ Se trata de unos 28.000 agentes que se encuentran en las 28 empresas y sociedades del Estado; AFIP; INSSJyP; etc.

geográficos del NEA y NOA (IPE 2000; Señoríño y Cordero 2005). Según Birgin (2000) “... quienes hoy ingresan a la docencia constituyen la primera generación de la familia que llega al nivel medio o superior”. También ha señalado que [...] “... mientras que en el mercado de empleo se registra un crecimiento del trabajo asalariado transitorio (se formaliza la inestabilidad), el trabajo docente titular todavía reúne ambas condiciones: salarización y estabilidad. Comparativamente, trabajar como docente aún permite un nivel básico de protección social por el acceso a los beneficios sociales y a la vez, no obtura el trabajo parcial e independiente en otras áreas.[...] ; el trabajo docente, con su configuración laboral histórica, aún es apetecible porque frente a la falta de certezas que caracteriza a esta década permite cierta estabilidad. Todavía sostiene algunos rasgos característicos del empleo público en el Estado [...]”.

Por su parte, Vegas et al (1999) concluyen que no existen argumentos persuasivos en cuanto al argumento de que los docentes en Argentina están siempre peor remunerados que los no docentes; ni tampoco –como en un cálculo horario (Montoya 2001)– que todos los docentes están mejor pagados. Por el contrario, sugieren que los ingresos docentes con respecto a otros comparables dependen mucho del contexto provincial. Más adelante se exhiben datos al respecto.

Evolución de los salarios en las administraciones provinciales²⁰¹

El año 1999 fue probablemente uno de los mejores momentos del salario de los empleados públicos provinciales. Así se desprende de la evolución durante el período 1991-1995-1999-2001-2005 del cociente de gasto salarial por el número de cargos públicos en cada provincia²⁰². Ni antes ni después de 1999 este coeficiente salarial fue superior al de ese año en casi todas las provincias, excepto en seis (Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Río Negro y San Juan, Santa Cruz y Santiago del Estero) para las cuales sus valores máximos fueron ya en 1995. (Cuadro 36)

²⁰¹ Los datos utilizados en las subsecciones 2 y 3 corresponden a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía y Producción.

²⁰² Posteriormente, el gasto de las provincias se redujo incluso más que el de la Nación. Con respecto a 2001, en 2004 el gasto en Personal subió menos que el aumento de precios combinados (mayorista y minorista) y en términos reales, la masa salarial tuvo una reducción del 33 %. Con relación al PBI, la

La dispersión salarial interprovincial es muy amplia, varía de 2.725 a 890 pesos, con las provincias patagónicas liderando el nivel salarial (Cuadro 37).

Es interesante señalar que visto en su conjunto, los niveles salariales de los empleados públicos provinciales se mantienen como una estructura bastante incólumne a través de los años analizados, particularmente después de 1995. Dicho de otra manera, no hay grandes cambios relativos en las políticas salariales. La autocorrelación para todo el período 1991-2004 es .85 (r de Pearson) y lo más significativo es la progresiva consolidación de la estructura salarial. En efecto, los coeficientes de correlación (r de Pearson) son monótonamente crecientes y ello significaría que especialmente desde 1995 la política en materia de salarios fue menos independiente y peculiar a cada provincia. O sea que los registros indicarían que los aumentos que otorgaron las provincias siguieron sus propias pautas, pero sin fluctuaciones. Así, los valores del coeficiente de Pearson para los sucesivos subperíodos²⁰³ entre 1991 y 2004 son 1991-1995=.83; 1995-2001=.90; .2001-2004=. 91, respectivamente.²⁰⁴

masa salarial provincial se redujo del 7 % en 2001 al 5 % en 2004. (Ismael Bermúdez, *Clarín*, "Los secretos del éxito fiscal de las provincias", 22/05/2005).

²⁰³ Los subperíodos tienen una duración ligeramente distinta. A pesar de ello, 1995-2001 tiene una autocorrelación alta.

²⁰⁴ El cálculo de la autocorrelación de gasto salarial promedio por empleado de la administración pública provincial se basa en los datos de DNCFP, MEyP. Tratándose de datos oficiales no se descarta la hipótesis de "contabilidad creativa" para cumplir con criterios establecidos por el Gobierno nacional.

Cuadro 36

EVOLUCIÓN DEL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO PÚBLICO PROVINCIAL *

	Años seleccionados (1999=100)			
	1991	1995	2002	2004
G.C.B.A.	90	96	87	83
BUENOS AIRES	89	84	82	82
CATAMARCA	59	96	73	63
CORDOBA	73	84	70	65
CORRIENTES	74	84	86	80
CHACO	80	94	85	82
CHUBUT	95	93	93	118
ENTRE RÍOS	80	102	79	85
FORMOSA	113	91	79	82
JUJUY	90	99	73	73
LA PAMPA	80	100	80	84
LA RIOJA	99	97	78	73
MENDOZA	91	115	78	98
MISIONES	67	89	78	76
NEUQUÉN	90	98	87	96
RÍO NEGRO	88	112	75	73
SALTA	89	98	70	73
SAN JUAN	86	106	88	80
SAN LUIS	92	98	91	94
SANTA CRUZ	77	106	90	92
SANTA FE	86	90	77	86
S. DEL ESTERO	79	102	84	84
TUCUMÁN	73	89	82	80
T. DEL FUEGO	74	97	69	87
TOTAL	85	93	81	82

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía y Producción. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/gasto_medio/gasto_medio.htm y de INDEC: Serie histórica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires (Empalme de las Series Base 1943, 1960, 1974 y 1988 con la Serie Base 1999=100).

Cuadro 37

**EVOLUCIÓN DEL GASTO SALARIAL MENSUAL POR JURISDICCIÓN (1991=100) Y
GASTO MEDIO SALARIAL MENSUAL POR JURISDICCIÓN (2004)**

(En valores corrientes)

	1991	1996	2001	2004	Gasto medio salarial 2004	
CHUBUT	100	144	160	273	T. DEL FUEGO	2.725
SANTA CRUZ	100	183	215	260	CHUBUT	1.822
T. DEL FUEGO	100	186	174	256	SANTA CRUZ	1.766
MISIONES	100	198	220	245	NEUQUEN	1.633
TUCUMÁN	100	192	219	239	C.B.A.	1.414
CORRIENTES	100	161	214	237	SANTA FE	1.321
NEUQUEN	100	141	177	235	MENDOZA	1.315
CATAMARCA	100	240	228	234	CHACO	1.292
ENTRE RÍOS	100	171	186	234	CÓRDOBA	1.264
MENDOZA	100	190	168	233	SAN LUIS	1.263
S. DEL ESTERO	100	184	201	232	LA PAMPA	1.252
LA PAMPA	100	188	188	229	TOTAL PAÍS	1.243
CHACO	100	172	196	225	SAN JUAN	1.234
SAN LUIS	100	152	180	223	ENTRE RÍOS	1.213
SANTA FE	100	159	169	219	BUENOS AIRES	1.208
TOTAL PAÍS	100	160	179	210	S. DEL ESTERO	1.112
SAN JUAN	100	141	189	205	LA RIOJA	1.106
C.B.A.	100	172	181	203	TUCUMÁN	1.077
BUENOS AIRES	100	142	178	201	FORMOSA	1.068
CÓRDOBA	100	162	170	194	MISIONES	1.066
RÍO NEGRO	100	163	155	180	RÍO NEGRO	1.059
SALTA	100	158	150	178	JUJUY	1.043
JUJUY	100	172	161	177	SALTA	1.040
LA RIOJA	100	125	152	162	CORRIENTES	1.035
FORMOSA	100	121	134	158	CATAMARCA	890

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía y Producción. Disponible en:
http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/gasto_medio/gasto_medio.htm

El caso de los salarios docentes provinciales

Las provincias retienen autonomía en la fijación de los salarios básicos y adicionales de los docentes y no existen normas de coordinación en el orden nacional (Cetrángolo y Gatto 2002). Según un informe sindical "... cada provincia tiene normas laborales docentes desreguladas [...] formas de contratación precarias y composiciones salariales diferentes, así como calendarios de pago de sueldos sin atender en tiempo y forma..." (Citado en Laboratorio de Políticas Públicas 2005).

De hecho, existe una dispersión enorme entre las diferentes provincias y la ciudad de Buenos Aires. Ello se observa tanto para maestros como para profesores. En efecto, en 2005 los salarios de los maestros en Tierra del Fuego y Santa Cruz (1.766 y 1.353 pesos) más que duplicaron los de Formosa y Misiones (611 y 612 pesos); y lo mismo ocurrió con los pagos horarios a los profesores de Mendoza y Tierra del Fuego (175,37 y 103,04 respectivamente), en comparación con Formosa y Misiones, ambas con 40,8 pesos. Por otra parte, el promedio de aumento otorgado durante el período 2001-2005 es similar para maestros y profesores, alrededor de 71 %. Si bien los aumentos en las provincias son bastante distintos entre sí, se desprende que han utilizado criterios relativamente similares para maestros y profesores en cada jurisdicción (r de Pearson = .77).

Según Montoya (2001) "... en las provincias menos desarrolladas, todavía es relativamente conveniente ser docente. En Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy y Santiago del Estero la relación salarios / PIB *per capita* es igual o mayor que dos, lo que se explica tanto por la escasez relativa de maestras y profesoras como por políticas singularmente dispendiosas al respecto". Pero se podría agregar aún más. Lo significativo del caso es que las provincias con el mayor nivel salarial de los docentes son las provincias cuyo financiamiento administrativo general depende en mayor proporción de la transferencia de recursos desde la Nación y donde además los salarios docentes insumen casi todo el gasto educativo (Cuadro 17). Esta coincidencia no deja de ser una sorpresa del proceso de descentralización.

Cuadro 38

**TRANSFERENCIAS FISCALES DESDE NACIÓN A PROVINCIAS Y PROPORCIÓN DEL
GASTO EN SALARIOS DOCENTES**

1997

	Transferencias Nación / Total de Ingresos Corrientes (%)	Gasto en Personal Docente / Gasto Educativo Total (%)
LA RIOJA	92,1	92,8
FORMOSA	91,2	91,4
JUJUY	88,0	92,2
CORRIENTES	87,4	93,8
SGO DEL ESTERO	86,5	98,5
CATAMARCA	86,1	92,5
CHACO	84,5	90,3
SAN JUAN	81,0	88,1
MISIONES	79,8	97,8
TUCUMÁN	79,2	86,4
SALTA	78,6	92,0
SAN LUIS	75,9	76,2
T DEL FUEGO	71,1	78,4
LA PAMPA	68,8	81,6
ENTRE RÍOS	67,4	83,4
RIO NEGRO	67,2	86,3
CHUBUT	64,1	88,9
CÓRDOBA	59,9	73,3
SANTA FE	58,5	74,9
MENDOZA	56,5	83,7
SANTA CRUZ	54,3	86,5
BUENOS AIRES	43,8	78,7
NEUQUEN	39,9	86,3
C.B.A.	7,6	72,2

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de los datos de presupuestos provinciales de 1997 según Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía y Producción; y gasto educativos según información en Murillo et al (2002).

III. CONCLUSIONES

De acuerdo con la lógica generalizada de los gobiernos electos, los cambios administrativos de mayor envergadura se produjeron durante la primera etapa. Fue un “huracán” de reformas --en los términos de Light-- y algunos de sus resultados fueron los más contundentes. Incluyeron reformas de las llamadas de “primera” y “segunda generación”.²⁰⁵ (Banco Mundial 1997:152; Burki y Edwards 1996: 24-25; Root 1997: Appendix A; Naim 1994).²⁰⁶

En efecto, el caso argentino no procedió cronológicamente según la denominación del orden de generación. Hubo una cierto *equilibrio puntuado*, en el sentido de que a las políticas de estabilidad fiscal y ajuste estructural --el decálogo de Williamson-- se le sumaron casi simultáneamente las reformas en la administración pública y las funciones sociales, en particular, la educación. Pero en la medida en que los procesos de reforma no se han caracterizado por su permanencia y continuidad, las persistentes pautas y rutinas previas fueron retomadas (*path dependence*). El caso del escalafón del servicio civil, el SINAPA, por ejemplo, repitió las incongruencias del anterior Decreto 1428/73. En otros casos se demoró y eternizó la implementación de una reforma por falta de incentivos para su aplicación (*histéresis*). Así, los efectos de las políticas se han desbaratado.

Es lo que fue ocurriendo en nuestro caso. Un destino “sisifiano” hizo retomar en 1996 el proyecto de reforma administrativa ya desvaído para entonces, nuevamente bajo el influjo de una crisis fiscal --una nueva coyuntura crítica-- tal como ocurrió en la primera

²⁰⁵ Los principales instrumentos propuestos son los siguientes: 1) creación y/o consolidación de un Banco Central realmente independiente e implementación de modernos procesos presupuestarios apartidistas; 2) imposición de severas restricciones presupuestarias en el nivel subnacional (provincias, municipios, etc.); 3) descentralización, reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales; 4) reforma del servicio civil apuntando al nivel intermedio de funcionarios administrativos; 5) independencia del poder judicial asegurando imparcialidad, proceso abierto para la selección de los jueces basado en la competencia e integridad, consultando opiniones fuera del poder ejecutivo y generando credibilidad en la justicia; 6) mejoramiento de la seguridad ciudadana; 7) reforma laboral estableciendo un marco de negociaciones que evite el exceso de conflicto y promueva la cooperación; 8) reestructuración de los ministerios del área social; 9) modernización del poder legislativo; 10) incremento en la capacidad regulatoria; 11) privatización en gran escala; 12) mejoramiento de la capacidad de recaudación impositiva; etc.

²⁰⁶ Una “tercera generación” de reformas en respuesta al proceso de globalización ha designado a las políticas que promueven mayor interacción entre el sector privado y el público a través de la movilización de tecnología, capacitación y conocimiento.

etapa iniciada en 1989. En la práctica, esta “segunda” reforma del Estado significó la puesta en disponibilidad y el retiro de alrededor de 5.000 agentes con un programa de capacitación y reciclado hacia el sector privado, de cuya efectividad no fue posible que las autoridades dieran cuenta, excepto del beneficio económico que de él obtuvieron las firmas que se ocuparon de consultoría y capacitación de recursos humanos.

En contraste, como ya hemos visto, se fue desarrollando al mismo tiempo una inédita variedad de modalidades de contratación individual más o menos encubierta que no han sido captadas por las estadísticas publicadas.

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

Resultados teóricos y empíricos

- I. La introducción del concepto de “triple afluencia” y su punto de inflexión en la década del 70 permitió definir y contrastar empíricamente el proceso de crisis fiscal, un desencadenante de las posteriores políticas de estabilidad fiscal y ajuste estructural. 1) Se discutieron los contenidos políticos de las primeras leyes y decretos (1989-1991) que regularon el “nuevo orden administrativo”. 2) Se confrontaron impactos y logros anunciados en el discurso oficial. 3) Se observó la ausencia de planes de empleo de emergencia previstos en la legislación. 4) Se formuló (tempranamente) una hipótesis según la cual, el volumen de la

- indemnización obtenida por el retiro voluntario del personal de las empresas estatales en vías de privatización, “desdibujaba en lo inmediato la percepción de que una eventual reinscripción en el mercado laboral sería ciertamente problemática”.
- II. Se analizaron dos tipos de tendencias respecto a las funciones y el personal en el Estado. 1) Tendencias históricas 1960-1989: i) el proceso de descentralización hacia las administraciones subnacionales se traduce en el mayor crecimiento absoluto y relativo del personal en estas últimas, y ii)) se acentuó el peso de funciones y personal en las áreas sociales y políticas, por comparación con el área económica. 2) Tendencias del período 1983-1989, de corto plazo, reproducen las tendencias de largo plazo (1969-1983).
- III. Se introdujo y se definió operacionalmente el concepto de “inflación política” (también “hiperinflación política”, parafraseando a las circunstancias económicas) coexistente con la reducción del Estado a partir de 1989: 1) i) aumento de cargos en las cúpulas políticas; ii) mayor peso absoluto y relativo del área política y iii) política de personal (reescalafonamientos, redefiniciones, promociones, etc.) con fuertes tintes particularistas y clientelísticos y el aval sindical. El *clientelismo* se infiere del proceso de intensa rotación de personal en el inicio del ciclo político, es decir, en el cambio de gestión de gobierno.
- IV. Las tres dimensiones de la reforma estatal, 1) la privatización del sector empresario estatal, 2) la descentralización de las funciones sociales, y 3) la politización de la administración nacional, fueron vinculadas a través de un conjunto de hipótesis --en el marco de una lógica de costo-beneficio (*rational choice*)-- a la dinámica de la negociación / confrontación sindical, explicando la emergencia del conflicto laboral y/o social de los 90.
- V. Se discutieron las innovaciones ideológicas y conceptuales que acompañaron a las reformas políticas y redefinieron el rol del Estado: 1) el equilibrio democracia-eficiencia y la introducción del concepto de *governancia*, y 2) el carácter histórico de la intervención estatal, los ciclos y las crisis de desarrollo.

- VI. Se analizaron los fundamentos filosófico-políticos de los procesos de descentralización estatal y se estableció su nexo con 1) el principio de subsidiariedad y 2) el nuevo federalismo fiscal.
- VII. Las principales piezas legislativas que rigieron al personal estatal en los últimos sesenta años permitieron señalar algunos aspectos significativos de las doctrinas y relaciones entre política y burocracia durante los sucesivos gobiernos.
- VIII. Se identificó una inédita variedad de modalidades de contratación individual o en programas y proyectos de trabajo, sean de fortalecimiento institucional o, más en general, de proyectos especiales de estudios e investigación. Algunas de las formas más frecuentes son: 1) locación de servicios o locación de obras para la prestación de servicios técnicos o profesionales especializados y/o la ejecución de obras; 2) becas de capacitación, estudio y de formación, 3) pasantías, 4) contratación de personal por partidas diferentes a la específica; 5) contratación de personal por organismos internacionales y multilaterales; 4) contratación de personal bajo la forma de consultoras de origen diverso; 5) otros “enclaves”; etc.
- IX. Se caracterizaron las principales tendencias en las políticas administrativas del gobierno de Menem según etapas políticas significativas y se formulan algunas hipótesis neo-institucionalistas (Meyer y Rowan; March y Olsen; etc.). 1989: La Reforma del Estado, primera etapa; 1992: Nuevas instituciones: los organismos de control; 1994: La Reforma Constitucional y los nuevos organismos de control; 1996: Segunda Reforma del Estado; 1998: Negociación colectiva estatal en las postrimerías de la gestión menemista.
- X. La fase final del gobierno de Menem incorporó los principales instrumentos normativos de las relaciones laborales del personal de la Administración Pública Nacional. Se identificaron los actores principales, se analizan las gestiones políticas y los resultados obtenidos. Se compararon las condiciones de trabajo antes y después de las innovaciones introducidas con las convenciones colectivas de trabajo.

Comentarios finales y algunas conjeturas

La difusión de nuevas formas de contratación desde la década del noventa desvirtuó el perfil formal del empleo público. Aun cuando la noción de estabilidad con garantía constitucional fue reiteradamente contravenida, la novedad en el sector público fue la incorporación de personal en condiciones ambiguas respecto a la dependencia laboral, duración del cargo, protección social, etc.

La flexibilidad, sea en el empleo, en el puesto de trabajo o en la remuneración (Novick y Galin 2003:16-18), se redefinen en el contexto del sector público con referencia a los atributos del empleo público típico. Desde ese punto de vista, la precarización implica la comparación en un escenario según el cual un empleo “no reúne las condiciones del empleo típico y generalmente está subprotegido”.

Cotejando, precisamente, con el sector privado, el sector público genera relativamente menos empleos “uniocupacionales”, o sea ocupaciones que puedan ser exclusivas, de más de treinta horas de dedicación. Sencillamente, cayó la generación de empleos “de calidad” en el sector público.

La segmentación ocupacional en el ámbito público nacional, provincial y municipal ha sido y sigue siendo fundamentalmente una respuesta para eludir las restricciones fiscales a la incorporación de nuevo personal (por congelamiento de plantas y vacantes) y/o la necesidad de sortear (en más o en menos) las disposiciones establecidas en materia salarial.

De todos modos tener un contrato de trabajo, como ocurre en la administración pública, establece vínculos formales y mayores probabilidades de respeto a los derechos laborales. Por otro lado, la flexibilización en el sector público poco tiene que ver con la óptica de promover mayor competitividad en una economía cada vez más globalizada. O con la controversia acerca de su efecto dinamizador en un mercado de trabajo recesivo. Pero, sin duda, el deterioro en sí del mercado de trabajo naturalizó y favoreció la precarización progresiva en el sector estatal que, como hemos visto, presenta ramas

con cada vez mayor vulnerabilidad, como el personal en *salud*, que pierde estabilidad, aumenta su precariedad y el pluriempleo.

La pérdida de estabilidad en sí es un proceso generalizado. Según la OCDE (2004), durante los 80 y 90, en los países más desarrollados, el sector público fue reduciendo la seguridad que usualmente había brindado en el empleo. La legislación estableció mayor flexibilidad y los contratos temporales se volvieron más frecuentes, disipándose las diferencias entre empleo público y privado. En dieciséis países de la OCDE la estabilidad laboral es prácticamente similar en ambos sectores.

Por otra parte, una cierta flexibilización laboral es también funcional al clientelismo, al nepotismo y a otras discrecionalidades que amparan abiertamente el acceso y la carrera en una muy variada gama de cargos públicos, exentos cada vez más del rigor de los concursos públicos (Evans y Rauch s/f). Como lo ha señalado Longo (2004), “la flexibilización del empleo público está suponiendo una alteración, mayor o menor según los casos, de los arreglos institucionales utilizados para la garantía del sistema de mérito”. Este comentario apunta a que la “selección y promoción por competencias”, la “evaluación de rendimientos” y otras etiquetas podrían estar reemplazando criterios “formalmente objetivos (antigüedad, títulos) por procedimientos de mayor subjetividad”, afectando no sólo la calidad del empleo, sino también la calidad institucional de la administración pública.

En relación a los salarios, existen nichos diferenciados incluyendo un probable clientelismo en el ingreso de personal con las menores remuneraciones. En su conjunto, la política salarial se caracteriza por su gran rigidez y atraso en la recuperación de los niveles anteriores, frente a los ajustes inflacionarios. Es notable que aún con la restitución del descuento del 13 por ciento en 2001 y de los sucesivos aumentos la comparación en términos de la evolución del salario y del nivel de precios no resiste para el año 2004. Es más desfavorable que en 2001.

La situación más propicia del salario estatal en los 90 se revierte patéticamente en la actualidad. Mayor complejidad y heterogeneidad del espacio laboral estatal resumen la imagen general del empleo público antes y después de la crisis-devaluación 2001-2002.

Las notas principales que describen la situación salarial parecen sonar contradictorias. Es necesario un esfuerzo de imaginación metodológica para integrar los resultados²⁰⁷. Por un lado, se presenta 1) una igualación distributiva, visto el panorama en conjunto; pero, por otro lado, cuando se desagregan las categorías extremas, se observa, al contrario, 2) una mayor dispersión y polarización estructural. Los salarios extremos del escalafón administrativo (SINAPA) pasaron a distanciarse entre 2001 y 2004, de 15.7 veces más a 16.9. La desigualdad es impactante al compararse históricamente los extremos salariales de escalafones equivalentes: 1973: 10.3; 1974-75: 5.3; 1976: 6.8; 1977-81: 9.7; 1982: 6.3; 1984-86: 5.2; 1995: 11.8.

También es necesario resaltar la acentuación de las disparidades salariales “entre escalafones”. La consecuencia es una enorme fragmentación en desmedro principalmente del escalafón técnico-científico. Como resultado final, ya lo hemos mencionado, la brecha salarial pasó de 21 a 28 veces entre los ingresos extremos del sector.

La crisis-devaluación 2001-2002 marcó un punto de inflexión en el aparato estatal. El papel del gobierno nacional adquirió un nuevo protagonismo como agente principal del gasto público. Así, la concentración de los recursos públicos fue creciendo a su favor desde 2002 revirtiendo la tendencia histórica desde los años cincuenta que en forma gradual y persistente se caracterizó por la descentralización del gasto hacia las jurisdicciones subnacionales (provincias y municipios). Entre 2001 y 2005, en cambio, la proporción del gasto a cargo de la administración nacional ascendió de 51 a 55 por ciento²⁰⁸. Este nuevo rol de apropiación por parte del Poder Ejecutivo Nacional también se refleja en otros aspectos discrecionales del manejo de los fondos fiduciarios (Negri 2005) y del presupuesto en general.

²⁰⁷ Esta estructura complicada de la desigualdad de ingresos reproduce los resultados recientes para la PEA general, según la EPH-INDEC.

²⁰⁸ Datos 2001 en Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía. Datos 2005 en *Mensaje de la Ley de Presupuesto 2005*.

Como es sabido, la recaudación ha sido mayor de la prevista en los últimos años debido a la “subestimación” por parte del Poder Ejecutivo en el mensaje de la ley de presupuesto; los excedentes generados han permitido un inédito margen de maniobrabilidad por parte del gobierno nacional con los gobiernos provinciales. Si la discrecionalidad política se tradujera efectivamente en obras públicas habría que analizar su impacto en la creación indirecta de puestos de empleo. ¿Sería a través de nuevas modalidades como la *agencificación* (Talbot et al. 2000), basadas en una gran autonomía de organismos públicos, o bien, a través de creaciones societarias tipo *Public-Private Partnership*, de emprendimientos mixtos? (Oppenheim y McGregor (2004); Mas Sabaté (2004); Consenso de Madrid 2005).

En 2005, también se observó un cambio de la tendencia general a la flexibilización. Si una mirada retrospectiva hacia los 90 revela que la ausencia de estabilidad en el sector público trajo aparejada una mayor precariedad, los datos recientes indican que si bien el régimen de contratos sigue vigente, el proyecto de homologación del convenio colectivo de trabajo general para todo el personal de la administración pública, garantizaría a todos, incluyendo al personal contratado, el acceso a los beneficios –excepto la estabilidad-- del empleo formal.

Un comentario final respecto al punto de inflexión en 2005, quince años después del inicio de la Reforma del Estado. Si bien no aumentó la incidencia relativa del empleo público en el mercado de trabajo (al menos como ocupación principal), sino lo contrario, su recomposición por ramas de actividad insinúa, en cambio, una creciente intervención estatal allí donde la década del noventa mostró su retracción. ¿Es el fin de un ciclo? Este interrogante abre nuevos horizontes a la investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman M. (1998): *Trabajadores del Estado en Iberoamerica*, Cap. 1 Argentina, Ciudad Argentina, pp. 11-38.
- Acuña, C. Y Chudnovsky M. (2002): "El sistema de salud en Argentina", *Documento 60*, Marzo 2002, Universidad de San Andrés.
- Acuña, C.H. y Smith W.C. (1996): "La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales", *Desarrollo Económico* 36 N°141.
- Astori, D. (1999): "Hacia nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil", *Aportes*, Año 6, N°14.
- ATE-MTA (1996): "¿Un País sin Estado?", Documento de la Asociación Trabajadores del Estado-Congreso de los Trabajadores del Estado y Congreso de los Trabajadores Argentinos. Auditoría General de la Nación, *Memorias 1998*.
- Atkinson, M. y W. Coleman, (1992): "Policy Networks, Policy Communities, and the Problem of Governance", *Governance* 5, 1992, pp. 154-180.
- Aucoin, P. (1990): "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance* Vol. 3 (2) pp.115-137
- Auton O. (1999): "Estabilidad, movilidad, polivalencia funcional. Las controversias de los nuevos desafíos laborales", Cap.7 En *Estado argentino. Transformación de las relaciones laborales*, Buenos Aires, Fundación Unión.
- Auton, O. (2005): Entrevista 13/05/2005, UPCN Director de Profesionales.
- Auyero, J (2002); "La Protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática", Centro Cultural Rojas-UBA, 2002.
- Babino, L. G. (2003): "Hacia una visión sistémica de la gestión de gobierno", Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración.
- Banco Central de la República Argentina (2004): *Informe de entidades financieras y cambiarias*, Superintendencia de entidades financieras y cambiarias.
- Banco Mundial (1997): *World Development Report 1997, The state in a changing world*.
- Barzelay M. y Babak A. (1999): *Atravesando la burocracia*, México, F.C.E.
- Baumgartener, F. y Jones B. (1993): *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Beer, S.H. (1977): "A Political Scientist's View of Fiscal Federalism". En Oates, W.E. (comp.): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Lexington Books.
- Bekke, H.A,G.M; Perry, J.L. y Toonen Th. A.J., (comp.) (1996): *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press.

Bennet, R. (comp.) (1997): *Local government and market decentralization: Experiences in industrialized, developing, and former Eastern bloc countries*, Tokio, United Nations University Press.

Bhagwati, J. (1995): "The New Thinking on Development", *Journal of Democracy* 6, N°4.

Biersteker, T.J. (1995): "The "triumph" of liberal economic ideas in the developing world", En Stallings B.: *Global change, regional response. The new international context of development*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bird, R.M. y Wallich Ch.I. (1994): "Local Government Finance in Transition Economies. Policy and Institutional Issues". En Schiavo-Campo, Salvatore (ed.): *Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies*, World Bank Discussion Papers 241.

Birdsall, N. y de la Torre, A. con Menezes, R. (2001): *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*, Washington DC, United States: Carnegie Endowment for International Peace and the Inter-American Dialogue.

Bisang, R. y Cetrángolo O. (1997): "Descentralización de los servicios de salud en la Argentina", CEPAL, *Serie de Reformas de Política Pública*, N° 47, Santiago de Chile.

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

Bonefeld, W. (1996): "State and Society: Prospects and Trends", *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas de juego*, UBA, 3-5 de julio. Mimeo.

Boneo, H. (1974): "Las empresas públicas en América Latina: los últimos veinte años". Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, México, 22-26 de julio.

Bonifacio, J.A. (1986): "El empleo en la Administración Pública Nacional entre 1959 y 1985. Características generales". Buenos Aires, Informe de Investigación, INAP, Mimeo.

Bonifacio, A. (2003): "Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición", VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre.

Bonifacio, J.A. y Falivene, G. (2002): "Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana". *Documentos Debate : Estado, Administración Pública y Sociedad*, 8, CLAD, www.clad.org.ve.SIARE.

Box, Richard (2002). "Pragmatic Discourse and Administrative Legitimacy", *American Review of Public Administration*, Parkville, Vol. 32, N° 1, Marzo.

Bozzo C. et al (1996): "Los procesos de Reforma del Estado. La Segunda Etapa y su agenda", *Aportes*, Año 3, N° 6.

Bozzo C., López, B., Rubins, B. y Zapata A. (1997): *Cuaderno CEPAS N° 5: La segunda reforma del Estado: balance*, Buenos Aires, CEPAS.

Bradford, C. I. Jr. (1994): "Redefining the Role of the State: Political Processes, State Capacity and the New Agenda in Latin America". En Bradford, C. Jr. (comp.): *Redefining the State in Latin America*, OECD.

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

Bresser Pereira, L. C.; Maravall, J.M.; Przeworski, A. (1993): *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bresser Pereira, L.C. (1993): "Economic Reforms Cycles of State Intervention". En Whitehead, L. (ed.), *Economic Liberalization and Democratization: Explorations of the Linkages*, World Development. Special Issue.

Bresser Pereira, L. C. (1996): "Da Administração Pública Burocrática à Gerencial". Mimeo. A publicarse en *Revista do Serviço Público*.

Brunsson, N. y Olsen, J.P. (1993): *The Reforming Organization* Routledge, London

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

Burki, S. J. y Edwards, S (1996): *Dismantling the Populist State. The Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., World Bank Latin American and Caribbean Studies. Viewpoints.

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, N° 97, 14 de septiembre de 1992.

Cameron, D. R.: "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *American Political Science Review*, 1978, 72. 1243-1261

Canitrot, A. (1981): "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981", *Desarrollo Económico*, N° 82, Vol 21. pp.131-189.

Carciofi, R. (coord.), Cetrángolo, O y Larrañaga, O. (1996): *Desafíos de la Descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile*, Santiago de Chile, NU, CEPAL.

Castoriadis, C. (1980): "Reflexiones sobre el 'desarrollo' y la 'racionalidad' ". En Attali J. et al: *El mito del desarrollo*, Barcelona, Kairós.

CEPAL, ... (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1992): *Equidad y Transformación Productiva: un Enfoque Integrado*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998): *El Pacto Fiscal. Fortalezas. Debilidades. Desafíos*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004): "Calidad del empleo y calidad de la atención en la salud en Córdoba, Argentina. Aportes para políticas laborales más

equitativas”. Seminario “Las políticas laborales en los espacios locales de salud”, Córdoba, Argentina, 27 de octubre.

Cetrángolo, O. y Gatto, F., (2002): “Descentralización fiscal en Argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientado”. Documento para un seminario sobre “Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores”, ILPES y Gobierno de la Provincia de Pichincha, Quito, Ecuador, 10-12 de julio.

Cetrángolo, O. y Gatto, F., (2002): “Las provincias en la crisis Argentina Algunos elementos para discutir las prioridades de la cooperación internacional”, CEPAL, Trabajo presentado en “Seminario Argentina un anno dopo: quale Cooperazione?”, CeSPI y el IILA, Roma, 6 de diciembre.

Cetrángolo, O., Jiménez, J. P., Devoto, F. y Vega, D. (2002), *Las finanzas públicas provinciales: Situación actual y perspectivas*. Buenos Aires, CEPAL.

CEUNM (Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría): *Boletines Informativos* Nros. 39, 1990; 53, 1991; 54 y 64, 1992; 68 y 75, 1993; 77, 1994.

CFI, Consejo Federal de Inversiones: "Servicios educativos nacionales en las provincias", 1991.

CGECSE, Coordinación General de Estudios de Costo del Sistema Educativo (2005): *Informe Indicativo de salarios docentes*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. http://www.me.gov.ar/cgecse/inform_sal_doc/informe_octubre_diciembre05.pdf

Christensen, T. y Peters, G. (2003): “Dynamic of institutional change, the changing role of the executive”. Documento para Joint Sessions of Workshops Edinburgh, Reino Unido, 28 de marzo-2 de abril de 2003 – Workshop on Institutional Theory: Issues of Measurement and Change. www.essex.ac.uk/ECPR/events

Christensen, T., Laegreid, P. y Wise, L. (2000): “Active Administrative Policy: Presumptions and Practice”, Documento presentado en “IPSA World Congress”, Quebec, 1-5 de agosto de 2000.

Christensen, T. y Peters, B.G. (1999): *Structure, Culture and Governance: A Comparative Analysis of Norway and the United States*, Lanhan, Rowman & Littlefield.

Clarín, Buenos Aires, 7/07/2005.

Claval, P. (1995): “Afterword”, *International Political Science Review* 16, N° 3.

Hacia un Estado moderno: Un programa para la Reforma Administrativa. Octubre 1990. Segunda Revisión. Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa. Programa de Reforma Administrativa: "Balance de la Primera Etapa. Resumen General", Buenos Aires, Agosto de 1991.

Consenso de Madrid (2005): VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, CLAD, Ministerios de Administraciones Públicas, Madrid, España, 23-24 de junio de 2005.

Coraggio, J.L. (1997): “Análisis de las recomendaciones de los organismos internacionales para el área de educación”. Ponencia presentada en el Primer Seminario Nacional “Poder, educación y pobreza en la Argentina de los 90”, Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte y CTERA, Buenos Aires, 7-18 de julio.

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

Cox, G. y McCubbins, M. (s.f.): "Political Structure and Economic Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes". (Manuscrito) A aparecer en S. Haggard y M. McCubbins (comp.) *Political Institutions and Determinants of Public Policy: When Do Institutions Matter?*

Crowley, R.W. (1971): "Long Swings in the Role of Government in Western Europe since the Eleven Century", *Public Finance-Finances Publiques* XXVI.

Decreto 1184/2001: Sustitúyese el régimen de contrataciones reglamentario del artículo 47 de la Ley N° 11.672 (t.o. 1999), aprobado por Decreto N° 92/95, Buenos Aires, 20/9/2001, *Infoleg*.

Del Olmo, G. y Ruiz S. (1986): "Algunos aspectos de la situación escalafonaria del sector público nacional", INAP, Mimeo.

Denhardt, Janet V. y Denhardt, Robert B. (2000): "The New Public Service: Serving rather than Steering", *Public Administration Review*, Vol. 60, N° 6, pp. 549-559.

Denhardt, Janet V. y Denhardt, Robert B. (2003): *The New Public Service: Serving, not Steering*, Nueva York, M. E. Sharpe. Armonk.

DIGRAD, Dirección General del Registro Automático de Datos. Presidencia de la Nación. *Boletín Informativo del Sistema Estadístico de Personal Civil de la Nación*, 1983 a 1989, Tabulados especiales para 1991.

DIGRAD, Dirección General del Registro Automático de Datos. Presidencia de la Nación. Tabulados de cargos ocupados, movimientos de altas y bajas y variaciones, 1983-1986.

Di Maggio, P. J. y Powell, W. (1983) "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 35, pp. 147-60.

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

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

Dollery, B. y Hamburger, P. (1996): "Winners and Losers in the Australian Public Service in the 1980s. An Empirical Note on the Pusey Thesis", *Australian Journal of Political Science* 31, 1.

Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996): "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies* XLIV, pp. 343-357.

Downs, A. (1987): *Inside Bureacracy*, Boston, Little Brown.

Duarte, M. (2001): "Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos", *Realidad Económica*, N° 182, agosto-septiembre.

Etchemendy, S. (2000): "Construction Reform Coalitions: The Politics of Compensation in the Argentine Path to Economic Liberalization". Documento presentado en el XXII LASA, Latin American Studies Association, Congress, Miami, 16-18 de marzo.

Evans, P. (2002): "Beyond "Institutional Monocropping": Institutions, Capabilities, and Deliberative Development". //sociology.berkeley.edu/faculty/evans

Evans, P. "The Challenges of the "Institutional Turn": New Interdisciplinary Opportunities in Development Theory". 2nd Revision. //sociology.berkeley.edu/faculty/evans

Evans, P. y Rauch (s/f): "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth"
<http://www.sociology.berkeley.edu/faculty/evans.burperf.html>

Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. "Estadísticas de conflictos laborales". 1991 y 1992.

Evans, P. y Rauch (s/f): "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth".
<http://www.sociology.berkeley.edu/faculty/evans.burperf.html>

Falcon, R.(1993): "Políticas Neoliberales y Respuestas Sindicales (1989-1992)" En *Desafíos para el sindicalismo en la Argentina*. Buenos Aires, Legasa.

Farías, V. E. (1994): "Social exclusion in Latin America: An annotated bibliography". *DP/70*. Ginebra, International Institute for Labour Studies.

Feijoó, M. del C. (2002): *Argentina: Equidad social y educación en los años '90*. Sede regional Buenos Aires, IPE –UNESCO.

Feldfeber, M. y Ivanier. A. (2003) "La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Mayo-agosto, Vol. 8 N° 18.

Ferreira, H., Rodríguez, A., Sarabia, L., Seijas, M. y R. Tomasino (1994): "Transferencia de Servicios Educativos". Informe AG, *APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental 1, 2*, 1994.

FIEL: Informe presentado a la Octava Convención de ADEBA (Preliminar), 1992.

FIEL, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1993): *Hacia un Nueva Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina*, Buenos Aires.

FIEL (1998): "Una educación para el siglo XXI",
www.fiel.org/publicaciones/Libros/elcasoarg.pdf

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

Fleury, S. (2003): "Reforma del Estado". *Revista Instituciones y Desarrollo* 14-15 págs. 81-122. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.
<http://www.iigov.org>

Fonction Publique: "Droit syndical et Organismes Consultatifs", *Journal Officiel de la République Française*, Francia, 1983.

Fox Piven, F. (1993): "Reforming the Welfare State: The American Experience". In G. Albo. et al: *A Different Kind of State? Popular Power and Democratic Administration*, Toronto, Oxford University Press.

Fox, J. y Aranda, J (1996): *Decentralization and Rural Development in Mexico. Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*, San Diego, Center for US-Mexican Studies. University of California.

Fraga R. (1991): *La cuestión sindical*, Buenos Aires, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

Fukuyama, Francis (2004): *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B.

GAO: *Effectively implementing the GPRA*, 1996.

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

Geddes, B. (1993): *The Politicians' Dilemma: Reforming the State in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

Geddes, B. (1994): *Building State Capacity in Latin America*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press.

Gerchunoff, P. y Cánovas, G. (1995): "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica". *Desarrollo Económico* 34 N°136, pp. 483-512.

Gerchunoff, P. y Machinea, J.L. (1995): "Un Ensayo sobre la Política Económica después de la Estabilización". En P. Bustos (ed.): *Más allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización*. Fundación Friedrich Ebert.

Gerchunoff, P.; Greco, E y D. Bondorevsky (2003): *Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002*. Serie Gestión Pública 34. ILPES, NU, CEPAL. Santiago de Chile. <www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/12418/P12418.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

Ghio, J. M. (2000): "Informe Reforma del Estado y Modernización Administrativa Argentina 1989-1999". Estudio de Caso N° 6, Informe Final Proyecto Reforma del Estado: Experiencias y Desafíos en América Latina. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.

Gordillo, A. (1974): "La administración argentina en los últimos veinte años: con especial referencia a su régimen jurídico". Documento presentado en el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, México, 22-26 de julio.

Gorostiaga, J.; Acedo, C. y Xifra, S. (2003). "Secondary education in Argentina during the 1990s: The limits of a comprehensive reform effort". *Education Policy Analysis Archives*, 11(17). Retrieved [date] from <http://epaa.asu.edu/epaa/v11n17/>.

Granovetter, M. (1985): "Economic action and Social Structure: the problem of the embeddedness", *American Journal of Sociology*, Vol. 3 N° 3, pp. 481-510

- Grindle M. (1996): *Challenging the State*, Cambridge University Press.
- Grindle M. y Thomas, J. (1991): *Public Choices and Policy Change. The Political of Reform in Developing Countries*", Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Grindle, M.S. y Thomas, J.W. (1991): *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Groisman, E. (1986): "La función pública en la República Argentina". Memoria del Seminario Internacional sobre Administración de Personal y Carrera Administrativa, Quito, 16-20 de junio, CLAD; ALAP; ILDIS.
- Groisman, E. I. y Lerner, E. R (2000): "Responsabilización por medio de los controles clásicos". En *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo. Consejo Científico (coord.).CLAD; BID; Buenos Aires, Eudeba.
- Groisman, E. (s/f): "Las *cartas compromiso* como instrumento para mejorar la gestión: aspectos positivos y riesgos implícitos", Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración.
- Haas, P. (1992). "Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, Vol. 46 N°1.
- Haggard S. y Kaufman, R. (1994): "Democratic Institutions, Economic Policy and Performance in Latin America".
- Haggard, S. (1995): "La Reforma del Estado en América Latina". *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, N°11.
- Haggard S. y Kaufman, R. (1995): "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado", *Desarrollo Económico* 35, N°139.
- Hall, P. (1989): *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press.
- Harmon, M. M. y Mayer, R. T. (1999): Teoría de la organización para la Administración Pública", México, F.C.E.
- Hirschman, A.O. (1982): *Shifting Involvements*, Princeton, Princeton University Press.
- Hogwood, B. W y Peters B.G. (2000): "Diffused or Diverse?: Explaining Patterns of Public Employment". Documento preparado para el "American Political Science Association Annual Meeting", Washington DC, 31 de agosto al 3 de septiembre de 2000.
- Hollifield, J. (1995): "Jacobinism and the Napoleonic State Tradition in French Public Administration and Public Policy", 91 Chicago APSA Conference.
- Hood, Ch. (1996): "Exploring variations in Public Management Reform of the 1980's", en Bekke, H.A.G.M et al: op. cit.
- Hood, C. (1996): "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980's", en Bekke, A.G.M, Perry, J.L. y Toonen T. J. (comp.): *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press.

Hood, C. (1998) *The art of the state: culture, rhetoric and public management*, Oxford, Oxford University Press.

Hood, C. y Jackson, M. (1991): *La argumentación administrativa*, México, F.C.E.

Iacoviello, M. y Tommasi, M. (L.Zuvanic, colaboración) (2002): "Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Caso Argentina". Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Políticas. www.iadb.org/int/DRP/esp/Red5/Documentos/BIDArgentina11-02esp.pdf.

IPE-Buenos Aires (2000): "Los Docentes Argentinos Resultados de una encuesta nacional sobre la situación y la cultura de los docentes". Sede Regional del Instituto Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

INAP (1997): Reseña del proceso de Reforma del Estado en la Argentina. 1989-1996, Informe AIG (1994): "Transferencia de Servicios Educativos". Aportes, Año 1 N° 2.

INDEC (2005): "Recursos humanos del Sector Público Nacional, por tipo de función. Años 1999-2003", <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/18/d080201.xls> 15 Mayo 2005

INDEC (2005): Censo de Población, Hogares y Viviendas 2001.

INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (1995): "Sector Público, Presupuesto Nacional, Ejecución del Presupuesto, Esquema de ahorro, inversión, financiamiento". Base de Datos.

INDEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2005): "Índice de Salarios y Coeficiente de Variación Salarial. *Información de Prensa*, 6 de mayo de 2005.

Kelly G. y Muers, S.: "Creating Public Value. An analytical framework for public service Reform". Strategy Unit, Cabinet Office, 10/10/2005, www.strategy.gov.uk.

Kliksberg, B. (1989): *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.

König, K. (2002): "On the Typology of Public Administration". Second Braibant Lecture, edited by Michael Duggett, Distribution : [IIAS/IISA](http://www.iias.nl).

Krasner, S. (1984): "Approches to the State Alternative Conceptions of Historical Dynamics", *Comparative Politics* 16 pp. 223-246.

Kritz, E. (2003): "La segmentación del mercado de trabajo como indicador de la crisis productiva". CERA, Cámara de Exportadores de la República Argentina, Instituto de Estrategia Internacional, mayo de 2003, www.cera.org.ar.

Laboratorio de Políticas Públicas (2005): "Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical", *Serie Ensayos e Investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas*, Buenos Aires, N° 15.

La Nación, Buenos Aires, 27/04/2005; 22/06/05.

- Lam, J. T. M. (1996): "Decentralization in Public Administration: Hong Kong's Experience", *Public Policy and Administration*, Vol.11 N°1.
- Lane, J. E. (1993): *The public sector. Concepts, Models and Approaches*. Londres, SAGE Publications.
- Lane J. E (1996): *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*, SAGE.
- Lechner, N. (1994): "La (Problemática) Invocación de la Sociedad Civil", *Perfiles Latinoamericanos*, Año 3 N°5, Diciembre de 1994, FLACSO-México, pp. 131-144.
- Lechner, N. (1995): "Las Transformaciones de la Política". Ponencia presentada en la conferencia "Fault Lines of Democratic Governance in the Americas". Mimeo.
- Light P. C. (2006): "The Tides of Reform Revisited: Patterns in Making Government Work, 1945-1995", *Public Administration Review*, Enero-febrero; 66, 1.
- Lindbeck, A. (1985): "Redistribution policy and the expansion of the public sector", *Journal of Public Economics* 28, pp. 309-328.
- Longo, F. (2004): "Servicio civil y ética pública", Trabajo presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 de noviembre de 2004.
- López Murphy, R. (ed.) (1995): *La Descentralización Fiscal en América Latina*, Buenos Aires, FIEL-BID.
- López Murphy, R. (comp.) (1995): *La descentralización fiscal en América Latina: Problemas y Perspectivas*. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada. Buenos Aires, FIEL-BID.
- Lora, E. (2000): "What makes reforms likely?: timing and sequencing of structural reforms in Latin America". ECLAC (Research Dept. Working paper series; 424). Versión preliminar Preliminary version August 1998, reprinted June 2000"
- Lora, E (2002): "Conclusiones de un Seminario", CEPAL, Santiago de Chile, 9 de marzo.
- Lora, E. y U. Panizza (2002): "Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny", Documento para el seminario "Reforming Reforms, Annual Meetings of the Board of Governors, Inter-American Development Bank and Inter-American Investment Corporation", Fortaleza, Brasil, 11 de marzo de 2002. [http:// www.iadb.org/res](http://www.iadb.org/res)
- Lozano J. y V. Merino Dinari (comp.) (1998): *La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública*, Transparencia Internacional Latinoamérica y el Caribe, Buenos Aires, Granica/Ciedla.
- Maintz, R. (1985): *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- March, J.G. y Olsen, J. P. (1995): *Democratic Governance*. Nueva York, The Free Press.
- MARE, Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (1995): "Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado". Documento de la Cámara de la Reforma del Estado, Presidencia de la República de Brasil, Brasilia.

Marshall, A. (1999): "El empleo en el sector educativo", Ministerio de Cultura y Educación, Dirección General Red Federal de Información Educativa, *Serie Estudios Especiales* 1, 1999.

Mas Sabaté, J. (2004): "Un nuevo modelo de externalización (tercerización/outsourcing) en la administración pública". Trabajo presentado en el IX Congreso de Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre de 2004.

Mendès, C. (1980): "Crisis del Desarrollo: 'Praxis' y Entelequia". En J. Attali et al: *El mito del desarrollo*, Barcelona, Kairós.

MEOySP, República Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda (1995): "Salarios de la Administración Pública Nacional, SINAPA". *Serie de Documentos de Trabajo sobre Salarios y Ocupación del Sector Público*, Documento N°1.

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

Meyer, J.W. y Rowan, B. (1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-363.

Milward, H. B. (1996): "Symposium on the Hollow State", *Journal of Public Administration Research and Theory* 6, N° 2.

Ministerio de Cultura y Educación (1996): *Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos '94. Resultados Definitivos*. Serie A N° 1, Total del País, Argentina.

Ministerio de Economía (2001): *Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, Cuadro 1*.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos: "Presentación del proyecto de Presupuesto para la Administración Pública Nacional - Ejercicio 1993". Mimeo s/f.

Ministerio de Economía y Producción (2005): *Boletín Fiscal 4° trimestre de 2001 y de 2004*, Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto, www.mecon.gov.ar, Mayo de 2005.

Ministerio de Economía y Producción (2005): *Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento 2004*, Secretaría de Hacienda, Administración Pública Nacional, www.mecon.gov.ar, Mayo de 2005.

Ministerio de Economía y Producción (2005): *Mensaje de la Ley de Presupuesto 2001, 2004 y 2005*, Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto, www.mecon.gov.ar, Mayo de 2005.

Ministerio de Economía y Producción (2005): *Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional 2000, 2001, 2002, 2003, 2004*, Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto, www.mecon.gov.ar, Mayo de 2005.

Ministerio de Economía y Producción (2005): *Series de Gasto Público Consolidado por finalidad-función (1980-2003)*, Secretaría de Política Económica, Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados, www.mecon.gov.ar, Mayo de 2005.

Ministerio de Economía y Producción (2005): *Sistema Integrado de Recursos Humanos - SIRHU*. Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público, www.mecon.gov.ar, Mayo de 2005.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2003): “Descentralización y Estrategias en Educación. El Caso Argentina”, Julio.

Ministerio de Educación. Secretaría de Políticas Universitarias (2005): “Cuadro sobre Personal Docente y No Docente de Universidades Nacionales”, Inédito, Área de Recursos Humanos de las Universidades Nacionales, Dirección de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria, Coordinación de Áreas Relativas al Financiamiento e Información Universitaria.

Montecinos, V. (1995): “Economists in Political and Policy Elites in Latin America”. *Post-1945 Internationalization of Economics*, Durham, Duke University.

Montoya, S., et. al, (2001): “¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos”. En Volumen IV, *Una mirada comparativa: Argentina y Brasil, Serie políticas sociales* 42, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile.

Morduchowicz, A. (1997a): “La estructura salarial docente en la Argentina: conceptos, dificultades y evidencia empírica”. Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina.

Morduchowicz, A. (1997b): “La homogeneidad como mecanismo de desigualdad en el régimen salarial docente: lineamientos y alternativas para su transformación.”, Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina.

Morduchowicz, A. (2003): “Eficiencia y corrupción en educación. El caso argentino” Trabajo presentado en el Seminario internacional: “Strategies to improve transparency and Accountability in education”, Guanajuato, México, 3-7 de noviembre.

Morin, E. (1980): “El Desarrollo de la crisis del desarrollo”. En J. Attali et al: *El mito del desarrollo*. Barcelona, Kairós.

Muñoz G., O. (1993): “Hacia el Estado Regulador”. En *Después de las Privatizaciones. Hacia el Estado Regulador*, O. Muñoz.G. (de.), CIEPLAN, Santiago de Chile.

Murillo et. al. (2002) *The economic effects of unions in Latin America: Teachers' unions and education in Argentina*, DIB. Disponible en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-463.pdf>

Naim, M. (1995): “Latin America: the Second Stage of Reforms”. En Diamond. L y Plattner, R. (comp.): *Economic Reforms and Democracy*, Londres, Johns Hopkins University Press.

Naim, M. (1999): “Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?”, Working Draft, IMF Conference on Second Generation Reforms. Washington DC.

Negri, M. (2005): “Dos años de Gobierno ¿Más o menos calidad institucional?”, *Escenarios Alternativos* 13. www.escenariosalternativos.org./13, Junio de 2005.

Nickson, A. (2002): “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Octubre.

- Niskanen, W.A. (1971): *Bureacracy and Representative Government*. Chicago, Aldini Atterton Press.
- North, D. C. (1989): *Instituciones, cambio social y desempeño económico*, México, F.C.E.
- Novick de Senen Gonzalez, S. (2001): "Argentina: Centro y Periferias en la Reforma Educativa. Macroproyectos y Micropolítica. (1993-1999). Presentado en LASA Congress, Latin American Studies Association, Washington D.C., 6-8 de septiembre.
- Novick, M. y P. Galin (2003): "Flexibilidad del mercado de trabajo y precarización del empleo. El caso del sector salud". Primer Estudio. Organización Panamericana de la Salud, Programa de Desarrollo de Recursos, Humanos en las Reformas Sectoriales de Salud (OPS/OIT/CEPAL).
- O'Donnell, G. (1994): "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5, pp.1-61.
- O'Donnell, G. (1995): "Partial Institutionalization: Latin American and Elsewhere". *Consolidating Third Wave Democracies: Trends and Challenges*, Taiwan, 1995.
- O'Donnell, G. (1996): "Illusions about Consolidation". *Journal of Democracy* 7 N° 2.
- Ocampo, J. A. (2003): LATIN AMERICA'S GROWTH FRUSTRATIONS: THE MACRO AND MESOECONOMIC LINKS, *SEMINAR on Management of Volatility, Financial Liberalization and Growth in Emerging Economies*, ECLAC Headquarters, Santiago de Chile.
- OECD (2004): *Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment*. OECD Observer. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/6/33660031.pdf>
- Offe C.(s/f): "Criterios de racionalidad y problemas del funcionamiento político administrativo", en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- Oberman, I. et al (2004): "Los Estados provinciales frente a las brechas socio-educativas. Una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas". Informe Final, Area de Políticas Educativas. Fondo de Investigaciones Educativas, PREAL. CIPPEC.
- OIT, Oficina Internacional del Trabajo América Latina y el Caribe (2004): "Panorama Laboral 2004", Ginebra.
- OIT: "Convención 151", Ginebra, 1978.
- OIT: "Recomendación 159", Ginebra, 1978.
- Olsen, J. P. y Peters, B. G. (comp.) (1996): *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Olsen, J. P. y Peters, B. G. (1996): *Learning from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Olson M. (1992) "Una teoría de los grupos y las organizaciones", En *La lógica de la Acción Colectiva*. Cap. 1, México, Limusa.
- Oppenheim Esq. J. y MacGregor, Th. (2004): "Democracy and public-private partnerships", WP.213; *SECTORAL ACTIVITIES PROGRAMME*, Ginebra, International Labour Office.

Orlansky, D. (1981): "Public Employment in Argentina and the United States. Expected Differences, Unexpected Similarities". Department of Political Sciences. University of Pittsburgh, 1991. (Draft).

Orlansky, D. (1984): "Evolución del Gasto en la Administración Pública Nacional (1941-1980)". Informe de Investigación, INAP, Instituto Nacional de la Administración Pública, Mimeo..

Orlansky, D. (1989): "Empleo Público y Condiciones de Trabajo. Argentina 1960-1986", *Desarrollo Económico*, Vol. 29, Nº113. También en Marshall, A. (comp.): *El empleo público frente a la crisis*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales.

Orlansky, D. (1993): "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 98, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT.

Orlansky, D. (1994): "Crisis y Transformación del Estado en la Argentina 1960-1993". *Ciclos*, Vol. IV Nº 7. También en *Cuadernos de Estudios Empresariales*, Nº 5. Servicio de Publicaciones. Universidad Complutense de Madrid.

Orlansky, D. (1994a): "Democratization, State Reform and Political Inflation", XVI Berlin IPSA Congress.

Orlansky, D. (1995): "State Reform in Argentina. Consequences of Reform Policies for Public Employee Unions", *91 Chicago APSA Congress*.

Orlansky, D. (1996): "Reforma del Estado e inflación política. Su impacto en el empleo público". En Figueiredo, J.B. (comp.): *Las Instituciones laborales frente a los cambios en América Latina*, Ginebra, International Institute for Labour Studies, ILO

Orlansky D. (1996): "Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical en el sector público. Argentina 1989-1995". *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*. Vol. XV, No.45, Septiembre-Diciembre.

Orlansky, D. (1997): "El Estado en transición 1989-1995: El nuevo estado empleador". En D. Cantón, D. y Jorrat, J. R. (comp.): *La Investigación Social Hoy*, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Orlansky, D. (1998): "Las políticas de descentralización", *Desarrollo económico*, Vol.138, Nº 151, Octubre-diciembre.

Orlansky, D. (1998): "Estados y bancos: una comunidad de políticas", *Escenarios Alternativos. Revista de Análisis Político*, Año 2, Nº 2.

Orlansky, D. (1999): "Haciendo la Democracia Operativa". *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, (16), Primer semestre.

Orlansky, D. (2000); "Bureacracy and Politics in Argentina. The Last Fifty Years", IPSA XVII World Congress, Quebec, Canada, 1-6 de agosto de 2000.

Orlansky, D.(2000): "Reforma del Estado y empleo público. Diez años después". En Sophia, Conciencia etc.: *Mapa del Estado*, PNUD

Orlansky, D. (2001): "Política y Burocracia. Argentina 1989-1999". Documento de Trabajo. [en línea]. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, IIGG Documentos de Trabajo, N° 26. <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/docs/dt/dt26.pdf>.

Orlansky, D. (2002): "El sector público bajo la óptica de la teoría ecológica de las organizaciones", Mimeo.

Orlansky, D. y Makón, A. (2003): "De la sindicalización a la informalidad: el Caso Repsol-YPF", *Revista Argentina de Sociología*, Año 1, N°1.

Orlansky, D., Makón, A. y Ortiz de Rozas, V. (2005): "Tendencias y cambio en el empleo público nacional", Trabajo presentado en el 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Aset, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 10-12 de agosto.

Orlansky, D. (2006): "Efectos de la reforma del Estado en el nivel y calidad del empleo público 1990-2005", Informe para el Proyecto "Apoyo al Programa Nacional de Trabajo Decente en Argentina", OIT, Buenos Aires.

Ortiz, M. et al (s/f): "Empleo público. Nuevas herramientas jurídicas en las políticas de recursos humanos sanitarios, para una modernización del estado provincia". www.albertoconde.com.ar/Investiga/empleo_publico.pdf

Osaki, M. (1997): "Las relaciones de trabajo en la administración pública", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 106, N° 3 julio-septiembre y N°4 octubre-diciembre.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector From Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*. Reading, Addison-Wesley Publishing Company.

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

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

Oszlak, O. (1997): "The Argentine Civil Service: an Unfinished Search of Identity", Documents and Settings\Usuario\Mis documentos\2 Oszlak\Osz Indiana.htm

Page, E. C. (1985): *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*. Brighton, Wheatshet Books.

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

Pautassi, L.C. (2001) "Equidad de género y calidad en el empleo: las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina". *Mujer y desarrollo* 30, Unidad Mujer y Desarrollo

Pavaglianiti, Norma (1991): *Neoconservadurismo y Educación: un debate silenciado en la Argentina del 90*, Buenos Aires, El Quirquincho.

Pérez Salgado, I. (1997): "El papel de la cooperación técnica internacional en el proceso de modernización del Estado y de la gestión pública", *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, No° 8, Mayo de 1997, Caracas.

Perry, G. y Herrera, A. M. (1994): "Finanzas públicas, estabilización y reforma estructural en América Latina", Documento de Trabajo, BID, Washington, D.C.

Peters, B.G. y Hood, C. (1995): "Erosion and Variety in Pay for High Public Office", *Governance* 8, 2.

Peters, B. G. (1996): *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, University Press of Kansas.

Peters, B.G. (1998): *Comparative Politics. Theory and Methods*. Nueva York, New York University Press.

Peters, B.G. (1999): "Institutional Theory and Administrative Reform". En Egeberg, M. y Laegreid, O. (comp.) *Organizing Political Institutions*, Oslo, Scandinavian University Press.

Peters, B. G. y Pierre, J. (2000): "Citizens Versus the New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment", *Administration & Society*, Vol. 32, N° 1, Marzo.

Peters, B. G. y Savoie, D. G. (comp.) (1995): *Governance in a Changing Environment*. Canadian Centre for Management Development, Montreal, Mc.Gill -Queen 's University Press.

Petersen, G.E. (1997): *Decentralization in Latin America. Learning through Experience*. World Bank. Latin American and Caribbean Studies. Viewpoints. The World Bank, Washington DC.

Pierre, J. (1995): *Bureacracy in the Modern State: Introduction to Comparative Public Administration*, England, Edward Elgar Publishing.

Pierson, P. (2000): "Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics". *American Political Science Review* Vol. 94, N°2, pp. 251-268.

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994): *Informe sobre el Desarrollo Humano*. México, Fondo de Cultura Económica.

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

PNUD (2002), "Competitividad de las provincias". En *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina/2002*, PNUD, Buenos Aires.

Poder Ejecutivo Nacional: "Reunión de Gabinete Nacional. Aprobación de Estructuras", Abril de 1991.

Popik, L. I. y Makón, M. P. (2000): República Argentina. Plan Nacional de Modernización del Estado. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 de octubre de 2000. Proyecto CEPAL-GTZ "Institucionalización del Enfoque de Género en la CEPAL y en Ministerios Sectoriales". Santiago de Chile, Marzo de <http://www.cepal.cl/publicaciones/UnidadMujer/6/LCL1506P/lcl1506e.pdf>

Prud'homme, R. (1994): "On the Dangers of Decentralization". *Policy Research Working Paper 1252*, World Bank, Washington DC.

Przeworski, A. (1995): "Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention". Presentado en la conferencia sobre "Desigualdad, el Estado de Bienestar y los Valores Sociales", El Escorial, España, 12-14 de julio.

Przeworski, A. y F. Limongi (1994): "Regímenes políticos y crecimiento económico", *Desarrollo Económico* 34, N° 134.

Przeworski, A. M., Alvarez, Cheibub, J.A. y Limongi, F. (1996): "What Makes Democracies Endure?", *Journal of Democracy* 7, N°1.

Ragin Ch. C. y Sonnett, J. (2004): "Between complexity and parsimony. Limited diversity, counterfactual cases and comparative analysis".

Reymondes, E.H. (s/f): "La particularidad del ámbito de participación en el Sistema Nacional de Profesión Administrativa: Argentina 1991-2002". Ponencia presentada en el XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.

Repetto, F.; Ansolabehere K.; Dufour, G.; Lupica, C. y Potenza, F. (2001): "Descentralización de la salud pública en los noventa: una reforma a mitad de camino", *Documento 55*, CEDI - Grupo Sophia.

Repetto, F.; Ansolabehere K.; Dufour, G.; Lupica, C. y Potenza, F. (2001): "Transferencia educativa hacia las provincias en los años 90 : un estudio comparado". *Documento 57* CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia. burbuja.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano_tommasi/cedi/dts/dt57.pdf

Rhodes, R.A. (1996): "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, Vol. XLIV, N° 4.

Roberts, K. y E. Wibbels (2000): "The Politics of Economic Crisis and Policy Change in Latin America". Documento presentado en 2000 Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington DC, August 2000.

Robinson Divine, Donna (1979): "A Political Theory of Bureaucracy". *Public Administration* 57, Verano, pp. 143-158

Robinson, S. E. (2000): "Testing the Tides: A Quantitative Assessment of the Tides of Reform". Paper. APSA Conference, Washington DC.

Rock, D. (1975): *The Rise and Fall of Radicalism*. Cambridge University Press.

Rodrik, D. (2003): Introduction, "What do we learn from country narratives". En D. Rodrik (comp.): *In Search of Prosperity*, Princeton, Princeton University Press.

Rodríguez, A., Secretario General de la Unión Personal Civil de la Nación, UPCN, (1996): "Reportaje", *Aportes* 6, Año 3.

Rodríguez, J.; Jefe de Gabinete (1996): "Reportaje". *Aportes* 6, Año 3.

Rodríguez Mancini J. (1990): "La negociación colectiva en el sector público". En *La negociación colectiva*, Capítulo V, Astrea.

Rofman A. (1994): "Privatización/Reestructuración. El caso Somisa", *Aportes*, Año 1 N° 2.

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

Rondinelli, D. A.; Nellis, J. R. y Cheema, G. S. (1983): "Decentralization in Developing Countries: A review of Recent Experience", *World Bank Staff Working Papers*, N° 581 y *Management and Development Series*, N° 8; The World Bank, Washington D.C.

Root, H.L.(1996): *Small Countries Big Lessons. Governance and the Rise of East Asia*. Asian Development Bank, Honk Kong, Oxford University Press.

Rose, R. (1984): *Understanding Big Government. The Programme Approach*. Bristol, Sage Publications Ltd.

Rose, R. (1993): "What is Lesson-Drawing". *Jnl.Pub.Pol*, II. 1, : pp. 3-30.

Rose, R. y Peters, G. B. (1978): *Can Government go Bankrupt?*, Londres, Macmillan.

Rouban, L. (1995): "The Civil Service Politicization in France: The New Rule of the Game". Presentado en el Congreso Anual de la American Political Science Association, APSA-Chicago.

Rutgers, M. R. (2002): "Public Administration and the Separation of Power: in a Cross-Atlantic Perspective", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 22, N° 2, 2000, pp. 287-308.

Saint Martin, D. (1998): "The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants Government: An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France", Vol. 11. (3) pp. 319-245.

Saravia, E. (1998): "La situación laboral del personal de la administración pública", Seminario sobre la situación laboral del personal de la administración pública en los países de América Latina, Santo Domingo, 24-25 de abril. CLAD, PNUD. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000179.pdf>.

Secretaría de Hacienda, Administración Pública Nacional www.mecon.gov.ar, Mayo de 2005.

Senén González, S. (1997): "Ajuste y reforma educativa: dos lógicas en pugna". Presentado en el Tercer Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación.

Señoriño, O. A. y Cordero, S. M. (2005): "Reforma educativa en Argentina: una mirada sobre las trayectorias laborales y las condiciones de trabajo docente", REDIE, Revista electrónica de investigación educativa, Vol. 7, N° 2, <http://redie.uabc.mx/vol7no2/imprimir-contenido-senorino.html>

Shepherd, G. (1999): "Administración pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma", En Losada Modorran, C. (ed.): *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de gestión aplicadas a la administración del Estado*. Whashington, BID.

Schick, A. (1998): "Why Most Developing Countries Should not Tray New Zealand Reforms" *The World Bank Research Observer*, Vol. 13, (1), pp. 129-131.

Schmitter, P.C. (1974): "Still the Century of Corporatism? The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World", *Review of Politics*, Vol. 36, N° 1, Enero de 1974, pp. 85-131.

Schneider, B.R (1995): "Democratic Consolidations: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments", *Latin American Research Review* 30, N° 2.

Schweinheim G. (1998): "Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización?", en *Nueva Época Revista de Investigaciones del INAP*, Número 0, INAP, Buenos Aires, Diciembre de 1998.

Self, P. (1994): *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, The Macmillan Press.

Simon, H. A. (1946): "The Proverbs of Administration", *Public Administration Review* 6, pp. 53-67.

Simon, H. A. (1947), *Administrative Behavior*, Nueva York, Free Press.

Skowronek, S. (1986): *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge, Cambridge University Press.

Stiglitz, J. (1998): "More Institutions and Broader Goals: Moving towards a Post Washington Consensus". WIDER Annual Lecture, Helsinki, Finlandia, World Bank.

Stiglitz J. E. (2003): "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina, *Revista CEPAL* 80, Agosto.
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/12933/P12933.xml&xsl=/revista/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

Stiglitz, J. E. (2004): "El Consenso Post Consenso de Washington". Documento presentado en Del Consenso de Washington para una Gobernanza Global, Forum Barcelona 2004. The Initiative for Policy Dialogue, Universidad de Columbia.

Stolkiner, A. et al (s/f): "Efectos de la Reforma del Sector Salud en Usurarios y Trabajadores Del primer nivel de atención en Corrientes, Argentina.
www.boletinaps.org/boletin/boletin6/articulo4.pdf

Streeten, P. (1993): "Markets and States: Against Minimalism". En Whitehead, L. (ed.), op.cit.

Suárez, D. (2005): "Reforma del Estado, protesta social y conflicto docente en la Argentina (1997 - 2003). Un caso para el estudio de la conflictividad educativa en América Latina". *Ensayos & Investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas*, N° 5, Buenos Aires.

Página12, Suplemento Cash, Buenos Aires, 17/09/2005.

Talbot, C., Ch. Pollitt, et al (2000): "The Idea of Agency. Researching the Agencification of the (public service) World". Documento para la American Political Studies Association Conference, Washington DC, Agosto de 2000.

Tarschys, D. (1975): "The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation". *Scandinavian Political Studies* 10, pp. 9-31.

Taylor, Frederick (1911): *The Principles of Scientific Management*, Nueva York, Harper and Row.

- Thelen, K. y S. Steinmo (1992); "Historical Institutionalism in Comparative Politics". En S. Steinmo et al (comp.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thelen, K. (2003): "How institutions evolve: insight from comparative historical analysis". En Mahoney, J. y Rueschmeyer, D.: *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tokman, V. E. (dirección) (2001) : *De la informalidad a la modernidad*. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- Tomassini, L. (1993): "Estado, gobernabilidad y desarrollo", *Serie de Monografías del BID* N° 9, Washington, D.C
- Torre, J.C. (1998): *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.
- Uña, G. y N. Bertello (2004): "Instituciones fiscales en Argentina: Reglas presupuestarias de transparencia en el nivel provincial". *Diálogo Político*, Fundación Konrad Adenauer. www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Dialog/2004/DialPol3_04/0614116.pdf
- UPCN, Seccional Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales (2005): "Paritaria: Un resultado histórico", volante distribuido en julio de 2005.
- Urraza, R. E. De : *La negociación colectiva en la administración pública en Argentina*, OIT. Argentina, 1990.
- Van Duck, P. (1995): "Contemporary Technocracy: Bankers and Politicians", *Technocrats and the Politics of Expertise in Latin America*. CIEDLA, Amsterdam.
- Varas, A. (s/f): "La Democratización en América Latina: una responsabilidad ciudadana". Mimeo.
- Vegas, E., Pritchett, L. y W. Experton (1999): "Cómo atraer y retener docentes calificados en la Argentina: impacto del nivel y la estructura de la remuneración", Human Development Department, Latin America and the Caribbean Regional Office, The World Bank .
- Velásquez P., M.: "Evolución del empleo público en Chile: 1974-1985". En Marshall (comp.) *idem ut supra*.
- Villarroel, A. (1999): "La reforma del Estado. Los desafíos pendientes". En *Estado argentino. Transformación de las relaciones laborales*, Cap. 8, Buenos Aires, Fundación Unión.
- Villoria, M. (2000): "The Modernization of the Spanish Public Administration: The Role of Bureaucracy". Draft.
- Wade, R. (1997): "Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma ...". *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 47.
- Wainer, J. (1947): *Racionalización Administrativa*. Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración.
- Wagner, A. (1958): "Three Extracts on Public Finance". En Musgrave, R. A. y Peacock, A. T. (comp.): *Classics on the Theory of Public Finance*, Nueva York, Mc Millan

Wahrlich, B. M. de Souza (1984): "Evolución de las ciencias administrativas en América Latina". En Flores, G. y Nef, J. (comp.): *Administración pública: perspectivas críticas*. ICAP. San José de Costa Rica.

Weber, M. (1964): *Economía y Sociedad*, México, F.C.E.

Weir, M. (1993): "Ideas and the Politics of Bounded Rationality", En Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F.: *Structuring Politics Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.

Whitehead, L. (comp.) (1993): *Economic Liberalization and Democratization: Explorations of the Linkages*. *World Development*, Special Issue.

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

Williamson, J. (1996): *The Mechanisms of Governance*, Prólogo, "The Mechanisms of Governance", Nueva York, Oxford University Press, pp. 3-22.

Williamson, J. (2003): "Overview. And Agenda for Restarting Growth and Reform". En Kuzcinski, P.P. y Williamson.

Wollman, H. (2001): "Public Sector Reforms and Evaluation: Trajectories and Trends. An International Overview" <http://www.willamette.edu/~fthomps/ICPM/HW.gov>

Wise, L. y Roness, P.G (1999): "Administrative Reform as Organized Attention". En M. Egeberg, M. y Laegreid, P. (comp.), *Organizing Political Institutions*, Oslo, Scandinavian University Press.

World Bank (1994): *Governance. The World Bank's Experience*, Washington D.C.

World Bank (1997): *The State in a Changing World*. World Bank, Nueva York, Oxford University Press.

Yee, A. (1996): "The causal effects of ideas on policies". *International Organization* 50, 1, Invierno de 199, pp. 69-108

Zeller, N. y Rivkin, A. (2003): "Empleo Público en la Administración Pública Nacional: estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones", Serie 1: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 69, Dirección de Estudios e Información, INAP.

Zurita, A.; Simes, L; Palladino, A. y Rey, A. (2001): "Municipalización de la atención de la salud en Corrientes, Facultad de Medicina", UNNE, www.unne.edu.ar/cyt/2001/3-Medicinas/M-001.pdf