

La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal¹

Andrea López y Norberto Zeller
Dirección de Investigaciones del INAP

Abstract

En este artículo se expone una revisión crítica de los fundamentos técnico-políticos que arraigaron en las propuestas de Reforma Administrativa imperantes desde mediados de los ochenta, así como un análisis comprensivo de las principales transformaciones y efectos que provocaron su implementación en la estructura y el empleo de la Administración Pública Nacional. El resultado concreto de las políticas de reforma pone al descubierto un nuevo perfil estatal, afianzado en sus funciones represivas y debilitado en aquellas áreas que, como salud, educación o promoción social, canalizaron tradicionalmente los intereses públicos colectivos. En este derrotero, los trabajadores del sector público también pagaron el costo de las sucesivas variantes de “reingeniería estatal”, impulsadas por un núcleo de consultoras y “fundaciones” que contaron con el auspicio de los organismos financieros internacionales. Así, puede observarse –en términos cuantitativos– una drástica reducción de agentes en el Estado nacional, mientras que en el orden cualitativo, una progresiva tendencia hacia la consolidación de condiciones laborales más acordes con el modelo flexibilizador del mercado de trabajo privado.

Palabras clave: Estado, Administración Pública, Reforma Administrativa, Empleo público, Gobiernos democráticos.

This article exposes a critical revision of the technical-political foundations that rooted in the prevailing proposals of Administrative Reform from mid the eighty, as well as a comprehensive analysis of the main transformations and effects that caused their implementation in the structure and the employment of the National Public Administration. The concrete result of the reform policies puts a new profile in the open state, strengthened in its repressive functions

1. Este artículo expone algunos de los resultados de las investigaciones realizadas en el marco del proyecto UBACyT E/032 “Política y técnica en los procesos de Reforma del Estado”, bajo la dirección de la Dra. Mabel Thwaites Rey.

and debilitated in those areas that, like health, education, or social promotion, canalized the interests traditionally collective public. In this map course, the workers of the public sector also paid the cost of the successive variants of “state re-engineering” impelled by a nucleus of consultants and “foundations” that counted on the auspice of international the financial organisms. Thus, a drastic reduction of agents in the national State can be observed –in quantitative terms– whereas in the qualitative order, a progressive tendency towards the consolidation of agreed labor conditions with the model flexibilizer of the market of private work.

Key words: State, Public Administration, Administrative Reform, Public employment, Democratic governments.

Introducción

A partir de la década de los ochenta, para el discurso neoliberal, los crecientes desequilibrios macroeconómicos que afectaban al sector público se resolvían mediante reformas “estructurales” capaces de responder a los problemas generados por una intervención pública desmedida e inadecuada para un “Estado mínimo”. De manera acorde con este presupuesto, el denominado “modelo burocrático tradicional” –propio del arquetipo estatal conocido como “autocentrado”– también fue criticado por su orientación hacia procesos de prestación de servicios estandarizados y ejecutado por burócratas sin responsabilidad directa frente a los ciudadanos (Przeworski, 1996). Con el auspicio de las reformas, se apostó a revertir este diseño por medio de las privatizaciones, la introducción de mecanismos de mercado, la reducción de personal y los sistemas de medición de desempeño. Pero como sostienen Aberbach y Rockman (1999), dichas medidas, lejos de resultar beneficiosas para la mayoría de la sociedad, respondieron a los intereses de las elites, preocupadas –más que por las cuestiones de “eficiencia gestinaria”– por los costos derivados de las funciones específicas del Estado de Bienestar.

En la Argentina, las reformas de la Administración no escaparon a esta lógica. Así, la estrategia “racionalizadora” destinada a reducir el tamaño y las deficiencias del “Estado-como-burocracia” (O’Donnell, 1993) se sobrepuso a cualquier intento transformador con objetivos de profesionalización de los cuerpos administrativos y preservación de los intereses públicos en el aparato de Estado. En su lugar, primaron las políticas indiscriminadas de supresión de organismos y de recorte de personal, a la par que se alentaba un “cambio cultural” en los agentes públicos para aumentar la calidad de los servicios y acercarlos a los “clientes-ciudadanos”.

Pollitt y Bouckaert (2000) señalan, a propósito de las reformas administrativas, que “la mayoría de los países puede proporcionar al menos algunos ejemplos de cómo la retórica política fue mayor que los logros alcanzados”. Como pretende mostrarse en este trabajo, los distintos gobiernos –desde 1983 hasta 2001– han utilizado en forma abusiva ese recurso, convirtiendo al fenómeno de la “modernización” en una suerte de “fetiche” para ocultar el objetivo básico de debilitamiento de aquellas áreas del aparato burocrático tradicionalmente canalizadoras de los intereses públicos colectivos (como salud, educación, ciencia y tecnología, etc.) que, en las diferentes etapas, terminaron pagando el precio de la “reingeniería estatal”.

Para abordar estas cuestiones consignamos, en primer término, una breve revisión crítica de los fundamentos teórico-políticos que arraigaron en las propuestas de reforma administrativa imperantes desde mediados de los 80. En este sentido, los principios y técnicas del denominado *New Public Management* (o Nueva Gestión Pública) se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su “neutralidad política”. Sin embargo, este modelo reedita el clásico enfoque neoconservador que destaca las bondades del mercado para resolver los dilemas básicos del orden social, junto al correlativo rechazo del espacio estatal en tanto articulador de intereses sociales.

En lo que respecta al caso argentino, en el segundo apartado se presenta un detalle de las principales medidas que –desde 1983 hasta 2001– se pusieron en marcha para “reestructurar” la Administración Pública. Más allá de las diatribas mediáticas, el Estado “ajustado” terminó incrementando sus gastos, afianzando sus funciones represivas y sus dotaciones de carácter eminentemente político, como se advierte en el crecimiento que sufrieron unidades como la Presidencia y el Ministerio del Interior. No obstante, como se detalla a posteriori, para el empleo público del Estado nacional (excluyendo provincias y municipios), en los cuarenta años que transcurrieron entre 1960 y el 2000, se observa una disminución del 48% (de 910.102 agentes a 436.693). Ello se corrobora al estudiar la participación del empleo público tomado en su conjunto (nacional, provincial y municipal) sobre el total de la población: mientras que en 1979 representaba el 6,4%, para 1999 bajó al 4,8%. A pesar del constante aumento de la población, desde 1960 a la fecha, en las últimas tres décadas el empleo público tendió primero a estancarse y luego a disminuir. La reducción más drástica se dio principalmente en el personal perteneciente a las empresas públicas que, para el año 2000, era de menos del 10% del existente en 1960.

I. Los principios orientadores de la Reforma: el *New Public Management*

El fenómeno de la Nueva Gestión Pública (NGP), o también referenciado como New Public Management (NPM), se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como estrategia para el cambio y la modernización de la Administración Pública, tanto en los países del centro como en los de América Latina. Significativamente, una vez transcurrido el activo proceso de minimización del papel del Estado en diferentes esferas de la actividad económica y social, desde los propios organismos internacionales se impulsó una variante crítica de las políticas derivadas del “Consenso de Washington”, haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el “buen funcionamiento de los mercados”. En esta línea, el Informe del Banco Mundial de 1997 puso a consideración un conjunto de medidas apoyadas cada vez más en las ideas básicas provenientes de las ciencias de gestión o del management, cuya legitimidad como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público encuentra sustento en la experiencia “exitosa” acumulada en el sector privado durante las últimas décadas. Tal como sucedió con las iniciativas privatistas en las décadas de los ochenta y los noventa, organizaciones como el Banco Mundial, el FMI y el BID fomentaron –en primer lugar– la implantación de un nuevo vocabulario que fue reapropiado por los gobiernos latinoamericanos, a sugerencia de los “expertos” o “consultores” cuya progresiva injerencia en los espacios estatales promovió la articulación de nuevas redes de poder (Ramos, 2003). Así, términos tales como “gestión por resultados”, “mejora continua de la calidad”, “satisfacción al cliente” o “gerencia de contratos” comenzaron a poblar los programas de reforma estatal como condición necesaria para recibir los créditos de los organismos financieros internacionales.

Pero el resultado concreto de la aplicación de estas recetas ha adquirido mucho menos difusión. En efecto, los propagadores del New Public Management se muestran menos proclives a considerar que aquellos países como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, que según algunos especialistas encarnan la vertiente a imitar, fueron gobernados –durante los años ochenta y buena parte de los noventa– por partidos conservadores, cuyo propósito era la configuración de un Estado mínimo. Aun así, en ninguno de ellos se asumió en forma concreta y permanente esa posición reduccionista, defendida sólo a ultranza en los tratados de los teóricos y políticos de derecha. En cuanto a los Estados Unidos, país donde tomaron cuerpo las famosas prescripciones del libro “Reinventar el Gobierno”, el sentido de las reformas fue bastante

superficial y con fuertes contradicciones derivadas de la necesidad de conjugar políticas de flexibilización del empleo público, al mismo tiempo que crecía el personal nombrado directamente por los funcionarios políticos para garantizar una administración “en sintonía” con la gestión del gobierno (Pollitt y Bouckaert, 2000).

Esta sucinta ejemplificación pretende desmitificar otro de los sentidos recurrentes que acompañan al NPM: su carácter de tecnologías aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su “neutralidad política”. Sin embargo, y a la hora de pensar el Estado, su instrumentación pone al descubierto –entre otras muchas problemáticas– dos grandes cuestiones:

- a) *La progresiva delegación de autoridad hacia los “nuevos gerentes” y la emergencia de “burocracias paralelas” subordinadas a los gobiernos de turno*: uno de los principios sobre el que se ha trabajado con mayor insistencia desde la NGP puede sintetizarse en la frase de Kettl “*dejar que los gestores gestionen*”, aludiendo así a la búsqueda del incremento de la responsabilidad de quienes administran los servicios ante el público. Con base en el enfoque “orientado al cliente”, se propugna una mayor delegación de poder hacia los gestores para actuar con flexibilidad para mejorar los servicios, tomando en cuenta las demandas y preferencias del consumidor. Desde esta óptica, se operan cambios sustanciales en la relación entre los funcionarios elegidos y los administradores, si estos últimos quedan sujetos –en primer lugar– al mandato de los “clientes”, a riesgo de “*afirmar su autonomía de los que elaboran las políticas públicas*” (Kettl, 1997). En la práctica, podría quedar abierto un alto margen de ambigüedad entre las metas fijadas por parte de los decisores políticos y la correspondiente libertad que se les otorga a los administradores, desconociéndose los mandatos debatidos en los ámbitos políticos que, tradicionalmente, canalizan las demandas de la ciudadanía. Otras visiones –con implicancias totalmente opuestas a la anteriormente mencionada, pero también incentivadas desde la NGP– abogan por la reducción del poder de la burocracia, reforzando la incidencia de las autoridades electas no sólo en el terreno de la formulación sino en la implementación de políticas, mediante nuevos criterios de centralización, coordinación y control (Aucoin, 1990). En este caso –y a diferencia del diagnóstico precedente, según el cual el formalismo y la reglamentación en exceso impiden lograr resultados– el problema es “*domar a la burocracia*” (Aucoin, 1990). Por ende, la existencia de asesores y/o cargos de confianza, etc., estaría ampliamente justificada a los efectos de contar con aparatos administrativos consustanciados con las políticas de gobierno. Bajo esta alternativa,

más que un dilema de “delegación”, emerge como cuestión el tema de la “responsabilidad”: ¿A quién se debe atribuir responsabilidades concretas frente al incumplimiento de los objetivos o metas propuestas?, ¿a estos “nuevos gerentes” o “burocracias flexibles”?, ¿a los funcionarios políticos? ¿Las burocracias “paralelas” poseen los conocimientos y la experiencia suficientes como para ocupar tantas posiciones clave, desplazando –la mayoría de las veces– a los cuerpos estables de la Administración? (López, 2003).

- b) *La entronización de la categoría “cliente” por sobre la identidad como ciudadano*: en general, las propuestas e iniciativas conocidas como de “orientación al cliente” se asumen –en el marco del NPM– como un cambio en las reglas de juego entre los proveedores y los destinatarios de los servicios públicos. Así, la preocupación por las demandas diferenciadas, la calidad de los servicios y la fijación de los correspondientes modos de resarcimiento en caso de declinación en los niveles de servicio ofrecidos, además de la instrumentación de sistemas de queja y de mecanismos de participación y consulta, conforman los componentes básicos de esta tendencia innovadora y, según se declara, superadora del tradicional esquema en el que los usuarios de servicios públicos estatales poseían el papel de receptores pasivos y carentes de derechos específicos. Pero el énfasis puesto en la figura del “cliente” ha sido objeto de críticas, no sólo por la diversidad de intereses (prestadores, gobierno, contribuyentes en general, etc.) que entran en juego a la hora de tomar decisiones sobre los servicios públicos, sino también por la concepción de “ciudadano” que lleva implícita esta perspectiva, más alejada de ciertas consideraciones en términos de legitimidad, igualdad y acceso. Incluso llega a caracterizarse a este nuevo enfoque como “una negación de la ciudadanía”, en tanto la sobrevaloración de la satisfacción del consumidor (...) “*convierte al gobierno en un instrumento de consumo de servicios, ignorando el papel del gobierno en la resolución de conflictos, en el establecimiento de objetivos nacionales, en el control del uso de la fuerza en la sociedad, en la inversión en el futuro de la Nación, en la consecución de los valores constitucionales y los objetivos políticos, lo cual tiene poco o nada que ver con el servicio o la satisfacción de los consumidores*” (Carroll, 1995: 302). Por estas razones, para algunos autores, el NPM peca de reduccionismo al limitar la ciudadanía a la práctica del consumo. Se advierte el efecto corrosivo que esta visión podría tener sobre la idea del ciudadano como un ser social holístico, comprometido en un rango de relaciones recíprocas con otros y con la sociedad en general. En su lugar, el ciudadano

es dividido en un número de identidades de consumo separadas en relación con distintos proveedores: el ciudadano es paciente, o padre, o pasajero, dependiendo del contexto (Prior, Stewart y Walsh, 1995). En términos de Richards (1994), pensar el sujeto receptor como ciudadano es sustancialmente diferente de su consideración como cliente, puesto que en el primero se reconoce la existencia de un interés colectivo no equiparable a la suma de los intereses individuales, tal como se expresa en las relaciones de mercado. A diferencia, la supuesta vuelta a la “soberanía del consumidor” implicó dismantelar la noción de ciudadano en tanto portador igualitario de derechos exigibles, para sustituirla por otra que privilegia a quien tiene capacidad de consumo porque tiene recursos para satisfacerla (López, 2003).

De este modo, el soporte básico del NPM radica en su concepción del Estado como una empresa a la que es posible convertir adoptando nuevas tecnologías, incorporando a decisores con experiencia en el sector privado y tratando a los ciudadanos como clientes o consumidores. Como se expone a continuación, la realidad de las reformas en la Argentina han demostrado que -bajo esta lógica- el Estado continuó desprendiéndose y/o recortando programas fundamentales, transformando las cuestiones de acceso y derecho a “lo público” en “problemas de gestión” y, como tal, *desplazando al proceso político como mecanismo democrático para la asignación de recursos* (Echebarría y Mendoza, 1999).

II. Las Reformas Administrativas durante el período democrático (1983-2001): principales impactos sobre la organización y el empleo estatales

1. *El gobierno radical*

Con la llegada de la democracia en 1983, la primera propuesta de reforma del gobierno radical persiguió objetivos de gran alcance, ya que la reorganización del Estado no podía desvincularse de un cometido central como era la iniciativa de traslado de la capital de la república a la ciudad de Viedma (Prov. de Río Negro), impulsada por el presidente Alfonsín a partir de 1986². Dicho emprendimiento, junto con la Reforma del Estado, la Reforma de la Justicia y la Reforma de la Constitución, conformaría uno de los pilares esenciales para

2. El proyecto logró plasmarse en la ley 23.512/87.

la fundación de la “*Segunda República*”, como transformación necesaria para recomponer el sistema político y democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, la epopeya fundacional nunca concitó demasiados apoyos, ni siquiera en las propias filas del partido radical, que encontraba en las aspiraciones de consolidación del liderazgo del presidente Alfonsín el motor casi excluyente de la gesta patagónica. En tanto, el Partido Justicialista y los sindicatos estatales cuestionaron el proyecto por su alto contenido “voluntarista”, además de evaluar que el traspaso de la burocracia estatal no generaría el despegue económico esperado por el gobierno en las regiones más atrasadas del país, ni resultaba necesario para llevar a cabo la Reforma Administrativa del Estado. Más bien se argumentaba que, en el marco de la crisis fiscal imminente, la propuesta se convertiría en otra fuente inflacionaria de alta significación. Finalmente, el plan no se concretó: la derrota electoral de septiembre de 1987 auguró el comienzo de la decadencia del gobierno radical, sellada *a posteriori* por la crisis hiperinflacionaria de 1989. Bajo este escenario, ya no había plafón más que para consensuar con la oposición la retirada anticipada del primer gobierno democrático tras la dictadura militar de 1976.

Estrictamente, en materia de Reforma Administrativa, la gran apuesta del gobierno radical estuvo afincada en el lanzamiento del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales³, hacia mediados de 1984. Pero el éxito del proyecto dependería también de la organización de la carrera administrativa y del sistema de concursos y calificaciones para la totalidad de los empleados de la Administración Pública. Sin embargo, la propuesta de elaboración de un nuevo escalafón para la Administración Central no se consumó y en el devenir de los AG⁴ afloraron una suerte de contradicciones, como lo demuestran los escasos estudios realizados para evaluar su rendimiento⁵.

Hacia el año 1987, cuando la situación económica comenzaba a flaquear luego del fracaso del Plan Austral, las políticas de reforma adoptaron el sesgo de “racionalización” o ajuste que, sucesivamente, irán incrementando cada

3. Decreto 3687/84.

4. Desde 1985 hasta 1989 ingresaron tres promociones -unos 170 agentes en total- y la cuarta y última convocatoria se llevó adelante durante el primer gobierno del justicialista Carlos Menem. Actualmente, estos funcionarios cumplen tareas en los distintos organismos de la Administración Central y Descentralizada, aunque su papel en la formulación y ejecución de las políticas públicas ha sido cada vez menos relevante.

5. En cuanto a las distintas evaluaciones referentes al papel de este cuerpo como “nuevos cuadros de elite” de la APN, ver Oszlak, Oscar (2001): *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situaciones y retos futuros*, Informe BID, Washington D.C., y Nickson, Andrew (2002): *Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management*, Revista del Clad, N° 24, Caracas.

uno de los gobiernos pos 1983⁶. Así, cobraron predominio las políticas de reducción de las plantas de personal (suprimiendo las vacantes no cubiertas en las estructuras vigentes a diciembre de 1986 y de retiro voluntario)⁷. Este último, si bien tuvo bajo impacto en términos cuantitativos (alcanzó a menos del 10% de los agentes de la Administración Nacional), adquiere relevancia cualitativa, al convertirse en el punto de partida de los reiterados éxodos del Estado del personal más calificado que, por otra parte, luego de llevarse cuantiosas indemnizaciones, volvieron a ser recontratados en diferentes jurisdicciones de la Administración Pública.

En todas estas iniciativas, la Secretaría de la Función Pública (dependiente, en ese momento, de la Presidencia de la Nación) ocupó un lugar destacado, aunque paulatinamente el Ministerio de Economía fue asumiendo mayor cantidad de responsabilidades operativas respecto de los programas de reforma encarados. Claramente, su progresiva injerencia dejaba al descubierto el propósito fiscal que terminaría primando durante la era Menem.

2. *El primer gobierno de Menem*

A partir de 1989, la caótica situación económica se convirtió en el disparador de una reforma estructural sin precedentes en el Estado argentino. La crisis hiperinflacionaria garantizó la incorporación en la agenda pública de la cuestión estatal, que contaba –desde 1987– con una activa campaña de desprestigio motorizada desde los medios de comunicación, los grupos empresarios, los organismos internacionales de crédito y el núcleo de técnicos y consultoras que tuvieron a su cargo el “rediseño” del Estado. Las leyes fundamentales para llevar adelante esta transformación fueron la de “Reforma del Estado” (23.696/89) y la de “Emergencia Económica” (23.697/89). La primera, pieza clave para la implementación del programa de privatizaciones de las empresas públicas, consagró el principio de “subsidiariedad estatal”, mientras que la segunda dedicaba un capítulo especial al empleo en la Administración

6. Para esta época, los sectores empresarios ya comenzaban a impulsar sus propuestas de achicamiento del Estado. Por ejemplo, FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), vocera calificada de los grupos económicos que la financian, presentó, en 1986, un detallado estudio donde se propugnaba el ajuste del gasto público, a partir de medidas como la reducción de la dotación del personal y la simplificación de las estructuras administrativas.

7. Decretos 2192 y 2193/86. La propuesta de reforma también contemplaba la unificación de los horarios de la APN (para evitar las situaciones de doble empleo), pero no llegó a implementarse. Entre otras medidas vinculadas al sector público deben destacarse, además, la creación de la “Comisión Participativa de Política Salarial y otras Condiciones de Empleo”, que institucionalizó un ámbito de discusión con las entidades gremiales estatales (ATE y UPCN).

Pública Nacional (APN), prohibiendo efectuar contrataciones o designaciones de personal. Además, otorgaba facultades al PEN para dar de baja al personal de la APN designado sin concurso previo y que revistiera en las categorías superiores del escalafón administrativo, y para revisar los regímenes de empleo vigentes en la Función Pública.

El ajuste del gasto público fue, claramente, el vector central que marcó el rumbo del “Programa de Reforma Administrativa”, articulado, principalmente, sobre las siguientes medidas⁸: jubilaciones de oficio y anticipadas, retiros voluntarios, reducción de las plantas transitorias (personal contratado sin estabilidad), congelamiento de vacantes, disolución y reestructuración de organismos y unidades organizativas, racionalización de estructuras; privatización de servicios de mantenimiento, limpieza, liquidación de haberes, entre otros, y transferencia de empleados a provincias y municipios. La conducción del programa quedó en manos del Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), presidido por el ministro de Economía Domingo Cavallo, e integrado por otras autoridades de la Presidencia de la Nación, entre ellas, el secretario de la Función Pública. El Banco Mundial concedió un préstamo y brindó asistencia técnica, mientras que un grupo de empresarios –representantes de los consorcios que resultarían beneficiarios de las privatizaciones– constituyó la “Fundación para la Modernización del Estado”, para financiar la contratación de tres consultoras internacionales (*Arthur Andersen, Mc Kinsey y Egon Zehnder*) que actuarían bajo la coordinación del CECRA. Sobre un total de 334.287 agentes (pertenecientes a la Administración Central y Descentralizada Nacional) se aspiraba a desprenderse de 122.000⁹ (Domeniconi, Gaudio y Guibert, 1992).

De manera acorde con estos postulados, durante el transcurso de este gobierno, la Argentina transitó la reducción de agentes del Sector Público Nacional (SPN) más importante de las últimas tres décadas. Entre 1989 y 1996, el conjunto de los recursos humanos a cargo del Estado nacional se redujo en un 57%, como producto de las privatizaciones, del cierre de diversos organismos y de la descentralización de servicios. En la segunda mitad de la década de los noventa, la dotación de agentes descendió en menor proporción (alrededor de 50.000 cargos), en especial para la Administración Nacional. Por su parte, mientras que en 1983 el sector de las empresas públicas y bancos oficiales re-

8. Decretos PEN 435/90, 612/90, 1757/90 y 2476/90.

9. El costo estimado por las indemnizaciones que le corresponderían a estos empleados era de –aproximadamente– 295 millones de dólares, monto que fue financiado por el préstamo de 650 millones de dólares, otorgado al gobierno por el Banco Mundial y el BID para concretar la reforma del sector público (Domeniconi, Gaudio y Guibert, 1992).

presentaba alrededor del 36% del total del empleo a nivel nacional, en el año 2000 superaba, apenas, el 7%.

En esta etapa, la iniciativa más apropiada para la necesaria revisión de los problemas estructurales que atravesaban al aparato burocrático argentino fue la implementación de un nuevo escalafón denominado *Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)*¹⁰. La propuesta, orientada a profesionalizar los recursos humanos de la Administración Pública, permitió implantar –con aciertos y errores– un régimen de carrera para los organismos de la Administración Central y algunos descentralizados, incorporando la capacitación y la evaluación de desempeño como requisitos para el ascenso, además de un sistema de selección para los cargos de conducción y la cobertura de nuevas vacantes¹¹. Pero el objetivo de jerarquización profesional de los agentes públicos –que sólo quedó acotado al 10% del personal– entraba en contradicción con la mencionada política de reducción indiscriminada del personal, a la par que emergía una suerte de “*burocracia paralela*” que se superponía caóticamente con la tradicional preexistente. En efecto, la Administración Pública se fue poblando con un numeroso contingente de personal contratado, cuyos salarios –financiados con créditos de organismos internacionales– son mucho más elevados que los que perciben los planteles permanentes, y no necesariamente transparentados a través de los rubros presupuestarios que computan el gasto en personal (Thwaites Rey, 2001). Esta lógica de incursión expresa un sesgo muy fuerte de la reforma: la presencia de cuadros técnicos que conforman una suerte de “enclaves” en la Administración, con condiciones y controles muy diferentes a los del resto de los agentes públicos y que responden exclusivamente a las más altas autoridades políticas de turno (Shepherd, 1999), limitándose así toda posibilidad de configurar un verdadero cuerpo burocrático de carrera¹².

10. Decreto PEN 993/91.

11. Para mayor información sobre el SINAPA y otros aspectos de la Reforma Administrativa ver, entre otros numerosos estudios, Bonifacio, José Alberto (1995): “La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación”, en *Revista del Clad, Reforma y democracia*, N° 4, julio, Caracas, y Zeller, Norberto (1997): *Reseña del Proceso de Reforma del Estado en la Argentina*, INAP, Serie I, Doc. N° 58, Buenos Aires.

12. No se discute aquí el ingreso de los asesores o niveles de conducción que cada gestión considere necesaria para llevar a cabo los objetivos del gobierno. El problema es que esta “burocracia paralela” no siempre posee los niveles de *expertise* acordes con sus tareas y responsabilidades, que terminan siendo similares a las del resto del personal técnico-profesional de planta de la Administración, los niveles de rotación en los puestos son altos y, en general, no queda memoria institucional de sus actividades. A su vez, vuelve a ponerse en cuestión un tema clave de la Administración: la lógica clientelar de cooptación que, bajo nuevas modalidades, expresa el desembarco de estos núcleos técnicos.

3. *El segundo gobierno de Menem*

¿Cuál fue el impacto real de la estrategia de “racionalización” administrativa? Conviene iniciar este apartado con dicho interrogante, ya que –a contramano de lo que pudiera pensarse– en el período 1991-1994 el gasto público consolidado constataba un incremento de 27.000 millones de pesos. De ese aumento, sólo el 6% se destinó a la Administración Nacional, mientras que el gasto en Seguridad Social recibió el 39% y las Provincias y Municipios el 55%. Como bien explican Feletti y Lozano (1997), la recuperación progresiva del gasto fue, sin dudas, necesaria para legitimar electoralmente al gobierno y para contrarrestar los efectos altamente nocivos de la profunda reforma del sector productivo, en el marco de un modelo que –entre 1989 y 1995– ya había propiciado la eliminación de alrededor de 535.000 puestos de trabajo¹³.

Otro punto a considerar es que la disminución de la planta de personal en ciertas instituciones del Estado nacional no implicó, obligatoriamente, reducciones en la estructura organizativa. Por el contrario, especialmente a partir de 1992, la creación de una nueva Secretaría inducía a crear varias Subsecretarías, cada una de las cuales, a su vez, provocaba la aparición de nuevas Direcciones, y así sucesivamente. Para el caso, los dos organismos políticos por excelencia, la Presidencia de la Nación y el Ministerio del Interior, pasaron de tener, respectivamente, ocho y cinco Secretarías en 1990, a diecisiete y quince en 1999¹⁴, lo cual expresa, además, la necesaria concentración de poder en dichos ámbitos, habida cuenta de las políticas excluyentes implementadas a lo largo de la década. Por cierto, el resultado más significativo del primer gobierno menemista se asentó en la modificación radical del perfil del aparato de Estado, a partir de la desarticulación de su función empresaria (privatización de ENTEL, Aerolíneas Argentinas, Gas del Estado, SEGBA, YPF, Ferrocarriles, etc.) y la supresión de un conjunto de organismos clave para la toma de decisiones de política económica, como las juntas reguladoras (yerba mate, azúcar, granos y carne), los mercados de concentración pesquera y de hacienda, el Instituto Forestal Nacional, la Corporación Argentina de Productores de Carnes, etc.¹⁵. A su vez, ya para 1995, las erogaciones de mayor importancia

13. Esta cifra incluye también a los empleados de las ex empresas públicas, además de los agentes transferidos a las provincias y a la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por la descentralización de los servicios de Salud y Educación, y del personal desvinculado por las diversas medidas del Programa de Reforma Administrativa (retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, cesantías, etc.) (Feletti y Lozano, 1997).

14. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), *Documento de Trabajo N° 22*, 2000.

15. Decreto PEN 2284/91.

relativa de la Administración Central Nacional correspondían al Ministerio de Defensa (Zeller, 1996), prefigurando una tendencia hacia el fortalecimiento de las funciones represivas, que se afianzará con el incremento del número de agentes en las fuerzas de seguridad dependientes del Ministerio del Interior¹⁶. Durante ese mismo año (1995) –agotadas las privatizaciones más “jugosas” y con el paulatino decaimiento de la reactivación económica, sumada a la profunda brecha que provocara en las cuentas del Estado la reforma previsional–, el desequilibrio fiscal se convirtió en la preocupación central del gobierno y del FMI. El contexto nacional e internacional (efecto Tequila del año 1996) hizo propicia la oportunidad para retomar el ajuste en la Administración Pública. Con el auspicio del Banco Mundial comenzó a pergeñarse la “Segunda Reforma del Estado”, instalada en el discurso de este organismo internacional con el ostentoso mote de “Reformas de Segunda Generación”.

La ley 24.629/96 de la Segunda Reforma del Estado, inspirada en los cánones de la “*reinención del gobierno*” proclamada por la administración Clinton, autorizaba la centralización, fusión, reorganización o supresión total o parcial de los organismos descentralizados de cualquier naturaleza jurídica, incluso los creados por ley. También se aprobaba la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y de gestión de producción de obras o bienes que se encuentren a cargo de la Administración Central, aunque excluía la posibilidad de privatizar por decreto empresas públicas, universidades, entidades financieras oficiales, entes reguladores de servicios públicos y paquetes accionarios en poder del Estado. Nuevamente, el ajuste del personal de la Administración volvió a ocupar el centro de la escena y, a tal efecto, se previó la constitución de un “Fondo de Reconversión Laboral del Sector Público”, con el objeto de capacitar y brindar asistencia técnica para programas de autoempleo a los agentes civiles, militares y de seguridad cuyos cargos fueren suprimidos. Dicho personal quedaría incorporado al Fondo y continuaría percibiendo sus remuneraciones por un período máximo de doce meses. Si no llegaban a ser reubicados en el sector público, resultaban despedidos y tenían derecho a cobrar la correspondiente indemnización financiada, entre otras fuentes, por medio de endeudamiento público específico. Todo ello, se especulaba, involucraría a más de 20.000 agentes y apuntaría a lograr una reducción del gasto de unos 3.500 millones de dólares.

El diseño de la Segunda Reforma, que contó con los aportes ideológicos de varias usinas académicas neoliberales –como FIEL y el CEMA–, propug-

16. En el Presupuesto Nacional de 1995 le correspondía al Ministerio de Defensa casi el 40% de los cargos presupuestados. A su vez, el segundo lugar lo ocupaba el Ministerio del Interior, con el 12,2% (Zeller, 1996).

naba, al decir de las autoridades, una estrategia de “reingeniería estatal”, encaminada a concretar una “profunda cirugía en términos cualitativos”. Para su implementación, ya no se contaba con el Ministerio de Economía como organismo rector, sino que fue la Jefatura de Gabinete, conducida por Jorge Rodríguez, la que tuvo la responsabilidad de coordinar la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME)¹⁷, asistida por funcionarios de las Secretarías de la Función Pública y Hacienda, la Sindicatura General y un representante de cada Ministerio, Secretaría de la Presidencia u organismo de cuya reforma se tratara, además de un representante del gremio estatal de la Unión del Personal Civil de la Nación.

En rigor, la norma sólo intentaba reparar algo que había creado el propio gobierno, ya que muchas de las reparticiones bajo análisis habían sido instauradas durante los cinco años anteriores, luego de la llamada “Primera Reforma del Estado”. En efecto, a comienzos de 1991 se había reducido a 65 el número total de Secretarías y Subsecretarías del Gobierno nacional, limitándose severamente la cantidad de unidades de menor nivel. Pero no obstante otros intentos “racionalizadores”, entre 1991 y 1996 estas instancias habían aumentado en 124. En cuanto a las direcciones nacionales se duplicaron, llegando a contarse –hacia 1996– con un total de 240. Respecto del personal resulta significativo que luego del Ministerio de Defensa, que concentraba el mayor número de agentes, fuera el Ministerio de Economía –impulsor del Estado mínimo– el que contara con la mayoría de empleados del sector público (Thwaites Rey, 2001).

Como en la primera etapa, las metas ambiciosas de ajuste formuladas en el decreto reglamentario de la ley 24.629¹⁸ tropezaron con las necesidades político-electorales del gobierno, que debía medir sus fuerzas en el territorio de la Capital Federal. Por tal motivo, un mes después, se sancionó otro decreto¹⁹, circunscribiendo los recortes a la Administración Central y entes descentralizados, que en los hechos resultó una suerte de “techo del ajuste” en cada jurisdicción (Bozzo, López y Zapata, 1999)²⁰.

17. La URME no hizo más que reemplazar a la desaparecida Comisión Ejecutiva de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), que funcionaba anteriormente en el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

18. Decreto 558/96.

19. Decreto PEN 660/96. La norma dispuso la reducción de 19 Secretarías, 40 Subsecretarías de la Administración Central y 59 estructuras superiores del gobierno. También contempló la fusión, absorción y eliminación de organismos descentralizados.

20. En cuanto a las plantas de personal, los cargos suprimidos fueron 8123, de los cuales 3846 correspondían a vacantes sin ocupación efectiva, y se transfirieron al Fondo 4277 agentes, dando

Pero el “rediseño” impulsado, lejos de ser meritudo en función de necesidades operativas previamente discutidas y definidas, reflejó el afianzamiento de las estructuras eminentemente políticas y de seguridad. Así, para 1999, luego del Ministerio de Trabajo –cuyas erogaciones principales no se vinculan con su estructura de funcionamiento sino con la absorción de los gastos en Seguridad Social y las cargas contributivas– el mayor gasto presupuestado por jurisdicción en la Administración Nacional le correspondía al Ministerio de Defensa, seguido por el Ministerio de Economía, la Presidencia y el Ministerio del Interior (Zeller, 2000)²¹. Si para el mismo año se analiza la composición del gasto por función en la Administración gubernamental, se observa el predominio de aquellos ligados a la *administración fiscal* (25,6%) y las *relaciones interiores* (23,8%), en tanto expresión de las tareas recaudadoras y de “reparto político” hacia las que también se derivó el gasto administrativo. El último rango lo ocupaban los gastos destinados al *control de gestión* y la *producción de información* (Zeller, 2000) –factores que podrían contribuir a revertir los patrones tradicionales de interacción entre los ciudadanos y la Administración– desmintiéndose, en los hechos, uno de los principios básicos invocados por la nueva Ley de Reforma, como era el de “*mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados*”²².

En materia de empleo público, entre el segundo gobierno menemista y el primer año del gobierno de la Alianza (1995-2000), el personal del Sector Público Nacional (SPN) se redujo en un 12%. En lo que respecta a la Administración Nacional, la tendencia decreciente se consolidó por la disminución de agentes en el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, mientras que el Poder Judicial aumentó su dotación en un 10%, aproximadamente. Asimismo, para el mismo período, las Universidades nacionales mostraron un descenso estimado de 15.000 cargos, aunque se mantuvo su participación relativa sobre el total (alrededor del 25%). Para 1996, el sector de empresas y bancos nacionales contaba con una nómina de 48.383 empleados, representando sólo el 9,8% del SPN. Esa cifra disminuyó levemente en el año 2000, donde se contabilizaron 32.454 agentes. De este modo, las sucesivas políticas de reforma consolidaban la tendencia hacia la reducción constante del volumen de personal y, como se analizará en el apartado III, promovían una serie de transformaciones en el

lugar a una rebaja de cargos nominales del orden del 3% de los cargos totales de la Administración Pública (Bozzo, López y Zapata, 1999).

21. También contrastan con los anuncios de la Segunda Reforma las 53 Secretarías de Estado, y las 113 Subsecretarías con las que Carlos Menem culminó su mandato, tomando en cuenta que en el año 90 existía la misma cantidad de Secretarías y 97 Subsecretarías.

22. Art. 6, ley 24.629/96.

régimen laboral, con características similares al mercado de trabajo del sector privado.

4. *El gobierno de la “Alianza”*

El errático rumbo del gobierno de la “Alianza” se expresó también en las propuestas para el cambio administrativo. En una primera etapa, la reforma de la Administración se asumió como prioritaria para el vicepresidente Carlos Álvarez, quien creó la Secretaría para la Modernización del Estado, dependiendo directamente de su órbita. Pero las iniciativas, que volvían a rescatar las propuestas de Clinton-Gore, carecieron de coordinación o, en muchos casos, se superponían con las tareas que Terragno, como Jefe de Gabinete, le había encomendado a los jóvenes del *Grupo Sophía*, quienes para ese entonces desembarcaron en la Subsecretaría de la Gestión Pública. Pero rápidamente el derrotero modernizador, que en opinión del Subsecretario Popik debía generar una Administración similar a la del Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia²³, quedó atrapado en la lógica del ajuste impuesta por el ministro de Economía Machinea, quien redujo los salarios de la Administración Pública en un 13% y propuso el cierre de un conjunto de organismos, entre ellos el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), encargado de la capacitación y la investigación en el sector público.

La gravedad de la situación económica y la posterior designación de López Murphy en el Ministerio de Economía alentaron a su equipo para concretar su tan ansiada cruzada anti-estatal. El grupo “evangelizador” encabezado por Manuel Solanet –cuya retórica en contra de la burocracia se remonta a las épocas de los gobiernos dictatoriales de Onganía y Videla, quienes lo contaron como funcionario– proponía la eliminación del 50% de la estructura administrativa y el despido de 88.000 empleados²⁴. Dichas medidas no sólo fueron resistidas por el conjunto de la sociedad (impulsando en menos de dos semanas la renuncia del Ministro) sino que permitieron, además, reivindicar el regreso de Domingo Cavallo a Economía.

No obstante, desde la Secretaría para la Modernización del Estado (ahora bajo la Jefatura de Gabinete, tras la renuncia del Vicepresidente) se seguía impulsando el “Plan Nacional de Modernización de la APN”, que involucraba a un conjunto de programas como “Carta Compromiso con el Ciudadano”, “Gestión por Resultados”, “Gobierno Electrónico” y las “Polí-

23. Diario Clarín del 4 de junio de 2000.

24. Diario Página/12 del 21 de junio de 2003.

ticas para la transparencia y la anticorrupción en la gestión”, junto con una nueva “adecuación de la estructura estatal” y del “capital humano”²⁵. Para el financiamiento de estas acciones se contaba con un préstamo aprobado por el Banco Mundial del orden de los 30 millones de dólares, que culminaría en diciembre de 2003²⁶.

En la práctica, el Plan careció de apoyo político y mostró escasos resultados²⁷, dejando paso a las clásicas soluciones de ajuste. Así, el Proyecto de Presupuesto para el año 2002, diseñado por el ministro Domingo Cavallo y entregado a la Comisión de Hacienda, preveía eliminar 24.000 cargos en el sector público nacional. Del total de la supresión prevista, 4400 serían contratados, en tanto los restantes 19.600 cargos se darían de baja mediante jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios y renunciaciones por incompatibilidad de funciones simultáneas²⁸. El nuevo escenario que –desde diciembre de 2001– abrió el colapso del Plan de Convertibilidad reflejó de manera nítida que el Estado emergente no había logrado resolver gran parte de sus debilidades estructurales históricas (como el déficit fiscal, la deuda externa, etc.) y que en las políticas gubernamentales seguían primando los criterios de estabilización –ahora plasmados en otra Ley de Emergencia Económica²⁹– por sobre la articulación de un nuevo perfil estatal acorde con las demandas de la sociedad.

III. Las transformaciones en el empleo público: los resultados del ajuste estatal

Como producto de las sucesivas políticas de ajuste estructural del Estado, el perfil del empleo público en el Poder Ejecutivo Nacional –en su Administración Central y Descentralizada– presentaba, para el año 2001, las siguientes características centrales:

25. Decreto 103/2001.

26. Ver en www.bancomundial.org.ar, “Proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Estado”, Número de Préstamo 4423 (57.449).

27. La Secretaría llevó a cabo la implantación de Cartas Compromiso en un conjunto de organismos, pero el nivel de conocimiento de los usuarios respecto de estas iniciativas fue muy bajo (López, Zeller y otros, 2001) y todavía se carece de una evaluación detallada acerca del grado de cumplimiento de los objetivos de mejora de las prestaciones buscados por este instrumento.

28. Diario Clarín del 18 de diciembre de 2001.

29. Nos referimos a la ley 25.561 de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”, sancionada el 6 de enero de 2002 bajo la presidencia de Eduardo Duhalde.

- a) Mayor participación relativa del personal dependiente de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y de los servicios civiles vinculados a ellas, frente al personal que desempeña funciones civiles, como las administrativas, científicas, sociales y económicas. Esta fisonomía estatal expresa las prioridades funcionales relativas al ejercicio del monopolio de la violencia. Sobre un total de 258.458³⁰ agentes presupuestados para el año 2001, el personal militar y de seguridad interior representaba el 58% (150.886) de los cargos, mientras que los agentes civiles concentraban el 42% (107.572). De estos últimos, una parte significativa presta funciones en los ministerios de Defensa, Interior y Justicia³¹.
- b) Baja participación del gasto en salarios de la APN en el total del Presupuesto Nacional. De este modo, el aumento del gasto público se corresponde con factores ajenos a la variable salarial como, por ejemplo, el incremento de los intereses de la deuda externa y las contribuciones a la Seguridad Social. El total del gasto presupuestado para el Estado nacional –en el año 2001– fue de \$51.869.787.297³², siendo el gasto total en remuneraciones del personal de \$6.493.527.785. Por lo tanto, el egreso presupuestado para salarios equivale al 12,5% del total del gasto. Si excluimos los gastos correspondientes al Poder Judicial y al Poder Legislativo, el gasto total presupuestado del PEN fue de \$50.642.199.216, mientras que las remuneraciones alcanzaban a \$5.448.427.751, cifra equivalente al 10,7% del total del Presupuesto. Dentro de ese porcentaje, una porción significativa corresponde a contratos especiales y servicios técnicos y profesionales de financiación nacional.
- c) Alta heterogeneidad entre las modalidades de contratación permanentes y no permanentes. Independientemente de los períodos gubernamentales a considerar, el contrato permanente tendió a disminuir, por las distintas modalidades de retiro (jubilaciones anticipadas, Ley de Disponibilidad, retiros voluntarios y privatizaciones, transferencias a otras jurisdicciones, cierres de organismos, etc.), combinadas con el congelamiento de vacantes. En cambio, a partir de mediados de los años ochenta, y con mayor énfasis desde 1995, los contratos por tiempo determinado comenzaron a crecer y sustituyeron en forma parcial a los cargos permanentes.

30. Dicho volumen representa los cargos presupuestados para el Poder Ejecutivo Nacional (Central y Descentralizado). No incluye personal docente y no docente universitario.

31. Cabe destacar que, desde el año 2002, las fuerzas de seguridad interior pasaron a depender del Ministerio de Justicia.

32. Dicha cifra incluye los \$11.093.600.000 de los servicios de la deuda pública y los \$2.743.043.068 de las obligaciones a cargo del Tesoro.

- d) Gran dispersión y diferenciación en los sistemas de carrera y regímenes escalafonarios. Los sistemas de carrera existentes a principios de los años setenta se vieron afectados por las políticas de ajuste fiscal que distorsionaron sus objetivos originales. Como resultado de las políticas de “modernización” estatal, se crearon escalafones especiales (Administradores Gubernamentales) o se sustituyeron a otros en crisis (implementación del SINAPA), situación que aumentó la dispersión salarial y la heterogeneidad en los sistemas existentes, al no poder abarcar al conjunto de la Administración.

El Presupuesto Nacional clasifica cincuenta y seis regímenes y/o escalafones de empleo público en el PEN. Cabe destacar que, bajo la denominación “Personal Militar de las Fuerzas Armadas”, el Presupuesto agrupa los cargos de las tres Fuerzas Armadas y diversos regímenes de carrera. De esta forma, se observa una importante heterogeneidad en los sistemas de carrera y regímenes que comprenden al empleo público del Poder Ejecutivo. En principio, podría establecerse un promedio hipotético de 4615 cargos por régimen y/o escalafón. Mientras que un reducido número de escalafones ronda los 30.000 cargos (tal son los casos del SINAPA, Policía Federal, PECIFA, Gendarmería, DGI y Prefectura Naval), la mayor parte de los sistemas de carrera y/o regímenes no supera los mil cargos.

Sobre un total de cuarenta y ocho escalafones, casi el 90% del personal civil se concentra en sólo cinco de ellos. El 60% se reúne entre el personal administrativo del SINAPA y del Personal Civil de las Fuerzas Armadas. Los otros tres escalafones restantes (40%) comprenden a los organismos recaudadores (DGI, ANSeS y Aduana). A su vez, si clasificamos al Personal Civil según las funciones que desempeña, puede notarse que la mayoría de los cargos se concentra en las funciones administrativas y de recaudación. En menor número, dicho personal se agrupa en las instituciones que cumplen finalidades en las funciones económicas, científicas, docentes y culturales. Menor proporción aún le corresponde a las entidades con finalidad de regulación, que en gran parte son de reciente creación y con gastos salariales mayores al resto. Por último, los cargos de conducción, de acuerdo con el presupuesto, no alcanzarían los mil³³.

- e) Amplia brecha entre los ingresos más bajos y los más elevados al interior de cada organismo y extensa dispersión de las pirámides salariales entre los diversos regímenes laborales. Las diferenciaciones en los ingresos que aparecieron en las últimas décadas fueron, entre otras, las de las remu-

33. Cabe aclarar que no están comprendidos los denominados “cargos críticos” (Directores, coordinadores, etc.) ni los cargos de conducción intermedios de los regímenes vigentes.

neraciones entre las autoridades políticas o superiores y las del personal de carrera; las de los nuevos escalafones y la aplicación diferencial de adicionales entre las distintas jurisdicciones u organismos; las de las modalidades contractuales por tiempo determinado y los convenios con los organismos multilaterales de crédito, y las que permanecieron entre los distintos escalafones aún existentes. A pesar de estas transformaciones, el personal convencionado regido por la ley 14.250 de Convenio Colectivo de Trabajo para el sector privado³⁴ mantuvo un importante ingreso promedio, superior al del personal del SINAPA y al del personal científico. A su vez, la Administración Central muestra ingresos salariales menores a los de los organismos descentralizados y los organismos de reciente creación en el Poder Ejecutivo tienden a concentrar ingresos salariales mayores a los históricos, como es el caso de los organismos reguladores que disponen de contrataciones especiales.

- f) Creciente incremento de la participación del personal temporario sobre el permanente. Como ya señalamos, los cargos permanentes, en especial en la última década, tendieron a disminuir, a la par que fueron creciendo las contrataciones por tiempo determinado, modalidad que presenta una gran diversidad. Los contratos de los organismos multilaterales de crédito, a los que normativamente no pueden acceder los empleados del sector público, tienen una importante participación en algunos organismos e ingresos remunerativos relevantes. Las horas cátedra –una de las diversas variantes de contratación temporaria con las que cuenta el Estado nacional para contratar recursos humanos– presentan remuneraciones diferenciales, aunque no muy importantes entre las jurisdicciones³⁵. De éstas, el que concentraba mayor número de horas cátedra era el Ministerio de Defensa, con un 74,4% del total de horas destinadas al Poder Ejecutivo Nacional para ambos niveles de administración. El presupuesto en horas cátedra de 2001 para dicho ministerio rondaba los 20 millones de pesos³⁶. Por último, los contratos de locación de servicios o de obra, de gran difusión a partir de 1995, exhiben una mayor diferenciación remunerativa y una gran heterogeneidad en su participación respecto del personal permanente, según la jurisdicción y/o el organismo que se analiza.

34. El personal de ANSeS, DGI y Aduana constituye un ejemplo de agentes estatales regidos por el Convenio Colectivo de Trabajo del sector privado (14.250).

35. El valor de las horas cátedra mensuales para el nivel medio es de \$17,64 y para el nivel superior de \$21.60, mientras que para otras categorías ronda los \$24.

36. Dicho monto es un estimativo, considerando un valor promedio de \$22 por hora cátedra.

g) Progresiva asimilación de cláusulas flexibilizadoras en la normativa. Por el alcance de sus transformaciones, puede considerarse que la *Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional*³⁷, sancionada en 1999, constituye un hito fundamental en materia de legislación laboral, ya que deroga al Estatuto Jurídico Básico vigente desde la dictadura militar. La norma incluye a un número significativo del personal de carrera civil del Estado nacional, elimina las prohibiciones establecidas por el gobierno militar, consagra el derecho al convenio colectivo y reafirma las normas de ética pública. Por otra parte, y haciéndose eco de los debates de los años ochenta y noventa sobre la productividad del empleo público, introduce concepciones *neotayloristas* de flexibilidad laboral, como la figura de la polivalencia funcional.

Como ejemplo de lo anteriormente señalado, se destacan aquellas cláusulas laborales similares al régimen de trabajo privado o aún más flexibles que las consagradas en la Ley Nacional de Empleo de 1991 y en el SINAPA. Entre ellas mencionamos: el régimen de estabilidad laboral se adquiere después de un período de prueba de doce meses, tiempo durante el cual la designación podrá ser cancelada. El derecho a la estabilidad comprende la conservación del empleo, la situación escalafonaria alcanzada y la retribución asignada a la misma. La función del agente no está encuadrada dentro del mencionado derecho, ya que el personal permanente que resultara afectado por medidas de reestructuración –supresión de organismos, etc.– y no pudiera ser reubicado en las condiciones reglamentarias que se establecen, quedará en situación de disponibilidad. De no ser reubicado, el agente es despedido. Respecto de la naturaleza de la relación de empleo, establece que el régimen de contrataciones comprende la contratación por tiempo determinado y la designación en plantas transitorias. Además, se consigna que el personal contratado no goza de estabilidad laboral, ni tiene derecho –entre otras exclusiones– a indemnizaciones, compensaciones y subsidios, a excepción de las contenidas en el régimen aprobado por decreto 3413/79 y modificatorios.

Cabe precisar que el primer convenio colectivo del sector público, acordado en diciembre de 1998 y reglamentado mediante el decreto 66/1999 de homologación del Convenio Colectivo de Trabajo, ya presentaba las pautas flexibilizadoras, incorporadas posteriormente en la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.

37. Ley 25.164/99, reglamentada por el decreto PEN 1421/2002.

Por su parte, la *Ley de Negociaciones Colectivas de Trabajo para Trabajadores del Estado*³⁸ también se fundamentó sobre los mismos criterios. Esta ley, aprobada en el año 1993 como producto de la presión gremial y política, no estaba comprendida en los objetivos de la Reforma del Estado y probablemente ello retrasó su reglamentación hasta 1999, abarcando a una parte minoritaria del personal civil³⁹.

Esta última norma establece –por primera vez– el mecanismo de negociación de las condiciones de trabajo entre el Estado, en su función de empleador, y los agentes públicos, representados por las organizaciones sindicales. Excluye a los funcionarios políticos de conducción, al personal militar y de seguridad interior, al clero, al servicio exterior y a los sectores de la Administración Pública Nacional que a la fecha de la sanción de esta ley se encuentren incorporados al régimen de los Convenios Colectivos de Trabajo.

Al igual que en el sector privado, la representación de los empleados públicos es ejercida por las *asociaciones sindicales, uniones o federaciones con personería gremial* de actuación nacional. La negociación colectiva puede realizarse dentro de un *ámbito general o sectorial*. Comprende todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo, a excepción de las siguientes: la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional, las facultades de dirección del Estado y el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa.

Los preceptos centrales de esta ley tienden a homogeneizar las relaciones laborales de los trabajadores públicos con las vigentes en el sector privado desde la sanción de la Ley de Empleo de 1991. Así, acuerda la *pérdida de la estabilidad laboral* por redefinición funcional u organizacional, por desempeño inadecuado y por sanciones disciplinarias. En cuanto a los *derechos del trabajador*, se destacan la estabilidad, la igualdad de oportunidades, la libre agremiación, la capacitación permanente y las compensaciones, las indemnizaciones y los subsidios. El personal permanente puede participar, mediante

38. Ley 24.185/93

39. Comprende a una parte del personal civil del Poder Ejecutivo Nacional y de diversos organismos descentralizados y a trece sistemas escalafonarios. Entre ellos, se encuentran: el personal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), de Guardaparques, del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, el personal de la Dirección del Antártico, de Puertos y Vías Navegables, el embarcado del Instituto Nacional de Investigaciones Pesqueras (INIDIEP), el del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), de Orquestas, Coros y Ballets, el Profesional de Hospitales y organismos del Ministerio de Salud y el personal de la Sindicatura General de la Nación y del Servicio Civil de la Nación (SINAPA).

los sindicatos, en la discusión de los sistemas de carrera y tiene *derecho a la información*.

Como en las normativas antes citadas, también se consagra la figura de la *polivalencia* y la *flexibilidad funcional* para obtener mayores niveles de *productividad* y se generaliza la *evaluación del desempeño* y la *capacitación permanente*. Pero el régimen de licencias, justificaciones y franquicias agrega a las normativas anteriores cláusulas relativas a la *mujer* y la *maternidad* e incorpora los nuevos derechos sociales –vigentes a partir de la Reforma de la Constitución, de 1994– como los relacionados con las *personas con discapacidad*, con las *conductas discriminatorias*, etc. Respecto de los gremios, obliga al Estado a realizar un *aporte* equivalente al 0,5% de la remuneración bruta de los empleados e institucionaliza su participación en la *Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales* (Co.P.A.R.) –constituida además por representantes del Estado empleador– y en la *Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo* (CyMAT) (Zeller y Rivkin, 2005).

Conclusiones

En la Argentina, a partir de la restauración de la democracia iniciada en 1983, el diseño de las reformas no escapó a la lógica de desvalorización de la praxis política –entendida como búsqueda de consensos colectivos– y quedó sometida a la confrontación de un grupo de “expertos” interesados en el aparato de Estado, en tanto espacio de reproducción de su función como tecnócratas. La asociación de estas redes de consultores, fundaciones, centros académicos, etc., con los partidos políticos que durante las dos décadas ocuparon el gobierno contribuyó a legitimar el proceso de mercantilización estatal, ofrecido a la opinión pública como condición imperiosa para mejorar la calidad de los servicios. De esta forma, sea a través de las leyes impulsadas por el Congreso o mediante decretos del Poder Ejecutivo, adquirió preeminencia la expulsión indiscriminada de personal y los recortes de funciones y áreas sustantivas del Estado, combinados con la superposición caótica de estructuras destinadas a solventar el nuevo esquema clientelar. Lejos de afincarse en supuestas “irracionalidades”, las diferentes variantes de *reforma*, *modernización*, *reingeniería* y/o *fortalecimiento institucional*, impulsadas desde la “consultocracia”, configuraron un perfil estatal acorde con la tónica excluyente instalada por el modelo de acumulación consolidado en la década de los noventa. Así, para el año 2000, mientras el aparato recaudador del Estado cubría más del 70% de sus ingresos con impuestos de carácter indirecto, cristalizando un

principio de clara regresividad, los ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social expresaban menos del 15% del gasto total del Estado nacional. Dicho porcentaje fue casi un 24% más reducido que el destinado al pago de los servicios de la deuda pública y definitivamente más acotado que el utilizado para cubrir el déficit generado por la implantación del sistema jubilatorio de capitalización, que terminó subsidiando al capital privado (Lanouguere, López y Zeller, 2003). En tal caso, la nueva “Administración receptiva” que proclamaban los mentores de la modernización estatal tuvo “ganadores” y “perdedores” concretos: más recursos destinados a solventar las tareas funcionales a la acumulación del capital, mientras que el grueso de la población se veía despojado de los bienes públicos básicos, conquistados tras largas décadas de luchas históricas.

En materia de empleo público, el análisis de los datos recopilados desmitifica la recurrente prédica neoliberal asociada al sobredimensionamiento de los planteles del personal de la Administración. En efecto, mientras la población argentina creció en forma constante hasta mediados de los noventa, el empleo público, en lugar de acompañar el crecimiento vegetativo de la población, se redujo tanto en su participación porcentual como en números absolutos. Asimismo, si consideramos que la población económicamente activa de los últimos años oscila en alrededor de 14 millones de personas, también la proporción del empleo público global es baja, al no superar los 2 millones de personas (14% del total de la PEA).

Desde mediados de los años setenta, se observa una disminución constante del empleo público global operada, especialmente, durante la dictadura militar de 1976 a 1983, como resultado del descenso de los planteles del Estado nacional. La tendencia a la baja continuó desde la mitad de los ochenta hasta 2001. Pero la primordial merma de agentes tiene lugar con el primer gobierno menemista (1989-1995), a partir de la privatización de las empresas públicas. Principalmente, la Reforma del Estado –iniciada en 1989– produjo tres resultados de suma relevancia cuantitativa en el empleo público: a) transfirió al sector privado parte del personal dependiente de las ex empresas públicas privatizadas y/o concesionadas; b) descentralizó –hacia las provincias y a varios municipios– al personal de servicios sociales de Educación, Salud y de algunas empresas públicas, y c) retrajo la cantidad de agentes, por cierre de empresas y organismos y por la rebaja de los planteles de las empresas a privatizar y de áreas de la Administración a “racionalizar” mediante despidos, retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, etcétera.

Complementariamente, como contrapartida de la Reforma del Estado nacional, las provincias y los municipios debieron absorber gran parte de los

empleados de esta jurisdicción y sumaron otra importante cantidad de agentes, destinados a cubrir las nuevas funciones asumidas por estos niveles en materia de políticas sociales. Al mismo tiempo, las “lógicas clientelares” –de gran peso en regiones con una significativa proporción de pobreza estructural– constituyen un factor predominante para entender el incremento de los elencos públicos, sobre todo hasta mediados de los años noventa. Luego de la “crisis del efecto Tequila”, los Estados federales comenzaron a aplicar políticas de reformas que tendieron a reducir sus plantas de personal, en especial las vinculadas a las actividades productivas.

Desde la perspectiva de la “publicidad de los actos de gobierno”, a pesar de transcurridas dos décadas de gobiernos democráticos, perviven prácticas autoritarias de ocultamiento de información, relacionadas con los funcionarios y agentes públicos y con los cuadros técnicos. A modo de ejemplo, podemos mencionar que se desconoce la mayor parte de los cargos dependientes de los ocho organismos de Inteligencia del Estado, del personal contratado en los programas de los Organismos Multilaterales de Crédito y del realizado bajo las múltiples modalidades que se han aplicado en las dos últimas décadas analizadas. A pesar de ello, es de destacar que las fuentes de datos más confiables continúan siendo, aún, las públicas.

De acuerdo con los datos presentados en el Presupuesto Nacional de 2001, luego de dos décadas de reformas de las estructuras estatales diseñadas por gobiernos democráticos, los cargos dependientes del Ministerio de Defensa siguen siendo los principales, pese al fuerte descenso sufrido en los años noventa. Si sumamos a ellos los agentes de las áreas de Seguridad Interior y de Justicia y los potenciales de los organismos de Inteligencia, vemos que la mayoría de los cargos presupuestados del Estado nacional (excluidas las Universidades) se relacionan con el personal vinculado al accionar del Estado en tanto “monopolio de la violencia”.

De esta forma, el perfil del empleo en el Estado nacional –contrariamente a lo pregonado– nos muestra que las funciones militares, policiales y judiciales han sido consideradas prioritarias en la Reforma del Estado en la Argentina. En cambio, los agentes vinculados a las funciones económicas, sociales y científicas han sufrido caídas drásticas o se han mantenido congelados en el tiempo, perdiendo su participación relativa. Por otra parte, merecería un análisis pormenorizado el deterioro de las agencias y del personal relacionados con funciones de contralor y de poder de policía en materia sanitaria y de regulación económica y laboral.

En la última década, en el Estado nacional disminuyeron los cargos permanentes, a la par que se acrecentaron las formas contractuales por tiempo

determinado. Esto impacta negativamente en la estabilidad del servicio público, genera estructuras paralelas superpuestas e introduce formas de flexibilidad laboral contractual y de reducción de salarios indirectas. Por otra parte, el fenómeno contribuye a la distorsión de la pirámide salarial que, en lugar de democratizarse y ser un instrumento para la redistribución del ingreso, tendió a emular al sector privado, aumentando la distancia entre los ingresos más bajos y los más altos.

Los principales rubros del gasto del Estado nacional son la Seguridad Social, el pago de la Deuda Pública (muy oscilante en los últimos años) y –en tercer lugar– el destinado al funcionamiento de la Administración. Dentro de este último, el gasto en salarios constituye la cuarta parte de su componente (unos 5000 millones de pesos). Es decir que, en la última década, nunca superó el 10% del Presupuesto Nacional. Así, podríamos afirmar que el gasto público salarial posee un impacto positivo para el funcionamiento de la economía y del mercado de trabajo ya que, por su bajo promedio de ingresos, contribuye directamente al consumo, y por tratarse de salarios registrados aportan necesariamente a las cargas sociales y al sistema impositivo. Además, la extensión del pago salarial de los agentes públicos mediante el sistema financiero contribuyó a la denominada “bancarización” de la economía.

Entre otras cuestiones, las políticas de reforma y ajuste del empleo público han impactado directamente en el funcionamiento del mercado de trabajo nacional. Si bien el tema no es motivo de este estudio, podemos mencionar que la reducción de los planteles del Estado se constituyó –en los últimos treinta años– en un factor de presión negativo sobre la cantidad y calidad de los empleos. La caída del empleo asalariado y el aumento del cuentapropismo que se observan desde la década de los setenta, junto con la desocupación abierta de los años noventa, responden al funcionamiento de la economía y a la reducción de la participación del empleo público en relación con el crecimiento vegetativo de la población y la PEA. También, las reducciones salariales directas abrieron paso al ajuste en el sector privado, llevando –desde 1998 hasta 2001– los salarios nominales a la baja. Por último, a pesar de los contratos flexibles (monotributistas y autónomos), el salario público aporta aún en forma significativa al trabajo registrado (alrededor del 40% de la PEA) y, por consiguiente, al sistema de contribuciones laborales, frente a la depreciación constante del personal convencionado privado.

Como resultado del proceso analizado en este trabajo, el Estado nacional ha visto reducidas sus funciones a la defensa de la propiedad, la administración de justicia, las relaciones exteriores, el cobro de impuestos y la emisión de moneda, siendo incluso algunas de ellas cuestionadas profundamente por

diversos grupos empresarios y políticos⁴⁰. Los servicios públicos esenciales, la Educación, la Salud, la defensa del medio ambiente, la erradicación de la pobreza y la desocupación, la investigación y la capacitación en sentido amplio, así como un sinnúmero de funciones históricamente desempeñadas por él, son (en teoría) materia de gestión de las ONG y, en mucha mayor medida, de empresas privadas. La retirada del Estado redundó, así, en el acotamiento de los márgenes de “lo público” en beneficio de la esfera privada, haciendo uso del discurso “modernizador” para encubrir el propósito expropiador encarnado en las políticas públicas hegemónicas de estas últimas décadas. Bajo este marco, pensar hoy en la Administración Pública en la Argentina remite a problemas de orden político, antes que a la implementación de sofisticadas tecnologías de gestión y, en tal caso, como observan Aberbach y Rockman (1999: 14-15), el dilema central se expresa “en lo que una sociedad espera de su gobierno y lo que está dispuesta a pagar. (...) Decir lo que es básico y lo que no es necesario, en resumen, es fundamentalmente una cuestión política y no de gestión”. En rigor, la supremacía de este último concepto pretende instalar la falsa contradicción entre gerenciamiento empresario eficiente y conducción política corrupta y deshonesta, cuando lo importante es reconocer que detrás de cualquier paquete de reformas hay propuestas que no son meramente administrativas sino principalmente políticas por su vital influencia en la distribución del poder (Rockman, 2003).

Aceptado: 5 de mayo de 2006

Bibliografía

- ABERBACH, J., y ROCKMAN, B. (1999): “Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N 15, INAP, Madrid, mayo/agosto.
- AUCOIN, P. (1990): “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, en *Governance International Journal of Policy and Administration*, vol. 3 (2), abril.
- BOZZO, C., LÓPEZ, B., y ZAPATA, A. (1999): “Crónica de un fracaso anunciado: la Segunda Reforma del Estado”, en *Investigaciones sobre Reforma del Estado, Municipios y Universidad*, Gustavo Blutman (comp.), Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Buenos Aires.

40. Así, por ejemplo, fundaciones como el CEMA o FIEL, por citar sólo las más conocidas, propugnan la necesidad de introducir la lógica privada en la administración de justicia y la recaudación de impuestos. Respecto de la garantía de la seguridad, queda claro que en la actualidad se solventa cada vez más en empresas privadas.

- CARROLL, J. (1995): "The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review", en *Public Administration Review*, vol. 55, N^o 3, mayo/junio.
- DOMENICONI, H.; GAUDIO, R., y GUIBERT, A. (1992): "Hacia un Estado moderno. El Programa de Reforma Administrativa", en *Boletín Techint* N^o 269, Buenos Aires, enero/marzo.
- ECHEBARRÍA, K., y MENDOZA, X. (1999): "La especificidad de la Gestión Pública: el concepto de Management Público", en Losada y Madorrán (eds.), *¿De burócratas a gerentes?*, BID, Washington D.C.
- FELETTI, R., y LOZANO, C. (1997): *El saldo de la primera reestructuración del sector público nacional. Posibles escenarios de continuación*, Documento IDEP, Buenos Aires.
- KETTL, D. (1997): "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, N^o 3.
- LANOUGUERE, C.; LÓPEZ, A., y ZELLER, N. (2003): *Hacia una propuesta para la reforma del sector público en Argentina*, Buenos Aires, Mimeo.
- LÓPEZ, A. (2003): *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. INAP, DEI, Serie I, Doc. N^o 68, Buenos Aires.
- O' DONNELL, G. (1993): "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países pos-comunistas", en *Desarrollo Económico*, vol. 33, N^o 130, Buenos Aires, julio- septiembre.
- POLLITT, C., y BOUCKAERT, G. (2000): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- PRIOR, D., STEWART, J., y WALSH, K. (1995): *Citizenship: Rights, Community & Participation*, Pitman Publishers, London.
- PRZEWORSKI, A. (1996): *Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente*. Seminario Internacional Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, BID-ONU, Brasilia, 16-17 de mayo.
- RAMOS, C. (2003): "La trayectoria del Estado uruguayo. Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres", en Ramos, Conrado (ed.), *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la "Nueva Gestión Pública"*, Colección Política Viva, Montevideo.
- RICHARDS, S. (1994): "El paradigma del cliente en la gestión pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N^o 1, INAP, Madrid, septiembre/diciembre.
- ROCKMAN, B. (2003): "¿Conseguir algo por nada o nada por nada? La seducción de los mercados en la Reforma del Estado", en Ramos, Conrado (ed.), *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la "Nueva Gestión Pública"*, Colección Política Viva, Montevideo.
- SHEPHERD, G. (1999): "Administración Pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de Reforma", en Losada y Madorrán (eds.), *¿De burócratas a gerentes?*, BID, Washington D.C.
- THWAITES REY, M. (2001): *Ajuste estructural y privatizaciones en la Argentina de los '90 (o como achicar el Estado no es agrandar la Nación)*, Mimeo, Tesis de Doctorado, Facultad de Derecho (UBA), Buenos Aires.
- ZELLER, N. (1996): *Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional de la República Argentina (segunda versión)*, INAP, Buenos Aires.

- (2000): Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional de la República Argentina (tercera versión), INAP, Buenos Aires.
- y RIVKIN, A. (2005): “Crisis y transformación de la burocracia estatal argentina. Nuevos procesos de trabajo y flexibilidad en las relaciones laborales”, en Thwaites Rey, M., y López, A. (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*”, Buenos Aires, Editorial Prometeo.

Fuentes

Ley 23.512/87.

Ley 23.696/89.

Ley 23.697/89.

Ley 24.629/96.

Ley 24.185/93.

Ley 25.164/99.

Ley 25.401 de Presupuesto Nacional 2001.

Decreto PEN 3687/84.

Decreto PEN 2192/86.

Decreto PEN 2193/86.

Decreto PEN 435/90.

Decreto PEN 612/90.

Decreto PEN 1757/90.

Decreto PEN 2476/90.

Decreto PEN 993/91.

Decreto PEN 558/96.

Decreto PEN 660/96.

Decreto PEN 103/2001.

INDEC, Anuarios Estadísticos 1980-2002.

Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Hacienda, Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRHU), datos procesados.

CLAD: www.clad.org.ve (datos sobre empleo público en América Latina y el Caribe).

Diarios: *Clarín* y *Página/12*.

alopez@sgp.gov.ar

Andrea López. Magíster Scientiarum en Administración Pública (UBA). Docente e Investigadora (UBA). Coordinadora de Proyectos de la Dirección de Investigaciones del INAP.

nzeller@sgp.gov.ar

Norberto Zeller. (MP 575) Licenciado en Sociología (UBA). Docente e Investigador (UBA y UNLZ). Coordinador de Proyectos de la Dirección de Investigaciones del INAP.

Anexo Metodológico

CUADRO N° 1: Evolución del Empleo Público del Estado Nacional 1960-2000.

Año	Administración Nacional*	Empresas y Bancos Oficiales	Administración Nacional y Empresas
1960	542.670	367.432	910.102
1970	572.711	399.442	972.153
1975	638.016	476.789	1.114.805
1983	605.495	349.154	954.649
1984	622.413	360.252	982.665
1989	571.567	(*2) 302615	874.182
1990	539.347	(*2) 296138	835.485
1991	427.748	(*3) 201707	629.455
1996	447.726	48.383	496.109
1999	427.580	(*1) 7.501	435.081
2000	404.239	32.454	436.693

(*1) Total de agentes de empresas públicas. No hay datos de sector financiero.

(*2) El dato para esos años corresponde al total de agentes del Ministerio de Obras y Servicios Públicos en el que se encuadran las empresas públicas.

(*3) Cifra estimativa del personal de Obras y Servicios Públicos que fue absorbida por el Ministerio de Economía.

* Incluye los agentes del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Fuente: elaboración propia en base a datos en Anuarios Estadísticos INDEC.

CUADRO N° 2: Relación del Empleo Público Argentino sobre la población.

Año	Población (total)	Empleo (Nac. Prov.)	% de agentes sobre la población
1970	23.962.000	1.536.000	6,4%
1983	30.564.000	1.859.000	6,1%
1987	31.497.000	1.871.000	5,9%
1991	32.973.784	1.935.702	5,9%
1996	35.219.612	1.806.644	5,1%
1999	36.578.358	1.738.963	4,8%

Fuente: Elaboración propia con base en datos CLAD 2003.