

Magdalena Gil García y Ricardo Sebastián Piana; “Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires (2015-2018). Su estudio a partir de sus dimensiones normativas, discursivas y operativas”; **Historia Regional**. Sección Historia. ISP N° 3, Villa Constitución, Año XXXII, N° 40, enero-junio 2019, pp. 1-17, ISSN 2469-0732.
<http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/index>



Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires (2015-2018). Su estudio a partir de sus dimensiones normativas, discursivas y operativas

Magdalena Gil García^(*) y Ricardo Sebastián Piana^(**)

Resumen

En el presente artículo se analizan las políticas del empleo público provincial a partir de la asunción del gobierno de Cambiemos en la Provincia de Buenos Aires a la fecha. La asunción de María Eugenia Vidal no sólo cerró un ciclo de hegemonía ininterrumpida del Partido Justicialista en la Provincia de Buenos Aires desde el año 1987, sino que ha puesto en cuestión diversos acuerdos y continuidades en el seno del territorio provincial. En el marco de la pretensión de la reforma del Estado bonaerense, las políticas de empleo público han aparecido como un eje central para esa transformación. Ante la ausencia de mayorías legislativas, estudiaremos, por un lado, cómo la construcción discursiva de un estado de situación problemático aparece como una herramienta fundamental para los cambios y por otro lado, a través de qué aspectos normativos y operativos (no siempre directos) se van modificando las políticas de empleo público provincial. Frente al discursivo sobredimensionamiento del Estado, identificaremos a las políticas de empleo como claros ejemplos de “downsizing” de la planta estable y reducción relativa de salarios frente a la inflación, lo que explica, a su vez, las fuertes tensiones que atraviesan estas modificaciones.

Palabras clave: empleo público; Buenos Aires; Cambiemos.

A recent history of public employment of Cambiemos Administration in the province of Buenos Aires (2015-2018). A study based from a normative, discursive and operative perspective

Abstract

In this article it's analyzed the provincial public employment policies from the assumption of the government of Cambiemos in the Province of Buenos Aires to date. The Maria Eugenia Vidal government not only closed a cycle of uninterrupted hegemony of the Justicialist Party in the Province of Buenos Aires since 1987, but has also questioned various agreements and continuities within the provincial territory. Within the reform of the Buenosairian State policies, the public employment policies have appeared like a central axis for that transformation. In the absence of legislative majorities, we will study, on the one hand, how the

^(*) Licenciada en Sociología (Universidad Nacional de La Plata), Doctoranda en Ciencias Sociales (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata). Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IDIHCS), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata / CONICET, Argentina. E-mail: magdalenagilgarcia@yahoo.com.ar
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2919-5839>

^(**) Abogado (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata), Doctor en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador), Doctor en Ciencias Jurídicas (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata). Instituto de Integración Latinoamericana (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata). Email: r_piana@yahoo.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8743-8942>



“Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos ...”

discursive construction of a problematic state of affairs appears as a fundamental tool for these reforms and on the other hand through which normative and operative aspects (not always direct) are modified provincial public employment policies. Faced with the discursive State overdimensioning, we will identify employment policies as clear examples of "downsizing" of the stable plant and relative reduction of salaries against inflation, which explains, in turn, the strong tensions that these modifications have.

Key words: public employment; Buenos Aires; Cambiemos.

Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires (2015-2018). Su estudio a partir de sus dimensiones normativas, discursivas y operativas

1. Introducción

El Estado es un actor relevante de las relaciones laborales, no sólo en tanto artífice del sistema legal y regulador de las mismas, sino también en su rol de empleador. En este sentido, cobra relevancia examinar las políticas de empleo público, ya que no sólo expresan una homogenización con lógicas del sector privado, sino que son el caso testigo de iniciativas que, como ha señalado Diana Menéndez (2007), luego se expanden al resto de la sociedad.

Las políticas de empleo público comprenden reglas (formales e informales), procesos, prácticas y actividades mediante las cuales el Estado regula a los trabajadores que componen las organizaciones públicas. Así, están integradas por un conjunto de decisiones relativas a los mecanismos y criterios de reclutamiento, promoción y ascenso, asignación de retribuciones, otorgamiento de derechos de negociación colectiva, etc. De manera que, retomando definiciones clásicas respecto de las políticas públicas, comprenden un conjunto de acciones y omisiones, manifiestas o implícitas, de las cuales es posible inferir una cierta orientación en torno a la cuestión del empleo público que ilustra la posición dominante del estado provincial frente al tema (Oszlak y O'Donnell, 1995).

El objetivo de este trabajo es presentar las modificaciones más significativas que se realizaron a partir del mes de diciembre de 2015, cuando asume el gobierno María Eugenia Vidal hasta la actualidad en las políticas de empleo público en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. En este sentido, daremos cuenta del repertorio de políticas puestas en práctica y sus principales objetivos a fin de historiar su devenir.

La asunción de María Eugenia Vidal no sólo cerró un ciclo de hegemonía ininterrumpida del Partido Justicialista en la Provincia de Buenos Aires desde el año 1987, sino que ha puesto en cuestión diversos acuerdos y continuidades en el seno del territorio provincial. Las políticas de reforma estatal y administrativa discurrieron sobre varios ejes. Si bien aquí nos detendremos en las del empleo público, podemos destacar en febrero de 2016 la aprobación del régimen de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios y agentes del Poder Ejecutivo, lo cual se profundizó, por Decreto N° 407/17, al personal policial con jerarquía superior a subcomisario. En marzo del 2016, se suscribió un acuerdo de cooperación con el entonces Ministerio de Modernización de la Nación para la implementación del expediente digital en la Provincia (hoy Sistema de Gestión Documental Electrónica - GDEBA) que ha cambiado, no sin conflictos, la forma de trabajo de los empleados públicos.

En julio de 2016, también impulsado por el Poder Ejecutivo provincial, la Legislatura aprobó el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, Ley N° 14.828, destacándose en los fundamentos, que el “proyecto responde a la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel regional y mundial”.¹

La adopción del Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF),² así como el sistema de compras públicas electrónicas, PBAC,³ también informatizaron procesos rutinarios en materia de registro contable y de compras públicas. Estas últimas políticas, si bien se presentaron como innovaciones, han sido políticas que siguen las pautas y parámetros ya adoptados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Piana, 2016; Piana y Fiscante, 2018).

¹ Su Decreto reglamentario, N° 1.018/16, prevé que el Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA) operará como plataforma horizontal informática de generación de documentos y expedientes digitales creados por medios electrónicos, registros y otros contenedores a los fines de facilitar la gestión documental, el acceso y la perdurabilidad de la información, la reducción de los plazos en las tramitaciones y el seguimiento de cada expediente.

² En este caso, la implementación fue tan conflictiva que tuvo que renunciar el primer Contador General de la Provincia propuesto por Vidal.

³ Previo a la adopción del sistema de compras informático, el gobierno de Vidal propició la modificación de la Ley de Compras, aprobada durante el gobierno de Scioli pero que no se encontraba vigente y la reglamentó.

Como describiremos, las modificaciones en el empleo público se realizaron a través de dispositivos normativos, técnicos y organizativos que buscaron modificar las prácticas y sus sentidos, además de propiciar una reestructuración del plantel laboral con el ingreso de nuevas personas con carácter de monotributistas.

Para poder realizar este recorrido, es necesario adoptar una mirada amplia que pueda captar la complejidad del objeto estudiado. Para ello, seguiremos la clasificación propuesta por Gomá y Subirats (1998), y distinguiremos al menos tres dimensiones en las políticas públicas: la dimensión simbólica, sustantiva y operativa. La dimensión simbólica se corresponde con el proceso de construcción de estrategias discursivas, incluyendo a los marcos cognitivos que están detrás de la definición del problema, y que permiten que un tema ingrese en la agenda de gobierno y legitiman la intervención. Por su parte, la dimensión sustantiva refiere al proceso de decisión donde se definen los contenidos de las políticas públicas, mientras que la dimensión operativa remite a la implementación concreta en los escenarios de gestión.

Retomando la clasificación propuesta por los autores, distinguiremos en las políticas de empleo público estas tres dimensiones. Para analizar el aspecto simbólico, nos basaremos en el análisis de los fundamentos de las diferentes normativas y de las intervenciones públicas realizadas por las máximas autoridades políticas de gobierno, a través de diversas fuentes oficiales y periodísticas. Para abordar la dimensión sustantiva, nos centraremos en el estudio de la producción normativa que introduce modificaciones en las políticas de empleo público provincial. Finalmente, presentaremos la perspectiva de los actores a través de entrevistas abiertas, lo que nos permitirá generar algunas reflexiones respecto de las características de la implementación de tales iniciativas, en su dimensión operativa.

Dado que son políticas de muy reciente implementación, entendemos que no resulta posible abordar de modo conclusivo cuáles son los resultados de estas políticas de empleo público provinciales. No obstante ello, y en el contexto de los grandes cambios y reformas que se han dado en este corto período, no todas ellas congruentes, es relevante dar cuenta, de los cambios habidos durante el período de estudio. Con este objetivo se llevó a cabo el análisis de datos secundarios (estadísticas oficiales, normativas, documentos de organismos públicos y fuentes periodísticas) y se realizaron entrevistas abiertas a representantes gremiales y al personal técnico-profesional de las áreas de recursos humanos y relaciones laborales del ámbito.⁴ En nuestro apartado final, identificaremos los objetivos de las políticas de empleo público provincial y describiremos las tensiones subyacentes que atraviesan estas modificaciones entre la gestión que las propicia y los empleados públicos bonaerenses.

2. El empleo público en la provincia de Buenos Aires

El Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires es, a la fecha, la organización pública con más empleados de Argentina en un sistema complejo de regímenes estatutarios, cajas liquidadoras, dependencias y misiones funcionales heterogéneas.⁵ Los empleados públicos bonaerenses se distribuyen dentro del Estado en sus tres poderes: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Dada la dispersión normativa en materia de regulaciones laborales, dentro de ese heterogéneo universo, en el presente artículo nos centraremos en el estudio de los principales cambios en las políticas de empleo público de los trabajadores del

⁴ Se realizaron entrevistas abiertas a delegados y representantes gremiales de ATE Provincia de Buenos Aires y a Personal Técnico dependiente de áreas de personal y recursos humanos del Ministerio de Jefatura. Los nombres de los informantes no se exponen con el fin de garantizar el anonimato y la confidencialidad solicitada.

⁵ Según los datos del año 2018 del Ministerio de Producción y Trabajo, la cantidad de puestos de trabajo dependientes de la Provincia de Buenos Aires asciende a 575.309, por encima de la suma de los de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (195.789), Córdoba (136.708) y Santa Fe (173.940). Fuente: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Provincial_5.pdf. Según la misma fuente, los empleados nacionales en el primer semestre de 2018 ascienden a un total de 702.826, pero del Poder Ejecutivo nacional, el número global es de 397.215 empleados, y de la Administración Pública Central, sólo dependen sólo 42.574 siendo el mayor número el de las fuerzas armadas y de seguridad 226.847. Fuera del Poder Ejecutivo, las Universidades tienen 186.734 empleados, mientras que el Poder Judicial 32.312 y el Poder Legislativo 13.102 empleados. Información recuperada de http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Nacional_4.pdf. Ninguna de las dos series incluyen contratados, becarios, pasantes ni otras modalidades de vinculación.

Poder Ejecutivo, por concentrar la mayor cantidad de cargos y ser el encargado de administrar e implementar las leyes y las políticas públicas.⁶

En la provincia de Buenos Aires el empleo público se estructura en un Estatuto General de aplicación para la mayoría de los agentes dependientes del Poder Ejecutivo, regulado por la Ley N° 10.430 del año 1986, y en aproximadamente 18 regímenes especiales⁷ organizados de acuerdo a las áreas de desempeño y la especificidad de sus tareas. Dichas normativas regulan la relación entre la Administración Pública y sus empleados, determinando derechos, deberes y prohibiciones de los trabajadores del Estado. La mayoría de estos regímenes laborales son normas de naturaleza estatutaria emanadas de leyes, de modo que sólo algunas actividades minoritarias cuentan con Convenios Colectivos de Trabajo (CCT). Pese esta diversidad, los cargos se concentran en cinco estatutos mayoritarios: docentes, régimen general de empleo público, policía, carrera profesional hospitalaria y servicio penitenciario.

A estas regulaciones laborales se suma un régimen temporario de trabajadores autónomos contratados como prestadores de servicios al Estado provincial, contrato de servicio habilitado por la Ley de Emergencia Tecnológica y Administrativa, Ley N° 14.815. De manera que, en un marco normativo heterogéneo, conviven regímenes laborales públicos y privados, tales como los contratos de servicios, dando lugar a diversas situaciones de inequidad en términos laborales, salariales y de derechos.

Como se ha señalado, el Estatuto dado por Ley N° 10.430 es el régimen básico para el personal de la Administración Pública Provincial y ha sido modelo para el resto de las regulaciones de empleo público y funciona como norma supletoria en casos no contemplados por aquellos. Este reglamento regula la carrera con el mayor porcentaje de empleados públicos por detrás del Estatuto Docente. Este marco normativo presenta un modelo de organización del personal público que se sustenta en ciertos principios: el ingreso en base a la idoneidad e igualdad de oportunidades, estabilidad basada en el buen comportamiento, derecho a la carrera a través de un sistema de calificaciones y concursos que ponderan el mérito y el rendimiento satisfactorio (arts. 3, 19 entre otros de la Ley N° 10.430).⁸

Dado este carácter general de la Ley N° 10.430, nuestra investigación tenderá a enfocarse en este régimen general del empleo público. Por ello, las diversas consideraciones que realizamos, están referidas a este régimen de empleo público, salvo que expresamente se indique otro.

⁶ No tratamos, por ello, el intento de restricción a la Ley provincial N° 14.656 que había introducido las negociaciones paritarias municipales y que el Ejecutivo, por Decreto 784/16, reglamentó contrariando la propia norma. Este decreto fue suspendido por la Corte Suprema de Justicia de la Provincia en la causa "Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses (FESIMUBO) C/ Provincia de Buenos Aires S/ Inconst. Decr. 784/2016" del 27 de junio de 2018. El fallo está disponible en <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=162571>.

⁷ La contabilización es una elaboración propia a partir de los datos de la Subsecretaría de Capital Humano disponibles en https://www.gba.gov.ar/capitalhumano/leyes_y_decretos y el análisis normativo de Cabral y Schreginger, 2009. Así incluimos dentro de los regímenes laborales del empleo público de la provincia de Buenos Aires los siguientes Estatutos y Convenios Colectivos de Trabajo: Estatuto General para el Personal de la Administración Pública Provincial (Ley N° 10.430), Personal de las Policías (Ley N° 13.982), Personal del Servicio Penitenciario (Decreto Ley N° 9.578/80), Investigador Científico y Tecnológico de la Comisión de Investigaciones Científicas (Decreto Ley N° 9.688/81), Carrera del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo Comisión de Investigaciones Científicas (Ley N° 13.487), Personal de la Dirección de Vialidad (Ley n° 10.328), Personal de Autoridad del Agua, O.C.A.B.A. y S.P.A.R. (Ley N° 10.384), Escalafón de la Defensoría del Pueblo (Ley N° 13.834 y Acta Comisión Bicameral N° 6/10), Personal Técnico Gráfico (Ley N° 10.449), Carrera Profesional Hospitalaria (Ley N° 10.471), Estatuto del Docente (Ley N° 10.579), Personal Artístico (Ley N° 12.268), Docentes de Minoridad (Ley N° 10.648), Personal Transferido de Puertos (CCT N° 164/75; N° 17/75 y N° 24/75), Personal Ferroviario (CCT N° 433/75; N° 26/75; N° 21/75 y N° 27/75), Personal Transferido de Astilleros (CCT N° 91/75). Contabilizamos a los empleados del Banco Provincia quienes, aun cuando exista cierta ambigüedad en cuanto a los fines de su función, poseen un Estatuto específico y su relación de empleo público ha sido reconocido por diversos fallos de la Corte provincial (Cardozo Oscar Mauricio c/ Banco Provincia de Buenos Aires s/ Demanda Contenciosa", entre otras) y la Corte Nacional ("Recurso de hecho deducido por la actora en la causa González Lorenzo Ramón c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires s/ demanda contencioso administrativa"). Sin embargo, como señalamos, la contabilización es aproximada pues no existe una base de datos con información confiable y unificada sobre estos aspectos.

⁸ Este estatuto operativiza la facultad constitucional de la Legislatura de organizar la carrera administrativa con las siguientes bases: acceso por idoneidad; escalafón; estabilidad; uniformidad de sueldos en cada categoría e incompatibilidades (artículo 103 inc. 12). A su vez, el art. 39 inc. 4 de la Carta magna local señala que la Provincia "garantiza a los trabajadores estatales el derecho de negociación de sus condiciones de trabajo y la substanciación de los conflictos colectivos entre el Estado Provincial y aquellos a través de un organismo imparcial que determine la ley". Este artículo es un claro ejemplo de este incumplimiento normativo en materia de empleo público pues este Organismo nunca fue creado por la Legislatura y las discusiones paritarias entre los empleados y el Ejecutivo son negociadas por la cartera laboral, que depende del Ejecutivo.

3. La dimensión simbólica: construcción discursiva de un estado de situación sobre el empleo público

En las últimas décadas los gobiernos de la región han adoptado políticas zigzagueantes en materia del empleo público recurriendo a propuestas diversas y contradictorias como a la reducción del personal, los procesos de selección para el ingreso y concursos, los retiros voluntarios, la gerencialización de la Administración, hasta transferencia de recursos humanos a otros ámbitos jurisdiccionales. No podría ser de otra manera cuando discursivamente se apunta contra problemáticas tan dispares como el dimensionamiento del Estado, las duplicidades funcionales, los aparatos tecnocráticos enquistados, la opacidad administrativa, estructuras clientelistas, corporativistas, patrimonialistas, nepotistas y/o personalistas, además, claro está, de la identificación de lo público con la ineficiencia, ineficacia y la corrupción.⁹

En el año 2015, frente al cambio de signo político-partidario en diferentes niveles del Estado argentino (nación, provincia y municipios), la temática del empleo público reingresó a la agenda pública, problematizándose su magnitud, su identificación política y el cumplimiento por los trabajadores de sus obligaciones laborales.

Si bien, en el presente artículo nos centramos en las políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires, resulta relevante indagar la construcción discursiva de un estado de situación sobre la temática en el ámbito nacional por su relevancia y trascendencia para los niveles subnacionales. Asimismo, el puntapié inicial fue dado en el ámbito nacional cuando se anunció que, desde el Ministerio de Modernización, se iniciaría una revisión de los procesos de selección y contratación realizados en los últimos tres años con el fin de “garantizar la transparencia en la gestión” y “ponderar la idoneidad de los recursos humanos” (Decreto N° 254/15). El Considerando de la normativa destaca que la verificación “de un número excepcional de concursos, así como de contratación de personal conforme diversas modalidades contractuales, circunstancia que, por su magnitud, amerita que la nueva gestión de gobierno que inicia, tome conocimiento y proceda a la revisión de los procesos de selección y contratación de personal”. Los argumentos señalaban la necesidad de impulsar dicha iniciativa para detectar la realización de contrataciones espurias de trabajadores que no realicen tareas efectivas en sus organismos públicos,¹⁰ es decir los llamados en la jerga local “ñoquis”. A esta medida, se sumaron una serie de declaraciones de las máximas autoridades políticas del Poder Ejecutivo nacional que tendieron a poner de relieve el sobredimensionamiento de los planteles de los organismos públicos, debido al clientelismo generalizado y la utilización del empleo público para encubrir el desempleo en el sector privado¹¹. Tales estrategias discursivas tendieron a funcionar como soporte justificatorio de los despidos que se llevaron a cabo en diferentes niveles del Estado durante el primer trimestre de 2016, centralmente en el ámbito nacional y municipal.¹² La desconfianza de los elencos políticos a las burocracias heredadas, tanto en lo que refiere a sus capacidades técnicas como a su lealtad para ejecutar las tareas encomendadas, es un fenómeno extendido que se profundiza cuanto mayor es el cambio del signo político con el de la gestión anterior (Oszlak, 2009; Thwaites Rey, 2005). Sin embargo, en el período analizado no sólo se puso en cuestionamiento la lealtad de la burocracia, sino que también se construyó y definió como un problema la magnitud y la eficacia del empleo público así como su asistencia. Como señala Tamayo Saez (1997) los problemas no existen por sí mismos, sino que su construcción y definición es, ante todo, una cuestión política. De esta manera, el diagnóstico relativo a la magnitud de los planteles de los organismos estatales es una definición político-ideológica, dado que la determinación del tamaño necesario del empleo público no admite respuestas únicas y definitivas, mostrando variaciones de acuerdo a las funciones y servicios que el Estado presta en

⁹ Sin embargo, y dado el consenso habido en la necesidad de un cambio en el funcionamiento de las Administraciones Públicas en el contexto de los grandes cambios políticos, sociales y tecnológicos de los últimos años entendemos que el mayor desafío que tienen hoy las administraciones se encuentra en revertir estos prejuicios.

¹⁰ Ampliar “Ñoquis en el Estado: hay 4 millones de empleados públicos, de los cuales entre el 5% y 7% serían “fantasma””, *La Nación*, Buenos Aires, 22/12/2015.

¹¹ “Prat Gay habló de “grasa militante” y desató la polémica en Twitter”, *La Nación*, Buenos Aires, 13/01/2016. “Mauricio Macri dijo que “la intervención nociva de la política” transformó al Estado en “un aguantadero””, *La Nación*, Buenos Aires, 18/04/2017.

¹² Según el documento publicado por el Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA – Autónoma, Abril 2016) se realizaron 41.524 despidos en el sector público en los primeros meses del año 2016.

un determinado momento. En este punto, los estudios realizados por el CIPPEC han puesto de relieve que la participación del empleo público sobre la ocupación total en Argentina, si bien supera la media Latinoamericana, se encuentra por debajo del promedio de los países que componen la OCDE¹³ a los que, sin embargo, se toma discursivamente como modelo. Pese a esto, existe consenso en que debería mejorarse la planificación en la gestión del empleo público para resolver lo que ha sido denominado por Oszlak como el *síndrome de la sobre-falta*, esto es, exceso de personal en las funciones que demandan menor calificación y ausencia en las funciones más relevantes y críticas (Oszlak, 2006).¹⁴

Con menor visibilización y énfasis que el puesto en la “cantidad” del empleo público, formó parte de las estrategias discursivas del gobierno nacional la necesidad de mejorar la eficiencia y los niveles de desempeño. En este sentido, en el año 2017 se firmó un acuerdo entre el Estado nacional y diversas provincias denominado *Compromiso Federal para la Modernización del Estado*,¹⁵ que incluye entre uno de sus principales puntos la jerarquización del empleo público, a través de tres instrumentos: los ingresos mediante concursos, el desarrollo de la carrera administrativa y la formación de una Alta Dirección Pública. Con esta misma orientación se señaló la necesidad de realizar cambios culturales en el funcionamiento de las institucionales estatales, a través de esquemas de incentivos que promuevan el rendimiento.¹⁶ De esta manera, se aprobó en el ámbito nacional un *Reglamento general de control de asistencias y presentismo* que establece sanciones en casos de incumplimientos y se propone poner en funcionamiento “sistemas de información acordes con las nuevas formas de gestión que aseguren el desarrollo y el buen funcionamiento de un sistema eficiente de carrera administrativa” (Resolución N° 204/17, de la entonces Secretaria de Empleo del Ministerio de Modernización). Asimismo, la paritaria celebrada en el año 2017 en el ámbito nacional incluyó pautas de pago variables basadas en la productividad y el presentismo.

En este sentido, las medidas señaladas combinan herramientas e instrumentos del modelo burocrático con orientaciones de signo flexibilizador del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP).¹⁷ Así, el énfasis en la selección y carrera por mérito son elementos característicos de las burocracias weberianas; mientras que la recomendación de introducir pagos variables por desempeño se corresponde con los paradigmas gerenciales de la NGP. Sobre este último punto, cabe señalar que estos modelos han pretendido trasladar la competencia propia del sector privado al ámbito público, al partir del supuesto de que exponer a los individuos a los costos y riesgos de comprometerse con una actividad concreta estimula el desarrollo de sus capacidades y los lleva a construir sus propios recursos (Du Gay, 2012).

Las máximas autoridades del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires se caracterizaron por realizar menores intervenciones relativas a la temática del empleo público, aunque en lo sustantivo se haya evidenciado cierta adhesión a las iniciativas realizadas en el ámbito nacional. Los considerandos de los Decretos y los fundamentos de las Leyes que introducen modificaciones en el régimen de empleo público nos permiten una primera aproximación para comprender la construcción de los problemas que se apunta a resolver.

En este sentido, una de las primeras normativas que introduce modificaciones en el empleo público es la Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica (Ley N° 14.815). Los fundamentos del texto legal destacan que “la Provincia se encuentra en una crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas dependientes del Poder Ejecutivo (...) siendo necesario declarar la emergencia y adoptar medidas de excepción tendientes a facilitar el

¹³ Véase <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1082.pdf>. El estudio del CIPPEC señala que en Argentina el empleo público representa el 18% sobre el total de los trabajadores, mientras que el promedio de los países de la OCDE es de un 20%. Asimismo, dentro de la Argentina existen diferencias regionales respecto de la participación del empleo público, en el caso de la Provincia de Buenos Aires la participación del empleo público en la PEA fue de un 9,2 % para el año 2015.

¹⁴ No obstante, el citado autor ha advertido que las lógicas reduccionistas y sus efectos negativos sobre las capacidades de gestión, han tendido al agravamiento dicha problemática, contribuyendo a la deformidad burocrática Véase también Oszlak, 2009.

¹⁵ Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compromiso_federal_para_la_modernizacion_del_estado_0.pdf.

¹⁶ “El Gobierno quiere discutir “productividad y presentismo” con los empleados estatales”, *Clarín*, Buenos Aires, 18/04/2017.

¹⁷ Cabe señalar que las medidas de flexibilización salarial en el empleo público se incluyen dentro de las líneas de reformas propuestas por los enfoques de la Nueva Gestión Pública, que contemplan la introducción de cambios en los sistemas de compensación, a partir de la introducción de mecanismos de pago variable por desempeño que reducen la uniformidad salarial del modelo burocrático (Longo, 2004).

funcionamiento y a propiciar el rápido reordenamiento del Estado”.¹⁸ Asimismo, se señala que la emergencia incluye la creación de un régimen de regulación del contrato de servicios autónomo, escindido de la regulación del empleo público, con el “fin de dotar a la administración de herramientas más eficaces para la contratación de servicios profesionales o técnicos a título personal”.

De la misma manera, la necesidad de sanear el déficit fiscal, llevar a cabo un proceso de reordenamiento de los recursos y lograr una eficiente y eficaz descentralización administrativa son algunos de los principales fundamentos de las normativas implementadas.

A diferencia del ámbito de la administración pública nacional, las estrategias discursivas de las autoridades de la provincia de Buenos Aires hicieron menos énfasis en la reactualización de las imágenes estigmatizadoras de los trabajadores del Estado, siendo el mayor blanco de las críticas los gremios que representan a los sectores docentes en el contexto de discusión paritaria. Pese a esto, también se señaló que constituye una problemática del sector público el abuso de las licencias y el ausentismo laboral (*La Nación*, Buenos Aires, 04/4/2018), destacándose la importancia de implementar el control de la asistencia y de la evaluación del desempeño para tener una gestión más eficiente (*El Día*, La Plata, 28/05/2017).

4. Dimensiones sustantivas: el análisis de las políticas a través de la producción normativa

La elaboración de las políticas de empleo público en el nivel provincial han estado orientadas a resolver algunos aspectos derivados de las relaciones laborales, como el incumplimiento de los trabajadores de los marcos normativos que delimitan la duración de su jornada de trabajo y otros aspectos no directamente ligados, como el déficit fiscal y el desequilibrio presupuestario.

Partiendo de la construcción discursiva de dicho estado de situación, el denominado *reordenamiento de los recursos humanos* llevado adelante por el área técnica de personal de la provincia, implicó la aplicación de un criterio de racionalización tendiente casi excluyentemente a la disminución del gasto público. No es un dato menor el cambio de nombre dado a la Subsecretaría que se ocuparía de las temáticas de empleo público: Subsecretaría de Capital Humano. Este nombre identifica a los trabajadores como uno más de los factores de la producción que influye en la productividad de una empresa. Asimismo, el cargo es hoy ocupado por un ex responsable de recursos humanos de empresas privadas, igual antecedente que el Ministro de Trabajo de la gestión de Vidal.

De esta manera, el período analizado se destaca por la producción normativa enfocada a reducir los planteles del Estado (*downsizing*). En efecto, el Decreto N° 618/16 suspendió, por el plazo de un año, las designaciones de personal de planta permanente y de la planta transitoria de todas las jurisdicciones y organismos de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera sea su régimen estatutario,¹⁹ congelándose todas las vacantes existentes o que se produzcan en igual lapso. En sintonía con dicha medida, en el año 2018 se sancionó un Régimen de Retiro Voluntario para los trabajadores de la planta permanente con estabilidad del Poder Ejecutivo Provincial, Organismos de la Administración Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada.

Asimismo, el Decreto N° 272/17, aunque delegue diferentes facultades relativas a la administración de personal a los Ministros y Secretarios con el objeto de realizar una descentralización administrativa, establece que los cargos vacantes deben ser absorbidos por la jurisdicción Ministerio de Economía, quedando a disposición del Poder Ejecutivo (art. 6 Decreto N° 272/17). Si bien la normativa no habilita la disminución de los planteles, facilita la contención del gasto en personal al obstaculizar la utilización de los cargos vacantes por parte de las diferentes jurisdicciones, ya sea con el objeto de realizar reubicaciones escalafonarias previstas en la carrera de los empleados públicos (ascensos y promociones) o designaciones en las plantas permanentes.

¹⁸ Recuperado de <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/fw14815.pdf>.

¹⁹ No obstante la normativa realiza algunas excepciones entre las que se incluye al personal docente y auxiliar docente de la Dirección General de Cultura y Educación, personal de áreas de minoridad, policías, personal profesional hospitalario y ciertas designaciones del Servicio Penitenciario Bonaerense (Art. 5 Decreto 618/16).

Estas medidas fueron acompañadas con instrumentos de flexibilización laboral en el sector público. Como hemos señalado previamente, la Ley de Emergencia Tecnológica y Administrativa, estableció un régimen de contratación de servicios autónomo, escindido de la regulación del empleo público (Ley N° 10.430). Allí se señala que la celebración de contratos responde a una necesidad de carácter transitorio o estacional debidamente documentada y que por su complejidad o especialización no pueda ser cumplida por personal permanente (art. 23 Ley N° 14.815). Así también, se destaca que los trabajadores contratados bajo dicha modalidad se regulan exclusivamente por las cláusulas del contrato, y que la celebración del mismo no generará una expectativa derecho a prórroga, ni creará una relación laboral de dependencia. Este tipo de contratos, a diferencia de los celebrados bajo el régimen establecido en la Ley N° 10.430, carecen de aportes previsionales y coberturas médicas a cargo del Estado empleador, y tiende a limitar la aplicación del derecho sindical. Sobre este punto cabe señalar que si bien constituye, al menos desde la década de los noventa, una práctica habitual la contratación de personal mediante modalidades sin estabilidad para la realización de tareas permanentes, los contratos bajo régimen de monotributo habían tenido una incidencia relativamente baja en el empleo público de la Provincia de Buenos Aires.²⁰

Por otro lado, esta Ley de emergencia también modificó algunos aspectos de la Ley N° 10.430, en lo que respecta al personal de gabinete introduciendo la política de los módulos salariales ya presente en Nación y en la Ciudad de Buenos Aires: junto con la derogación del Decreto de estructuras, Decreto N° 1.322/05 que fijaba una cantidad de asesores de gabinete para cada tipo de estructura,²¹ se liberalizó la cantidad de asesores y la pauta salarial entre ellos hasta un monto inferior al funcionario al que asiste.²² El Decreto reglamentario de esta modificación, Decreto N° 1.278/16 sólo determinó una cierta cantidad de módulos²³ para las siguientes categorías:

Gobernador/a	30.000 módulos
Ministro/Secretario	25.000 módulos
Subsecretario	20.000 módulos

Esta liberalización ciertamente introduce, hacia el seno del gabinete, asesores de distintos niveles y jerarquías por el monto salarial asignado, introduciendo por ello mismo, esquemas de competencia intra-administrativos en la misma lógica de la Nueva Gestión Pública.

Asimismo, partiendo del diagnóstico relativo a los usos espurios de las licencias y el incumplimiento de la jornada horaria por parte de los trabajadores, en la provincia de Buenos Aires se siguieron algunos de los lineamientos propuestos por el entonces Ministerio de Modernización nacional, al aprobarse el denominado “Complemento Calidad y Continuidad del Servicio”, acordado en las paritarias celebradas en el año 2018. Dicho complemento determina una asignación anual equivalente a \$ 6.000 a pagarse en tres cuotas, y establece diferentes pautas de descuento en los casos de inasistencias.²⁴ El Reglamento distingue diferentes causales de inasistencias que no impedirían el pago del adicional: accidentes de trabajo, vacaciones, licencia por maternidad y paternidad, licencia gremial, determinadas enfermedades (como tumores, isquémicas del corazón), etc. En sentido, el adicional salarial por presentismo se descontaría o no se abonaría en otros casos de inasistencia aún cuando estos cuadren en el resto

²⁰ Aunque no existe información pública y actualizada sobre la magnitud de estas figuras contractuales, los últimos datos elaborados por un organismo estatal señalaban que las modalidades sin relación de empleo representaban un 3% de las dotaciones provinciales en el año 2005. Tal situación contribuiría a explicar la menor realización de despidos en el ámbito provincial, ya que en el nivel nacional, el personal contratado representaba un 17% de los planteles del Estado en el año 2015. Fernández Massi y Belloni, 2016.

²¹ Fue derogado por Decreto N° 37/15B. El Decreto N° 1322/05 fijaba, para el Ministro, hasta 4 asesores de gabinete; para los Secretarios de estado y los Subsecretarios un máximo de hasta 3 asesores. Cada uno de ellos, con igual nivel y jerarquía a Director Provincial afectados al asesoramiento, estudios particularizados u otras tareas de apoyo específicas que se le encomiendan.

²² “Su remuneración no será igual ni mayor que la determinada para el funcionario al que asiste” (conf. art. 113 de la Ley N°10.430). En el Decreto N° 1.278/16 se aclara que deben calcularse mensualmente sobre la base de la remuneración mensual bruta, incluyendo los conceptos remunerativos (módulos) y no remunerativos. Sin embargo, en la Resolución 67/16 del entonces Ministro de Gestión y Coordinación Pública, para contabilizar el monto del funcionario (y, consecuentemente el tope del asesor), se incluyen los siguientes conceptos: salario básico; bloqueo de título; gastos de representación y antigüedad mínima).

²³ Al monto del módulo que se le otorgan efectos remunerativos, se le adiciona un 20% no remunerativo. El monto actual original fue de \$ 17,50 (Decreto N° 1.278/16); a partir de septiembre de 2017, es de \$20,17.

²⁴ La Circular señala que una (1) inasistencia: 75% - 1° cuota \$750 y 2° y 3° \$1.500. Dos (2) inasistencias: 50% - 1° cuota \$500 y 2° y 3° \$1.000. Tres (3) o más inasistencias: 0%, no percibirá el Complemento.

de enfermedades u otros permisos otorgados por el régimen de empleo público, como la atención de familiar enfermo y el pre-examen (art. 38 inc. 6 y 11 de la Ley N° 10.430).

Debe destacarse que la Agencia de Recaudación de la Provincia (ARBA), organismo que siguió los lineamientos de la modernización estatal y asumió en su organización laboral formas productivas post-fordistas (Adamini, 2014), se había constituido en el campo de ensayo de este tipo de políticas de incentivo salarial al presentismo y productividad: se aprobaron en el período de análisis normativas tendientes a introducir incentivos económicos en base a la productividad (Resolución N° 148/17 y N° 179/17).²⁵ Tal iniciativa contó con la resistencia gremial del sector, debiendo introducirse modificaciones, puesto que implicaban descuentos en caso de licencias por maternidad, duelo de familiares, entre otros.²⁶ No obstante, aunque las normativas del organismo recaudatorio establezca que el sistema valora la situación de revista, rendimiento y eficiencia de cada trabajador sobre la base de parámetros objetivos de medición (art. 11 Ley N° 13.766), en la implementación el factor presentismo individual es la variable concreta a los efectos de liquidación del premio.²⁷

Respecto a los adicionales salariales por productividad incluidos en la paritaria nacional, no se han dado avances en su reglamentación en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, en las últimas décadas estuvieron en vigencia normativas que establecían incentivos económicos en base al rendimiento, y que no lograron implementarse debido a diversos obstáculos. En este sentido, el Sistema de Evaluación de Desempeño (Decreto N° 4.608/93) pretendía determinar la eficiencia individual de los agentes públicos y establecía un sistema anual de incentivos económicos a partir de las calificaciones obtenidas. Según entrevistas realizadas, tal norma no logró aplicarse debido principalmente a restricciones presupuestarias. Otra reglamentación sancionada con tales fines fue el Decreto N° 159/02, que creó el Sistema de Unidades Retributivas por Productividad y Eficiencia (URPE), consistente en “un estímulo de carácter no remunerativo y no bonificable, destinado a premiar la productividad y recompensar la eficiencia en el desempeño”. Sin embargo, debido a la resistencia gremial a las URPEs no lograron implementarse con tales fines, pasando a funcionar como un mecanismo de compensación salarial, incorporándose posteriormente al salario en concepto de bonificación remunerativa. De manera que en las reformas de empleo público la presión de los actores organizados y las restricciones económicas pueden obstaculizar la aplicación de las reglas formales (Chudnovsky y Doussett Farjat, 2016).

Dentro de las iniciativas tendientes a contraer el gasto en materia de personal, es necesario incluir la política salarial fuertemente restrictiva acordada en las paritarias del período (Decretos N° 70/17 y circular 77/18), que implicó un aumento del 16% en el año 2016,²⁸ 18% en el 2017²⁹ y 15% en el 2018.³⁰ Con el mismo objetivo, se llevó a cabo la modificación de la Caja de Jubilaciones de los empleados del Banco Provincia (Ley N° 15.008), mediante la cual se extendió la edad jubilatoria de manera escalonada, régimen que había sido identificado como especial y de privilegio (*La Razón*, Buenos Aires, 19/12/2017).

La intención de reducir el déficit fiscal se plasmó también en la aprobación de una nueva Ley de Ministerios (Ley N° 14.989), en la cual se llevó a cabo un reordenamiento de las estructuras organizativas del Estado bajo una óptica racionalizadora. Si bien dicha política apuntó a reducir el costo de los cargos políticos, y no forma parte de las reformas de empleo público, se trata de una modificación relevante que pretende dar simbólicamente señales de austeridad. Asimismo, particularmente en el ámbito de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), el

²⁵ Dichas resoluciones pretenden regular el otorgamiento del plus salarial previsto en el Art. 11 de la Ley n° 13.766 (Art.11). En este sentido dicho adicional salarial es otorgado a los trabajadores desde la creación del organismo en el año 2008.

²⁶ El caso de ARBA funcionó como caja de resonancia pues de las lecciones aprendidas (fuerte resistencias gremiales pero también críticas mediáticas) hicieron en el proyecto general este tipo de descuentos no se planteaban.

²⁷ Recuperado de http://www.arba.gov.ar/archivos/Descargas/nota1_104.pdf.

²⁸ Recuperado de <http://www.trabajo.gba.gov.ar/index.php/institucional-ministerio/2014-09-29-16-39-05/407-paritarias-estatales-los-gremios-acceptaron-por-mayoria-la-propuesta-de-la-provincia>.

²⁹ Los incrementos han sido pautados a partir del 1° de enero en un cuatro con cincuenta por ciento (4,50%), a partir del 1° de abril en un nueve por ciento (9%) acumulado, a partir del 1° de julio en un trece con cincuenta por ciento (13,50%) acumulado y a partir del 1° de octubre en un dieciocho por ciento (18%) acumulado, respecto del mes de diciembre de 2016 (Decreto 70/18).

³⁰ Nos referimos a las paritarias para el personal de la Administración Pública comprendido en el Estatuto General Ley n°10.430. Esta implicó un aumento del 15% a septiembre de 2018 respecto de diciembre de 2017, a pagar en tres tramos: 7% desde enero de 2018, 3,7% desde mayo de 2018 y 3,6% desde septiembre (Circular 77/18). El acuerdo incluía un compromiso de reapertura en octubre de 2018. A la fecha no se encuentran publicados los resultados de la última paritaria.

reordenamiento de estructuras, trajo como correlato la supresión de unidades administrativas e implicó la reducción de puestos de trabajo.³¹ De tal manera, en consonancia con las estrategias de reducción de plantas, se efectuaron despidos por superposición de estructuras.

Frente a estas medidas, se observa una limitada producción normativa relativa a la jerarquización y profesionalización del empleo público. El Plan Estratégico de Modernización (Ley N° 14.828) incluye entre sus puntos el Plan de Capacitación, Formación y Perfeccionamiento continuo para todos los agentes de la Administración Pública Provincial. En efecto, en su artículo 7° estableció la necesidad de elaborar un Plan de Capacitación, Formación y Perfeccionamiento continuo para todos los agentes de la Administración Pública Provincial “a fin de profundizar los conocimientos de los agentes públicos sobre un marco jurídico y el diseño institucional de la Administración Pública Provincial, consolidar la formación de especialistas en el campo de los modelos y tecnologías de gestión, para alcanzar una mayor eficiencia en la acción del estado provincial”.³² Sin embargo, la Ley se encuentra reglamentada por el Decreto N° 1018/16 que sólo trata los aspectos vinculados a los Compromisos de Desempeño (una de las actividades del Componente “Sistema de gestión por resultados” dentro del instrumento de los Planes Operativos Anuales) y a la “Ventanilla Única de Trámites” (uno de los instrumentos de gestión dentro del Componente de los mecanismos de atención ciudadana y participación). El Anexo II y III del Decreto se vincula a la aprobación del Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA) y no se estableció nada respecto a la capacitación del personal. El hecho de que la reglamentación de la norma no haya fijado aspectos referidos a la capacitación que la propia ley prevé, y que permanezcan ausentes las iniciativas de recuperación y revisión de las carreras administrativas de los trabajadores públicos, son pautas relevantes. En efecto, la recuperación de la carrera administrativa de las burocracias públicas, señalada como uno de los ejes del Compromiso Federal para la Modernización, ha desaparecido de la agenda del gobierno provincial.

Debe señalarse que las acciones de capacitación bajo la órbita del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP), muchas de las cuales venían dadas de la gestión anterior, como la Diplomatura en Gestión Pública, no han podido revincularse con estrategias de carácter más general que tiendan a modificar el estado de situación diagnosticado. Pese a esto, dentro de las nuevas líneas de capacitación del organismo se destaca el Programa de Desarrollo de Competencias, destinado a funcionarios y responsables de equipos de trabajo de la administración pública, lo cual da cuenta de la intención de promover conocimientos y habilidades en el segmento denominado como Alta Dirección Pública.³³ Otro dato saliente, es el esfuerzo del organismo de capacitación estatal puesto en los planes de capacitación del nuevo sistema de Gestión Documental Electrónica de la Provincia de Buenos Aires (GDEBA), plataforma informática que permite la tramitación general de los asuntos de la administración central.

Finalmente, continúan desarrollándose los procesos de selección de personal para la cobertura de cargos jerárquicos interinos de la administración central y descentralizada. Esta política de profesionalización fue creada en el año 2005 como mecanismo compensatorio frente a la suspensión de los concursos previstos en la ley provincial de empleo público. Su implementación pretende reducir los nombramientos discrecionales y arbitrarios en los cargos jerárquicos de la carrera administrativa, buscando que los mismos sean cubiertos por personal idóneo que muestre poseer las competencias técnicas, actitudinales y ético-institucionales a través de un proceso de evaluación concursal. Si bien, dicha política se encuentra actualmente en vigencia, y algunas jurisdicciones han avanzado en su reglamentación en los últimos años,³⁴ ha perdido centralidad en la agenda del gobierno provincial, dependiendo su dinamismo de las

³¹ Recuperado de <http://www.abc.gov.ar/comunicado-sobre-la-disoluci%C3%B3n-de-la-unidad-ejecutora-provincial>.

³² A renglón seguido, señala “La Aplicación del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, no implicará el despido de trabajadores y/o trabajadoras. Dejándose a salvo las disposiciones previstas en la Ley N° 10.430 y modificatorias, las que será de aplicación plena.” Este párrafo fue una inclusión no presente en el proyecto original y que negoció la oposición. En verdad, el texto de esta Ley es un espejo de la Ley de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 3304/09, que aprueba el Plan de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad aunque en ella se desarrollan muchos más aspectos vinculados con el empleo público.

³³ Recuperado de <http://www.ipap.gba.gov.ar/sites/default/files/RevistaIPAP-digital.pdf>.

³⁴ El último reglamento de los procesos de selección de personal aprobado es de enero de 2018 del Arba.

particularidades institucionales de cada organismo, y no de un impulso conferido desde el poder ejecutivo y sus organismos provinciales de recursos humanos.³⁵ En este sentido, la inestabilidad de las diversas estructuras organizativas relativas a la gestión del empleo público en el ámbito provincial, y su falta de jerarquización han sido elementos que tendieron a debilitar tal política.³⁶

Otro dato final es la actual política de incorporación a la planta permanente del Personal Temporario Transitorio Mensualizado, encuadrado en el inciso d) del artículo 111 de la Ley N° 10.430 a partir de la Resolución N° 12/17-E de la Subsecretaría de Capital Humano. Pese a que constituye un avance y una mejora en las condiciones laborales, la medida no incluye garantías respecto de la inclusión de los contratados bajo la figura del monotributo, y puede advertirse también como objetivo la reducción del gasto público atento las diferencias salariales entre ambas categorías.³⁷

5. Dimensión operativa: algunas reflexiones respecto de la implementación

Como hemos señalado, la producción de normativa en materia de empleo público provincial durante el período analizado, implicó la aplicación de criterios de racionalización tendientes a la disminución del gasto público en materia de personal. Esta orientación se realizó a través de diferentes medidas tendientes a la reducción de los volúmenes de empleo (congelamiento de vacantes, el régimen de retiros voluntarios) y la obstaculización de las reubicaciones de personal (art. 6 Decreto N° 272/17).

Analizar la dimensión operativa, es decir la implementación concreta en los escenarios de gestión, implica interrogarse si dichas normativas han logrado el objetivo de reducción de las dotaciones de personal del Estado.

En primer lugar, es necesario señalar que la existencia de los congelamientos de los cargos vacantes, no ha implicado que en todo este período no se hayan dado ingresos sino que han sido por Decretos de excepción. Asimismo, debido a acuerdos gremiales realizados en el ámbito paritario, como ya se ha señalado más arriba, se está realizando desde el año 2017 un plan progresivo de pase a planta permanente de los trabajadores transitorios mensualizados, y becarios del Ministerio de Salud a concretarse en tres años.³⁸ De la misma manera, como válvula de escape a la dificultad de contratar personal en planta permanente y transitoria, se han realizado diversos contratos de servicios de monotributistas, de acuerdo a la Ley de Emergencia Tecnológica y Administrativa, Ley N° 14.815. Respecto de la magnitud de personal contratado bajo dicha forma contractual no existe información certera, dado que la negación del vínculo laboral tiende a invisibilizarlos de los registros públicos y partidas presupuestarias³⁹ y existe una ausencia de información centralizada y pública sobre el tema. Si bien, según entrevistas realizadas a las entidades gremiales los trabajadores precarizados ascenderían a 15.000, también se ha puesto de relieve la falta de un relevamiento exhaustivo que permita dar cuenta de la dinámica de dichas modalidades de contratación en el período, así como de la diversidad de estratificaciones existentes dentro del segmento de trabajadores contratados como autónomos. Diversos actores señalan que dichas figuras contractuales se han utilizado para contratar

³⁵ A modo de ejemplo, según los datos proporcionados por la Dirección de Selección y Movilidad Interna, en la Dirección General de la Cultura de Educación de la Provincia de Buenos Aires, uno de los ministerios con mayor dotación de personal en la provincia de Buenos Aires en el período 2012-2016 sólo se han realizado 4 procesos de selección para la cobertura de cargos jerárquicos. Mientras que para el mismo período en el Ministerio de Economía se habrían realizado 36.

³⁶ La Dirección de Relaciones Laborales en la provincia en los últimos tres años tuvo dos denominaciones y estuvo en la órbita del Ministerio de Coordinación de Gestión Pública, del Ministerio de Economía y del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros.

³⁷ La última normativa al respecto busca incorporar a la mayor cantidad posible dentro de este cambio de agrupamiento: “ARTÍCULO 2°. Establecer que los agentes que no hayan aceptado oportunamente la propuesta para la designación en planta permanente en el ejercicio presupuestario 2017, podrán optar en el año 2018 en la siguiente proporción: cincuenta por ciento (50%) en el presente ejercicio y el restante cincuenta por ciento (50%) en el ejercicio presupuestario 2019, los que se adicionaran a las proporciones de la presente y se adecuaran a sus términos.” RESOL-2018-35-GDEBA-SSCHMJGM.

³⁸ Recuperado de https://www.gba.gov.ar/medios/noticias/el_gobierno_de_la_provincia_de_buenos_aires_acord%C3%B3_con_gremios_estatales_bonaerenses. Debe destacarse que en el caso de los becarios del Ministerio de Salud, se produjo luego de una fuerte movilización del sector que incluyó a los propios becarios como a los gremios estatales. No ha sido el caso, por ejemplo, de otro sector también precarizado como los becarios de investigación de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC).

³⁹ Las Locaciones de Servicio bajo la Ley n°14.875, no impactan presupuestariamente en la Partida 1 *Gastos de personal*, sino que se imputan en la Partida 3 *Servicios No Personales*.

personal técnico-político que conforma una burocracia paralela con ingresos mayores del personal permanente y del cual no existe relevamiento alguno. Desde el ámbito sindical se ha señalado que la utilización de dichas figuras contractuales, permite encubrir presupuestariamente el costo que le demanda al Estado provincial sostener funcionarios paralelos a la estructura provincial (IDEP, 2016). Así también, aunque la normativa señala que los contratos responden a necesidades de carácter transitorio, el régimen del monotributo se ha utilizado para integrar masivamente trabajadores autónomos para realizar tareas administrativas de carácter permanente. De manera que, también se han identificado contratos con contraprestaciones bajas de lo que no puede deducirse que sea exclusivamente un espacio de colonización del partido. En este sentido, dada las diversas estratificaciones de trabajadores autónomos, es posible inferir que la proliferación de tales figuras contractuales le permite al Estado empleador la realización de nombramientos *ad hoc* para la realización del trabajo en posiciones claves⁴⁰ y se vuelve un instrumento de flexibilización contractual que facilita la reducción de los planteles del Estado en un contexto de austeridad fiscal.

De todas formas, los datos de los organismos oficiales no nos permiten realizar conclusiones definitivas respecto de la dinámica de las plantas estatales provinciales y su composición. Según se desprende del cuadro a continuación, elaborado sobre la base de la información presupuestaria, las plantas temporarias y permanentes de personal se expandieron un 10% en el marco del cambio de gestión gubernamental, permaneciendo estables desde entonces, mientras que los datos del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, dan cuenta de una leve caída de 1,3% de los puestos de trabajo registrados entre 2016 y 2017.⁴¹

Cuadro 1

Año	Planta Permanente	Planta Temporaria	Total	Variación Total interanual	Variación Planta Permanente interanual	Variación Planta Temporaria interanual	% Planta Permanente	% Planta Temporaria
2015	357.913	103.919	461832	2,48	4,87	-5,00	77,50	22,50
2016	400.167	108.729	508896	10,19	11,81	4,63	78,63	21,37
2017	401.289	107.607	508896	0,00	0,28	-1,03	78,85	21,15

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Presupuesto.

Asimismo, cabe señalar que aunque aún no existen datos sobre la política de retiros voluntarios de reciente sanción, de la prórroga de los plazos originalmente planificados puede inferirse *a priori* que no se han alcanzado los objetivos inicialmente previstos.⁴²

En términos operativos, otra innovación en las políticas de empleo público, fue la aplicación del *Certificado de Cumplimiento Fiscal*, Formulario 404 de ARBA, como requisito de contratación a los trabajadores a partir del año 2018. Mediante este certificado se acredita la no existencia de deuda con el Fisco de la Provincia de Buenos Aires dando así cumplimiento a lo normado para

⁴⁰ Cabe señalar que la creación de burocracias paralelas se ha consolidado como una práctica usual y extendida para la estrategia de neutralizar al servicio civil permanente, relegándolo a funciones superfluas (Ferraro, 2006).

⁴¹ Recuperado de http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Provincial_5.pdf.

⁴² Respecto a este tipo de políticas, que se han reiterado varias veces desde el retorno de la democracia, tanto en el gobierno nacional como en los provinciales, referentes en la materia han señalado que esta medida tiende a agravar la deformidad burocrática. Es decir, en la medida en que el personal que se retira es habitualmente el más experimentado o el que hallará con mayor facilidad oportunidades alternativas de empleo en el sector privado, se promueve el vaciamiento de los recursos humanos más calificados (Oszlak, 2009).

“Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos ...”

poder ser proveedor del Estado. Si bien este formulario se aplicaba para los proveedores de bienes y servicios al Estado no había sido implementado de modo generalizado para los trabajadores contratados. Este requisito debe interpretarse como una consagración de la negación del vínculo laboral, al reafirmar que los contratados son proveedores de servicios con obligaciones y no trabajadores con derechos y facilitar la realización de despidos, impidiendo que los trabajadores que acreditan deudas con el Fisco provincial renueven sus contratos.

Otra medida para “sanear el déficit fiscal” ha sido la política salarial acordada en las paritarias. Si bien la caída de los salarios reales es una característica del mercado de trabajo en el período, se ha señalado que ha sido mayor la pérdida del poder adquisitivo en el salario del sector público (CIFRA, 2018). Los datos permiten poner de relieve que en el período los trabajadores del sector experimentaron una fuerte caída del salario real, ya que las paritarias quedaron muy por debajo del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Así también, si comparamos el nivel salarial de las categorías más bajas del escalafón para el año 2018, estas se encuentran por debajo de los valores de la Canasta Básica Total para el mismo período,⁴³ es decir, debajo de la línea de pobreza.⁴⁴

Cuadro 2

Categoría	Sueldo Bolsillo (Neto): dic-17	Sueldo Bolsillo (Neto): sep-18	Variación Total % (dic-17 - sep-18)	IPC Región GBA (Base 2016=100): Variación dic-17 a ago-18	Diferencia Variación Total % - IPC Región GBA
5	\$ 12.258,20	\$ 14.041,38	14,55%	30,20%	-15,65%
6	\$ 12.604,16	\$ 14.463,61	14,75%	30,20%	-15,45%
7	\$ 12.789,51	\$ 14.680,66	14,79%	30,20%	-15,41%
8	\$ 13.029,58	\$ 14.959,74	14,81%	30,20%	-15,39%
9	\$ 13.294,83	\$ 15.269,28	14,85%	30,20%	-15,35%
10	\$ 13.334,76	\$ 15.318,20	14,87%	30,20%	-15,33%
11	\$ 13.494,76	\$ 15.505,21	14,90%	30,20%	-15,30%
12	\$ 13.558,18	\$ 15.582,63	14,93%	30,20%	-15,27%
13	\$ 13.639,97	\$ 15.679,70	14,95%	30,20%	-15,25%
14	\$ 14.011,70	\$ 16.113,18	15,00%	30,20%	-15,20%
15	\$ 14.419,35	\$ 16.581,98	15,00%	30,20%	-15,20%
16	\$ 14.735,50	\$ 16.945,56	15,00%	30,20%	-15,20%
17	\$ 15.541,11	\$ 17.872,01	15,00%	30,20%	-15,20%
18	\$ 15.837,80	\$ 18.213,21	15,00%	30,20%	-15,20%
19	\$ 15.925,60	\$ 18.314,18	15,00%	30,20%	-15,20%
20	\$ 16.030,40	\$ 18.434,69	15,00%	30,20%	-15,20%
21	\$ 19.772,83	\$ 22.738,49	15,00%	30,20%	-15,20%
22	\$ 19.965,92	\$ 22.960,55	15,00%	30,20%	-15,20%

⁴³ El INDEC estimó que para un hogar de tres miembros, correspondientes a 2,46 unidades consumidoras o adultos equivalentes, el valor de la CBT para el mes de julio 2018 es de \$ 16.029,06, mientras que para un hogar de cuatro miembros, correspondientes a 3,09 unidades consumidoras o adultos equivalentes, la CBT asciende a \$20.024,07. Recuperado de https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_08_18.pdf.

⁴⁴ Para calcular la incidencia de la pobreza se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la Canasta Básica Total, la cual incluye la Canasta Básica Alimentaria y bienes y servicios no alimentarios.

23	\$ 20.167,66	\$ 23.192,54	15,00%	30,20%	-15,20%
24	\$ 21.224,84	\$ 24.408,31	15,00%	30,20%	-15,20%
Promedio			14,92%	30,20%	-15,28%

Fuente: Elaboración propia a partir de: a) Datos salariales provistos por ATE sobre Régimen 30 hs. sin bonificaciones. b) Índice de Precios al Consumidor con cobertura nacional. Resultados por región.

Período de referencia: diciembre 2016=100.

Índices correspondientes a los meses de diciembre de 2016 a agosto de 2018. Resultados regionales según divisiones de la canasta, categorías, bienes y servicios. Región GBA Nivel General.

A partir de entrevistas realizadas en áreas de recursos humanos, se ha señalado que la implementación de las normativas de austeridad fiscal han tenido consecuencias en las trayectorias laborales de los trabajadores públicos. Las mismas se han utilizado para obstaculizar los movimientos en cargos de mayor jerarquía, así como la movilidad geográfica y funcional en diferentes puestos de trabajo de la estructura organizativa estatal (traslados o pases en comisión de servicios), que no necesariamente tienen un impacto en las cuentas públicas.

La implementación del plus salarial por “Continuidad y calidad del servicio”, ha dado lugar a que en diferentes dependencias del ámbito provincial se establezcan las condiciones para el control de la asistencia a través de los sistemas biométricos. Tal iniciativa ha tropezado con la resistencia de las organizaciones gremiales y con dificultades en materia de infraestructura física y tecnológica. De modo que aún, los mecanismos de control de la jornada laboral muestran variaciones de acuerdo a las áreas, manteniéndose el tradicional parte de firmas en varias dependencias provinciales. Así también, cabe señalar que el premio al presentismo ha sido considerado como una *prima antihuelga*, que sirve para desalentar por razones económicas la adopción de este método de lucha y que crea las condiciones para que los trabajadores vayan a trabajar aunque se encuentren enfermos, lo que tiende a disminuir la calidad de su trabajo (Neffa, 2015). Asimismo, cabe señalar que tal medida no se articula de manera coherente con iniciativas de jerarquización del empleo público que logren construir un sistema de incentivos eficaz que aliente la mejora individual y colectiva.

Finalmente, aunque desde el componente de la capacitación se apunte a formar habilidades y competencias en los segmentos de conducción, la cobertura de los cargos jerárquicos de la carrera sigue dependiendo de la lealtad personal, la antigüedad en el área, la afinidad ideológica, y/o el *expertise* técnico. La única excepción a esta situación son los procesos de selección de personal, que representan una política de profesionalización restringida, puesto que no gozan de estabilidad y constituyen prácticas marginales que se realizan en pocos organismos por lo que tienen una baja incidencia en relación a la totalidad de los cargos jerárquicos.

6. Conclusiones

Dentro de lo que hemos denominado como dimensiones simbólicas, poco se ha dicho acerca de las deficiencias propias de un modelo administrativo que no ha alcanzado los requisitos mínimos del modelo burocrático en materia de función pública: acceso por concurso, carrera administrativa, profesionalización, salarios acordes a la responsabilidad del cargo, estabilidad en el cargo y capacitación permanente. Si bien inicialmente diferentes autoridades del Poder Ejecutivo Nacional destacaron como un aspecto problemático la politización del empleo público, tal argumento fue utilizado para poner en cuestionamiento el sobredimensionamiento de los planteles del Estado, pero no implicó la revisión de los mecanismos de ingreso y promoción de las burocracias estatales. En este sentido, el objetivo de preservar el poder de nominación y designación discrecional da cuenta de atisbos de continuidad en la gestión del empleo público provincial que trascienden el período analizado. Asimismo, tales objetivos han contribuido a que la definición de los problemas se traslade progresivamente del sistema político-institucional hacia los propios trabajadores, su cumplimiento y rendimiento.

Lo que resulta destacable, siguiendo una pauta de isomorfismo institucional en las políticas de reforma bonaerense de los últimos años, es que no se dan razones de los cambios ni

justificaciones de la bondad de los nuevos esquemas. Así, en el caso del personal de gabinete, pauta modificada por la Ley N° 14.815, salvo los escuetos fundamentos del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo que refiere a la crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas, “extremos que son de público conocimiento y que responden a años de desinversión y de administraciones imperfectas, provocando una actuación estatal deficiente e ineficaz”, no se advierte ninguna ulterior justificación dentro de un régimen de excepción que modifica aspectos relevantes como el de personal de gabinete, que sobrepasan la emergencia. En efecto, ni en el Decreto N° 37/15B, ni en el Decreto N° 1278/16 ni en la Resolución N° 67/16 del entonces Ministro de Gestión y Coordinación Pública que reglamenta la designación del personal de gabinete, encontramos consideraciones respecto del cambio impulsado. Como hemos reconstruido, las últimas normas impulsadas en materia de empleo público⁴⁵ se han alineado con objetivos de “downsizing”, es decir de reducción de la planta guiada por criterios predominantemente fiscales, y reducción relativa de salarios frente a la inflación.

La planificación presupuestaria de la provincia de Buenos Aires de los últimos cuatro años pone de manifiesto que la política de austeridad de fiscal y ajuste de la provincia de Buenos Aires afectó principalmente a la partida del gasto en personal, impactando negativamente en la masa salarial de los empleados públicos provinciales. Así, tal partida muestra una pérdida real de 17,8% entre el 2015 y el 2019⁴⁶. De modo que, debe inscribirse la política salarial restrictiva como parte de las estrategias de contención y austeridad del gasto. Si bien los datos analizados permiten dar cuenta de que las plantas permanentes y temporarias del Estado Provincial han permanecido estables en el último período, no existe evidencia empírica sobre la dinámica del personal contratado. En este sentido, el congelamiento de vacantes ha sido parcialmente eludido por el régimen de contratación de trabajadores autónomos, utilizado para integrar masivamente a trabajadores para la realización de tareas administrativas de carácter permanente y para conformar un segmento de funcionarios técnico-políticos paralelos a la estructura provincial.

Las políticas de emergencia y contención del gasto han tendido a profundizar la situación de inestabilidad contractual en el empleo estatal y la precariedad material reflejada en salarios de los trabajadores públicos. Igualmente, tienden a agravar el estancamiento en las trayectorias laborales de los trabajadores estatales, puesto que se han obstaculizado no sólo la movilidad vertical en puestos jerárquicos, sino también la movilidad funcional entre diferentes puestos de trabajo. Sobre este punto cabe señalar que aunque la recuperación de la carrera administrativa haya formado parte de los ejes del Compromiso Federal para la Modernización, hasta el momento no se han reglamentado normativas que den cuenta de iniciativas tendientes a su revisión y reactivación. Tal situación, sumado a los bajos salarios, genera un esquema de incentivos adverso al desarrollo y la mejora individual.

Resulta evidente, en consecuencia, que los conflictos entre los trabajadores y el partido gobernante sobrepasa la mera identificación política y las discusiones salariales en los ámbitos paritarios, sino que se encuentran en tensión diferentes percepciones y valores sobre el propio carácter, objetivos y finalidades del empleo público bonaerense. Como hemos descripto, lo que se discute son las dimensiones del aparato estatal y su burocracia, así como la propia cultura organizacional de la Administración Pública bonaerense, cuyo núcleo central, ciertamente, se encuentra en las personas que la integran.

Bibliografía

- Adamini, M. (2014). *Formaciones identitarias en lugares de trabajo precario: Un estudio sobre pasantes de la administración pública de la provincia de Buenos Aires (2008-2012)* (Tesis de doctorado en Ciencias Sociales). Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1014/te.1014.pdf>.
- Cabral, P. O. y Schreginger, M. J. (2009). *El Régimen de Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

⁴⁵ Nos referimos al congelamiento de las vacantes (Decreto N° 618/16), la modificación de la Caja de Jubilaciones de los empleados del Banco Provincia (Ley N° 15.008), la habilitación de contrataciones de servicios de monotributistas (Ley de emergencia tecnológica y Administrativa, Ley N° 14.815 prorrogada por Ley N° 15.022) y el “reordenamiento y cuantificación de los recursos humanos”, que “reordena” incentivando retiros voluntarios (Decreto N° 465/18).

⁴⁶ Fuente: Instituto para el Desarrollo Económico y Social de la provincia de Buenos Aires (IDESBA-CTA). Extraído de: <https://www.suteba.org.ar/informe-idesba-proyecto-presupuesto-2019-18413.html>. Fecha de consulta 15/03/2019.

Magdalena Gil García y Ricardo Sebastián Piana

- Chudnovsky, I. y Doussett Farjat, M. (2016). Cuando la falla en la implementación de las reglas se busca modificar con más reglas. La historia de las reformas del empleo público en Argentina. *Desarrollo Económico*, 55(217), 315-341.
- CIFRA, (2018). *Informe de mercado de trabajo*, 4, Julio 2018. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20Informe%20mercado%20de%20trabajo%20Nro4.pdf>
- El Día* (28/05/2017), Profundizarán el control de asistencia de los estatales. Recuperado de <https://www.eldia.com/nota/2017-5-28-1-42-2-profundizaran-el-control-de-asistencia-de-los-estatales-la-provincia>
- Diana Menéndez, N. (2007). *La representación sindical en el Estado: los casos de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)*. Trabajo presentado en 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de <http://www.aset.org.ar/congresos/7/12001>.
- Ferraro, A. (2006). Una idea muy precaria: el nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, Volumen (41)2, 165-182.
- Fernández Massi, M. I. y Belloni, P. (2016). Los derechos y la derecha: empleo público en tiempos macristas. *Épocas, Revista de Ciencias Sociales y Crítica Cultural*, Volumen 3, noviembre. Recuperado de <http://revistaepocas.com.ar/los-derechos-y-la-derecha-el-empleo-publico-en-tiempos-de-macri>
- IDEP (2016). *Proceso de modernización del Estado de la provincia de Buenos Aires*. Disponible en: <http://atepba.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/Proceso-de-modernizacion-del-Estado.pdf>.
- La Nación* (13/01/2016). Prat Gay habló de "grasa militante" y desató la polémica en Twitter. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1861924-prat-gay-hablo-de-grasa-militante-y-desato-la-polemica-en-twitter>.
- La Nación* (18/04/2017) Mauricio Macri dijo que "la intervención nociva de la política" transformó al Estado en "un aguantadero". Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/2012597-mauricio-macri-estado-aguantadero>.
- La Nación* (4/4/2018), María Eugenia Vidal, tras el paro docente anunciado para mañana: "Las escuelas van a estar abiertas". Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/2122695-maria-eugenia-vidal-nosotros-cumplimos-nunca-prometemos-lo-que-no-podemos-pagar>.
- La Razón*, (19/12/2017). Vidal: "Los bonaerenses pagamos jubilaciones de privilegio a 10.000 empleados del Bapro", Recuperado de <https://www.larazondechivilcoy.com.ar/argentina/2017/12/19/vidal-los-bonaerenses-pagamos-jubilaciones-privilegio-10000-empleados-bapro-95684.html>.
- Longo, F. (2004), *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Neffa, J. C. (2015). Visibilizando los riesgos psicosociales en el trabajo (RPST). *Revista virtual Voces en el fénix*, Año 6, 46, Julio. Recuperado de www.vocesenelfenix.com/category/ediciones/nº-46
- Ortelli, I. (18/04/2017). El Gobierno quiere discutir "productividad y presentismo" con los empleados estatales. *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/gobierno-quiere-discutir-productividad-presentismo-empleados-estatales_0_HkEf3sXAl.html.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Oszlak, O. (1999). Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, Año 6, 14. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Quemar%20las%20naves.pdf>.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*. Volumen XI, 11-56.
- Oszlak, O. (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. *La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN040085.pdf>
- Piana, R. S. (2017). El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(12), 245-273. Recuperado de <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/1509/1188>
- Piana, R. S. y Fiscante, L. (2018). Procesos de reforma en los Organismos de Control. El caso del Registro de Proveedores de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. *Estudios Sociales del Estado*, 4(7), 214-242. Recuperado de <http://www.estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/141/112>
- Subirats, J. y Gomà, R. (1998). Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. En J. Subirats y R. Gomà, (coords.). *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comp.). *La Nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza Universidad.
- Thwaites Rey, M. (2005). Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración. En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- Urien, P. (22/12/2015). Ñoquis en el Estado: hay 4 millones de empleados públicos, de los cuales entre el 5% y 7% serían "fantasma", *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1856411-noquis-en-el-estado-hay-4-millones-de-empleados-publicos-de-los-cuales-entre-el-5-y-7-serian-fantasma>.

Recepción: 11/12/2018
Evaluado: 30/04/2019
Versión Final: 16/05/2019