

# Planta permanente - Revista Anfibia

**En contra de lo que se repite en los medios y en charlas de oficina, el tema del empleo en la Administración Pública no es un problema cuya médula sea fiscal. A diferencia de lo que pasa en el Congreso Nacional y la Justicia Federal el impacto del gasto en personal es bastante reducido: dar de baja al 10% de la planta no significaría un ahorro superior al 1% del presupuesto. ¿Cómo se relaciona el aparato burocrático con las políticas públicas? ¿Cuál será el futuro de los empleados estatales? Análisis del posible choque de culturas organizacionales, las herramientas de tercerización y el modelo gerencial que parecen proponer funcionarios venidos del mundo empresarial.**

Luego de unos comicios que dividieron al electorado en dos mitades casi idénticas, desde el 10 de diciembre tendremos un nuevo titular del Poder Ejecutivo Nacional y, un nuevo plantel político encargado de llevar adelante la gestión de la Administración Pública Nacional (APN)[\[1\]](#).

Todo parece indicar que este recambio implicará una importante transformación en el sentido y orientación de las políticas públicas que lleva adelante la APN, pero la complejidad de la coyuntura (política, social, fiscal, internacional) más la propia inercia del sector público, ponen un signo de interrogación sobre las capacidades del nuevo gobierno para cumplir sus objetivos.

Con toda la prudencia que recomienda el alto grado de incertidumbre que venimos comentando, ¿cuáles son los probables focos de tensión que enfrentará la nueva gestión en sus primeros pasos?

## **Los focos de tensión**

La madre de todas las batallas tendrá epicentro en el plano financiero fiscal. La estrategia electoral dirigida a seducir a diferentes sectores sociales tiene sus costos tanto en la columna de los ingresos (ganancias, retenciones y en general, la promesa de reducir la presión tributaria) como en la del gasto (82% móvil a los jubilados, tratamiento especial a la Provincia de Buenos Aires, nueva ley de coparticipación, mejora de los servicios públicos, infraestructura vial, entre otros).

Se parte de una situación de debilidad de las cuentas públicas, que alcanza ribetes críticos en algunas provincias, las cuales acudirán a la nación para superar sus problemas. Todos los caminos parecen conducir a un nuevo ciclo de endeudamiento, pero aún esta estrategia tiene sus limitaciones, entre otras cosas, porque tanto el escenario financiero internacional como la ubicación argentina en el mismo, son inciertos.



Es un tema ampliamente tratado en medios de comunicación, análisis y *papers* de expertos. Queremos fijar nuestra posición al respecto: si bien, hay una cierta debilidad financiera, no lo es tanto como para justificar un gran ajuste. No obstante, con este escenario, está limitada la libertad de acción para desplegar algunas de las medidas macro mencionadas, propuestas durante la campaña.

### **Las mil caras del empleo estatal**

Para analizar el empleo estatal es necesario recorrer brevemente la forma que fue adquiriendo su actual composición. Tomando en consideración el período democrático, la acumulación de diversas tandas de reclutamiento sumó una serie de capas, que con el transcurso del tiempo han sido caracterizadas como “geológicas”. Por diversos motivos se superpusieron con distintas normativas de ingreso y de carrera, incluso al interior de cada “capa” de acuerdo a la propia heterogeneidad del aparato estatal.

Hacia todas estas capas de trabajadores, cuyo estatus de contratación implica diferentes grados y tipo de vinculación, se debe tomar una resolución en términos de continuidad o cambio de la situación contractual. Para decirlo sin eufemismos, se trata de plantas que en los últimos doce años fueron consideradas personal estable del Estado y cuya estabilidad depende más de una valoración política que de un análisis jurídico.

# Composición de la Cámara de Senadores

## ACTUAL

Frente para la Victoria  
**37**

UCR  
**11**

Peronismo Federal  
**8**

PRO  
**3**

Fte. Cívico de Catamarca  
**2**

Fte. Cívico Córdoba  
**2**



CON 1 BANCA

- Partido Liberal
- Mov. Pop. Neuquino
- Frente de Todos
- Federalismo y Liberación
- Proyecto Sur
- Fte. Progresista CC-ARI
- Mov. Pop. Fuegoino
- Partido Socialista
- GEN

## FUTURA

Frente para la Victoria  
**41**

PRO  
**15**

Peronismo no K  
**10**



CON 1 BANCA

- Mov. Pop. Neuquino
- Federalismo y Liberación
- Proyecto Sur
- Frente Progresistas
- CC-ARI
- Mov. Pop. Fuegoino

infografía telam

Si bien hacia el interior de las diferentes oficinas los rumores sobre bajas masivas están a la orden del día, es de esperar que no se produzcan, no sólo porque introducirían un factor de conflictividad bastante álgido, sino porque en la mayoría de los casos darían por tierra con capacidades estatales que costaron mucho instalar.

Debe quedar claro que, en contra de lo que se repite hasta el cansancio, el tema del empleo en la APN no es un problema cuya médula sea fiscal. Es que a diferencia de lo que ocurre en los otros dos poderes (Congreso Nacional y Justicia Federal) y en las Provincias y Municipios, el impacto del gasto en personal es bastante reducido. Pongamos un ejemplo concreto: dar de baja al 10% de la planta de personal de la administración centralizada (unas 30.000 personas<sup>[2]</sup>), además de constituir una verdadera masacre que produciría una previsible convulsión político gremial, no significaría un ahorro superior al 1% del presupuesto.

### Choque de culturas

Otro desafío de igual importancia para el funcionamiento estatal, vinculado con cambios en la

orientación de las políticas públicas en diferentes sectores, según prometió el gobierno electo, consiste en el posible choque de culturas organizacionales. Sostenemos que la burocracia es el resultado de la política y, en tanto tal “está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa” (Oszlak, 2006:2); por lo tanto los cambios en las mismas traerán consigo alteraciones en la fisonomía del aparato administrativo que las llevará a cabo.

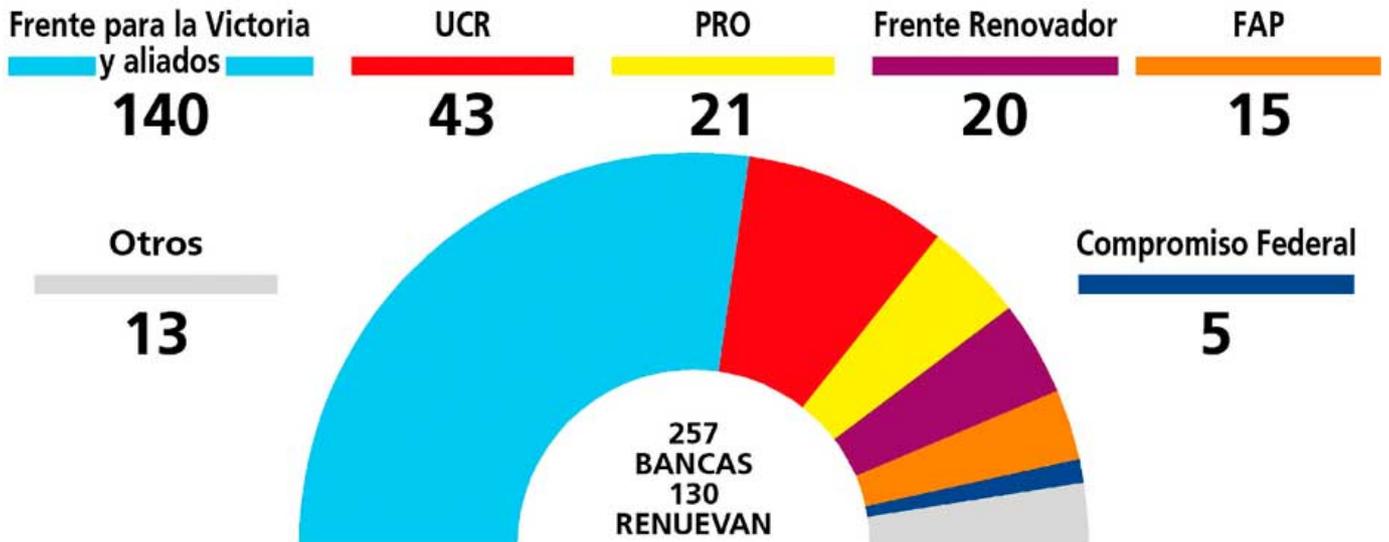
El proyecto político y el tipo de Estado cuyos cimientos se construyeron en la última década pueden ser caracterizados, a muy grandes rasgos, como de desarrollo más inclusión social. Con este cometido se desplegaron una serie de políticas públicas que aún sin una reforma o modernización administrativa explícita, sentaron las condiciones que debió seguir el funcionamiento del aparato administrativo. Por el contrario, un gobierno menos volcado a la regulación del mercado y a la promoción del desarrollo requerirá de una APN con otra dinámica de funcionamiento.

Repasemos esto con más detalle. Aún con la gran heterogeneidad que, ya comentamos, describe a la burocracia nacional, hubo en ella un elemento útil para comprender estos planteos: la contingencia. En el libro de reciente publicación “*El Estado en cuestión...*” afirmamos que por contingencia se entiende “que no existen herramientas válidas para todo tiempo y lugar, sino situaciones concretas y singulares cuyo diagnóstico abre las puertas a los mecanismos más pertinentes para alcanzar acuerdos, flexibles y modificables en la siguiente etapa, entre las partes participantes” (Cao, Laguado Duca y Rey, 2015:187).

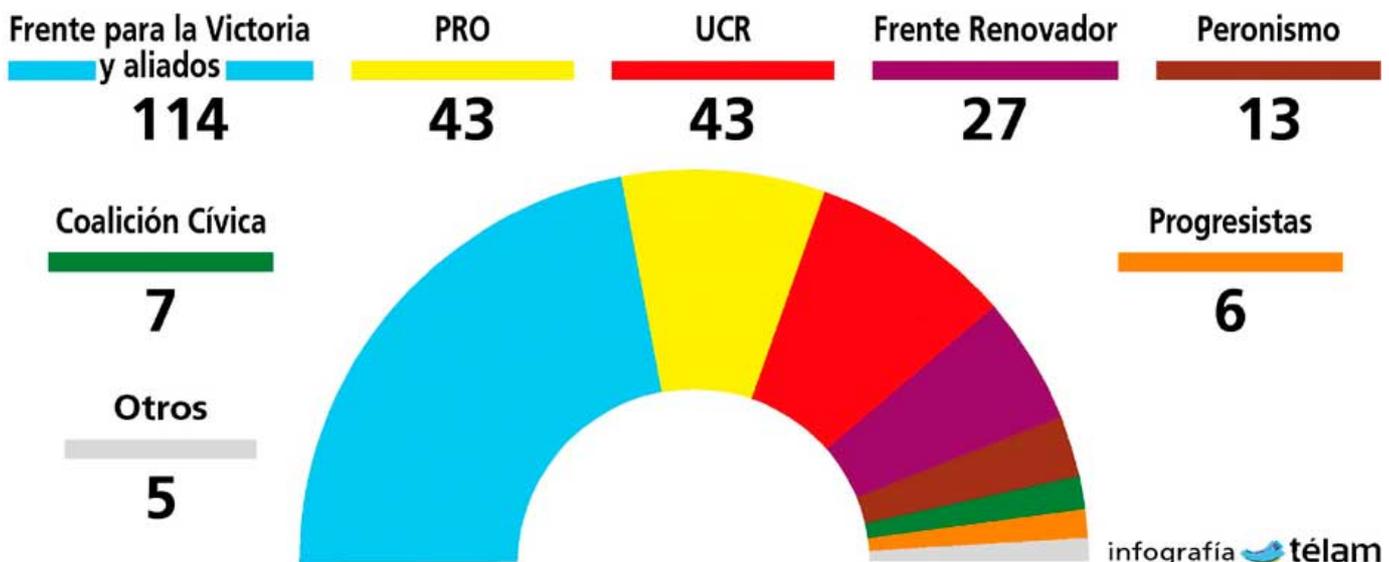
La búsqueda de esa pertinencia permeó transversalmente la APN. Así, se apeló a herramientas de diferentes modelos de gestión pública, tanto del modelo weberiano (jerárquico y apegado a la norma) y del gerencial (émulo de la gestión en empresas orientadas al lucro) como del de gobernanza (fundamentado en la idea de horizontalidad que significa que no solo el gobierno gobierna, sino también las asociaciones de la sociedad).

# Composición de la Cámara de Diputados

## ■ ACTUAL



## ■ FUTURA



infografía telam

Las elecciones por una u otra herramienta de gestión, adquieren sentido en esta década a partir de un encuadre general, que es el de la preeminencia de la política y del *homo militantis*. Este encuadre se caracteriza por sumar a las credenciales profesionales un fuerte compromiso con lo público (no partidario).

Por el contrario, la matriz política-ideológica del nuevo gobierno puede ser caracterizada a grandes rasgos como más cercana al mercado y, por ende, con cierta desconfianza sobre la intervención estatal. Histórica y conceptualmente, esta perspectiva política tiende a apelar a herramientas cuasi-mercantiles y de tercerización en organismos de la sociedad civil (ONGs, consultoras) en lo que hace a los mecanismos de gestión, y al *homo consultant* o gerente en lo que corresponde al perfil de funcionarios altos y medios.

Las primeras designaciones conocidas a la fecha van en esa línea. Si bien como en todo grupo amplio hay diversidades, se observa una gran proporción de profesionales que no provienen de “la política” sino del ámbito privado. Por ejemplo, el ex CEO de Shell Juan José Aranguren (Energía y Minería), la

CEO de General Motors, Isella Costantini (Aerolíneas Argentinas), el CEO de LAN, Gustavo Lopetegui, y el dueño del fondo Pegasus, Mario Quintana (ambos en la Jefatura de Gabinete de Ministros).

En tal sentido, aunque no sea propiamente un “gobierno de CEOs” y aún cuando los condicionantes fácticos induzcan al nuevo gobierno a recostarse en una “contingencia” menos politizada<sup>[3]</sup>, puede entreverse que el ideal a perseguir en la APN se aproximará al reinante en la lógica gerencial del sector mercantil.

Esta característica ya se empieza a recubrir de un halo de profesionalismo ascético ensalzado por los diarios de la *City*. “Los funcionarios que nombró el presidente electo, Mauricio Macri, son bien vistos por el mercado, no sólo por la idoneidad para salir de la situación compleja en la que está inserta la macroeconomía, sino porque son profesionales, no solamente nombrados por amistad[...]. En tanto, se considera también una señal de que el macrismo busca el profesionalismo al conservar a Lino Barañao y quizá a Miguel Galuccio”. ([El Cronista Comercial, 26/11/2015](#)).



Este rasgo se contrapone al ya mencionado *homo militantis*. Por tanto, aunque este último no sea un rasgo extendido a todo el aparato público en la actualidad, queda como el interrogante sobre cómo se acoplarán estas dos lógicas.

Esta dimensión del análisis también sirve para adelantar eventuales puntos de tensión en la nueva estructura gubernamental. Así, la apertura de nuevos ministerios (Transporte, Comunicaciones, Energía, Ambiente, Modernización del Estado) pareciera querer conferir relevancia a esas áreas, pero corre el riesgo de profundizar la ya universal tendencia a la fragmentación del aparato administrativo, fomentando el “Estado archipiélago”<sup>[4]</sup> que ni un proyecto de fuerte impronta centralizadora como el kirchnerista, ni la homogeneidad del *homo militantes* pudieron terminar de organizar cooperativamente.

Esta situación pareciera más acuciante aún en el área económica, donde convivirán seis funcionarios de altísima visibilidad, a priori sin un liderazgo político conocedor del tema en profundidad, que pueda imponer determinada direccionalidad. Aún sin entrar a considerar cuestiones mundanas como los egos y peleas de cartel propias de este tipo de niveles, este armado de la estructura de gestión económica puede generar severos problemas de coordinación. Más aún si, según se empieza a divulgar hasta

aquí, en la Jefatura de Gabinete de Ministros funcionarán vicejefaturas que también tallarán sobre la situación fiscal.

Obviamente, los jefes de cada cartera y sus segundas líneas los designa el Presidente electo con la lógica ya descrita. Cómo se adapte a la nueva situación el resto del personal estatal dependerá de diferentes variables, que van desde los rasgos personales de los nuevos funcionarios hasta las peculiaridades de cada sector y oficina estatal. Ahora bien, dentro de este amplio abanico de cuestiones, la voluntad política del gobierno de confrontar o no con las asociaciones gremiales ranquea entre las de primer orden.

Como rasgo general que puede facilitar la tarea debe anotarse que la burocracia, aun no siendo la herramienta neutra al servicio del gobierno de turno que pensaba Weber, tiene en su propia conformación una tendencia a la adaptación. Se puede traer a colación un ejemplo radical: la conocida experiencia de la Revolución Rusa, que construyó el Estado Soviético sobre la base de la burocracia zarista.

### **Las relaciones intergubernamentales**

En las relaciones entre diferentes espacios estatales también anidan potenciales focos de tensión. No siempre se toma en cuenta que buena parte de la APN trabaja como una estructura de dos pisos, en donde se dan instancias de cogestión con Provincias y Municipios o instancias descentralizadas (por ejemplo, hacia las universidades nacionales). En este punto caben las generales de ley de la restricción fiscal, máxime cuando se parte de una situación inédita de generosidad y abundancia en el nivel de transferencias fiscales y apoyos para el desarrollo de programas.

Estos programas tienen un impacto no menor en la gobernabilidad y gobernanza de los sistemas estatales. Son vías capilares que a través de múltiples programas permiten una inserción territorial de la estatalidad y generan contención social y política de modo relevante.



Pero no es solamente la cuestión fiscal; estos programas se desenvuelven alrededor de una construcción de conocimiento y confianza mutua que toda transición pone en entredicho. En la experiencia de los '90s los perfiles gerenciales -asimilables a los que ahora se harán cargo- tuvieron limitaciones para gestionar estas redes, en donde los códigos, políticos por un lado y burocráticos por otro, tienen una consistencia que viene de décadas.

La idea del financiamiento externo, que en el pasado estuvo unida a la gestión de programas bajo ideología y formato consensuado con organismos multilaterales de crédito, abunda en el sentido que venimos comentando. En primer lugar, porque alrededor de estos programas, las dificultades de gestión y la inadecuación contextual fueron bastante comunes. Adicionalmente, tienen una puesta en marcha costosa e intrincada: sus efectos recién comienzan a hacerse ver en el mediano plazo.

Párrafo aparte merece la relación con los otros poderes del Estado Nacional: el Legislativo y el Judicial. En el primer caso la situación de minoría, sobre todo en el Senado de la Nación, auguran posibles situaciones beligerantes.

Pero lo que amerita un seguimiento más estrecho es la situación del Poder Judicial. Hay que ir muy atrás en la historia argentina para encontrar momentos con nivel equivalente de enfrentamiento al que se vivió en los últimos años. Con sus fallos, sus cautelares y sus operaciones en los medios de prensa, la actividad del Poder Judicial se ha convertido en una amenaza para la gobernanza estatal. Esta situación, que las recientes decisiones parecen indicar que se mantendrá, constituye un foco de conflicto que conviene seguir.

[1] También habrá nuevo signo partidario en la Provincia de Buenos Aires, tema que no tenemos tiempo de tratar aquí, pero que tiene consecuencias en la gestión estatal argentina de una envergadura similar a la que tratamos en el presente artículo.

[2] En esta jurisdicción, el gasto en personal es de alrededor del 10% del presupuesto. Ver GPS del Estado, elaborado por ASAP-CIPPEC.

[3] El concepto y la práctica de la contingencia también es promocionado desde los organismos internacionales con posturas *market-friendly*, pero este “*mainstream*” limita la aplicación de esta noción al perímetro de la ingeniería institucional necesaria para alcanzar la máxima eficiencia; en ningún momento se piensa en poner en entredicho la necesidad de apoyar el liderazgo mercantil ni la idea de un Estado limitado en sus capacidades de regular los derechos de propiedad” (Cao y Rey, 2015:154).

[4] Por tal se entiende la situación en la cual se exagera una lógica propia a todo conjunto diverso: las múltiples organizaciones que conforman la estatalidad están atravesadas por lógicas e intereses distintos, generando una dinámica diferente a la de un todo cerrado y autoconsistente.