



REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)

ISSN: 1980-4164

ISSN: 1413-2311

Escola de Administração da UFRGS

Blutman, Gustavo; Hoya, Agustín
**REINVENTANDO LA RUEDA-CUADRADA: EL EMPLEO PÚBLICO
EN LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO (2015-2019)**

REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre), vol. 25, núm. 2, 2019, Mayo-Agosto, pp. 40-62
Escola de Administração da UFRGS

DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.244.90047>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=401172013004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**REINVENTANDO LA RUEDA-CUADRADA:
EL EMPLEO PÚBLICO EN LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO
(2015-2019)¹**

Gustavo Blutman²

Agustín Hoya³

<http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.244.90047>

RESUMEN

La llegada del gobierno de Mauricio Macri en Argentina (2015-2019) trajo la aspiración, siempre recurrente, de modernizar el Estado argentino. Más de allá de la vaguedad del término, la nueva administración dispuso la creación de un Ministerio de Modernización y la sanción del Plan de Modernización mediante el decreto 434/2016, retomando muchos de los lineamientos otrora presentes en el Plan de Modernización del Presidente De La Rúa (1999-2001) y en el Proyecto de Modernización de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015). Uno de los ejes cardinales del nuevo plan consistió en la jerarquización del servicio civil, a partir de la profesionalización de los trabajadores de la administración pública y la incorporación de nuevas tecnologías y procesos administrativos. Si bien el éxito e impacto del plan aún no puede establecerse con precisión, se constata la implementación de un conjunto disperso de medidas aisladas, carentes de una mirada estratégica e integral, y orientadas, principalmente, a la disminución de la estructura estatal. El presente estudio tiene basamento en un profundo repaso de la normativa vigente, así como de planes de gobierno actuales y precedentes. También se recurre a la revisión de información estadística oficial y de bibliografía especializada.

¹ Recebido em 31/01/2019; aprovado em 31/05/2019.

² Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Económicas - CIAP; Buenos Aires (Argentina) - <http://orcid.org/0000-0001-8612-8598>. E-mail: blutman@gmail.com.

³ Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Económicas - CIAP; Buenos Aires (Argentina) - <http://orcid.org/0000-0002-2842-8610>. E-mail: agustinhoya@hotmail.com.

Palabras Clave: Administración Pública. Estado. Modernización. Empleo Público.

ABSTRACT

The arrival, in Argentina, of the government of Mauricio Macri (2015-2019) brought with it the aspiration, always recurrent, to modernize the Argentine State. Beyond the vagueness of the term, the new administration ordered the creation of a Modernization Ministry and the sanction of the Modernization Plan through decree 434/2016, taking up many of the guidelines previously present in the Modernization Plan of President De La Rúa (1999-2001) and in the Modernization Project of the governments of Néstor and Cristina Kirchner (2003-2015). One of the cardinal axes of the new plan consisted in the hierarchization of the civil service, based on the professionalization of public administration workers and the incorporation of new technologies and administrative processes. Although the success and impact of the plan can not yet be established with precision, the implementation of a scattered set of isolated measures is observed, lacking a strategic and integral view, and mainly oriented to the decrease of the state structure. The present study is based on a thorough review of current regulations, as well as current and previous government plans. The review of official statistical information and specialized bibliography is also used.

Keywords. Public Administration. State. Modernization. Public Employment.

RESUMO

A chegada, na Argentina, do governo de Mauricio Macri (2015-2019) trouxe consigo a aspiração, sempre recorrente, de modernizar o Estado argentino. Além da imprecisão do termo, o novo governo ordenou a criação de um Ministério da Modernização e a sanção do Plano de Modernização por meio do decreto 434/2016, tendo-se muitas das antigas diretrizes presentes no Plano de Modernização do Presidente Rúa (1999-2001) e Projecto de Modernização dos governos de Néstor e Cristina Kirchner (2003-2015). Um dos eixos cardiais do novo plano envolveu a hierarquia do serviço público, a partir da profissionalização dos trabalhadores na administração pública e a incorporação de novas tecnologias e processos administrativos. Embora o sucesso e o impacto do plano ainda não possam ser estabelecidos com precisão, observa-se a implementação de um conjunto disperso

de medidas isoladas, sem uma perspectiva estratégica e abrangente, orientada principalmente para a diminuição da estrutura do estado. O presente estudo baseia-se em uma revisão completa das regulamentações atuais, bem como nos planos governamentais atuais e anteriores. A revisão da informação estatística oficial e bibliografia especializada também é utilizada.

Palavras-chave. Administração Pública. Estado. Modernização. Emprego público.

INTRODUCCIÓN⁴

La preocupación acerca de qué hacer con la administración pública pareciera no ser una verdadera preocupación. Esta paradoja manifiesta la desidia que ha caracterizado a las medidas implementadas en los últimos años en Argentina, tanto de los gobiernos populistas, nacional-populares o redistribucionistas, como también de aquellos más afines al liberalismo o neoliberalismo. En todos los casos, únicamente es posible observar un conjunto de remiendos alejados de una transformación real e integral del aparato público. Asimismo, no solo se ha intentado desempolvar proyectos ya desarrollados, sino que se los ha implementado sin una mirada cabal y estratégica. Una y otra vez se apela a la rueda cuadrada, que no sirve para transitar caminos nuevos que conduzcan a un Estado moderno.

En el presente artículo nos proponemos indagar sobre un eje destacado del Plan de Modernización, sancionado a través del decreto 434/16, por el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019): la gestión de los Recursos Humanos. Sostenemos que, lejos de propiciar una genuina jerarquización del empleo público tal como pregona, en la práctica se ha concentrado, básicamente, en estrategias de *downsizing* y en la instauración de mecanismos de control sobre el aparato público. En tanto, resultan más difusos los intentos por profesionalizar el servicio civil y optimizar su funcionamiento administrativo.

Para este propósito, las técnicas de metodológicas seleccionadas son, por un lado, la revisión de normativa y disposiciones relativas a planes de modernización, tanto del actual gestión como de gobiernos precedentes, y, por otro, la revisión y análisis de información estadística oficial sobre los principales indicadores de empleo público.

El artículo se organiza en dos apartados. En el primero se realiza un breve recorrido histórico de las reformas administrativas y proyectos de modernización de los últimos años,

⁴ Los autores agradecen la colaboración de Gustavo Banchero y Pablo Rodríguez en la elaboración de un primer documento.

describiendo los intentos reformistas del '90, el gobierno de la Alianza, el Kirchnerismo, para luego arribar al estado de situación actual. Aquí, se busca destacar las características comunes entre los diversos planes y la apelación recurrente a los mismos postulados. En el segundo segmento, se analizan los aspectos sobresalientes del Proyecto de Modernización en torno al empleo público, así como las principales medidas efectivamente llevadas a cabo por la administración del Presidente Macri (2015-2019).

1 RACCONTO DE LA MODERNIZACIÓN

1.1 LAS REFORMAS DEL ESTADO EN EL MARCO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL (1989-1999)

Las Reformas del Estado ocurridas en América Latina en los '90 estuvieron inspiradas por los modelos y técnicas de gestión aplicados en los '80 en los denominados países desarrollados. En los diversos planes de reforma podían leerse distintas declaraciones de principios que apuntaban a abandonar un viejo modelo burocrático de orientación legalista para adoptar uno nuevo, orientado hacia el cliente y el producto (BLUTMAN; CAO, 2012).

En la Argentina, a comienzos de los '90, se inició un proceso de reforma estructural de la economía, dirigido, entre otros aspectos, a la reducción del déficit fiscal. En este marco, los procesos de reestructuración estatal nunca superaron las denominadas reformas de primera generación. Esto es, las reformas se encaminaron primordialmente hacia la modificación de los límites entre la esfera pública y la sociedad mediante, entre otras herramientas, la minimización de la estructura estatal (*downsizing*). El imperativo reduccionista obedecía a criterios fiscales y a la necesidad de ganar agilidad burocrática. El diagnóstico predominante indicaba que la hipertrofia del Estado era uno de los principales causales del ahogamiento fiscal, a la vez que representaba una atadura ineficiente de las fuerzas productivas del mercado (OSZLAK, 1999).

Por el contrario, fueron escasos los avances logrados “hacia adentro” de la administración pública, si bien comenzaron a incorporarse, poco a poco, criterios vinculados con la calidad en la asignación del gasto público y en la provisión de los servicios prestados por la Administración Pública.

Ahora bien, según la interpretación dominante en la literatura de la reforma estatal en América Latina, la organización institucional de los países estaba atravesando una transición desde el modelo de organización weberiano, dominante durante gran parte del siglo XX, a un

modelo gerencialista o de *New Public Management* (en adelante, NPM), cuyos rasgos principales contrastan visiblemente con el viejo paradigma. Sin embargo, ni el esquema weberiano se había aplicado en su totalidad, ni los dispositivos del NPM se plasmaron plenamente en la Administración Pública Argentina (FELCMAN ; BLUTMAN, 2011).

La gestión pública en la región nunca ha respondido estrictamente a la concepción weberiana. Esto es así, pues, no se han consolidado plenamente los principios de diferenciación, especialización, racionalidad, jerarquía, secularización y el relativo aislamiento respecto de las presiones políticas (OSZLAK, 2002). El modelo burocrático-legal nunca alcanzó, en el caso argentino, un nivel de terminación similar al de los países desarrollados. En síntesis, es posible afirmar que el paradigma weberiano se ha estructurado en Argentina con características diferenciales respecto a los de los países centrales.

Este es el Estado que quiso ser transformado en una gran cantidad de oportunidades, apelando a una terminología altamente ecléctica y ambigua: Reforma del Estado, Reforma Administrativa y Modernización del Estado. Estas nociones han permanecido en la teoría y práctica política durante las últimas décadas del siglo XX y principios de siglo XXI. Es interesante observar, a su vez, el nuevo lenguaje que ha acompañado los procesos de reforma y modernización. Palabras como “capacidad”, “efectividad”, “legitimidad”, “autonomía”, “transparencia”, “*accountability*”, “*governance*”, “*responsiveness*”, (GUÑAZU, 1999) se hicieron carne en el sistema comunicativo que escoltaba al nuevo *set* de verdades de las transformaciones. Por ejemplo, cuatro fueron los conceptos que ha usado recurrentemente el Banco Mundial: “capacidad”, “efectividad”, “legitimidad” y “autonomía” (ibídem). Acoplándose a este amplio abanico de conceptos, se encuentra un surtido grupo de herramientas y estrategias. Ideas como reinversión del gobierno, nuevo gerenciamiento público, reformas de primera y segunda generación, o estudios sobre privatizaciones, descentralizaciones, y desregulaciones fueron parte integrante de las carpetas de los responsables políticos en las últimas décadas.

1.2 LA REFORMA INCOMPLETA: EL PROYECTO MODERNIZADOR DE LA ALIANZA (1999-2001)

Luego de las primeras Reformas del Estado aparecieron las llamadas reformas de segunda generación o a las segundas reformas del Estado, que buscaron mejorar la impronta intraburocrática. Las transformaciones de la administración pública hacia adentro intentaban mejorar la gestión de lo que ya no se podía delegar al mercado, a la sociedad civil o al ámbito

estatal subnacional. El gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001) orientó sus perspectivas de cambio según estas premisas, sin embargo, sus acciones no harían más que mantener lo existente.

El Plan Nacional de Modernización del Estado del 2000 fue dictado bajo el Decreto N° 103/2001, proponiéndose como algo más ambicioso que un simple plan coyuntural. La Modernización del Estado tenía como objetivo el fortalecimiento de la gestión del sector público con la finalidad de aumentar la transparencia y la participación de la sociedad civil, así como la efectividad, la equidad y el *accountability* en la gestión, especialmente en áreas proveedoras de servicios públicos. De este modo, se sostenía que debía robustecerse la relación entre el Estado y la sociedad. Se buscaba una administración basada en la calidad institucional, centrada en el ciudadano, con vocación de servicio, eficaz en la gestión y con transparencia en el acceso a la información, que permitiera fortalecer las instituciones y proveer un mejor gobierno para la sociedad. Para ello, se consideraba clave la edificación de un Estado ágil y dinámico, capaz de adaptarse a la realidad social y suministrar adecuadamente bienes y servicios públicos de calidad. Asimismo, partes centrales del Plan intentaban poner el acento en la incorporación de algunos de los principios vinculados con la gestión por resultados u orientación *managerialista* de gobierno. Tales iniciativas se instrumentaron en la mayoría de los países centrales y en algunos latinoamericanos, como Brasil, Chile, Bolivia y México (BLUTMAN; CAO, 2012).

El Plan de Modernización del Estado tenía tres enfoques: proyectos de modernización estructural; transparencia y política anticorrupción; y finalmente, cambios del modelo de gestión por una administración pública orientada a resultados

El Plan contaba con estrategias verticales y horizontales. Entre los instrumentos verticales que proponía utilizar el Plan, en ciertos organismos seleccionados, se destacaban: Carta Compromiso con el ciudadano; Planificación estratégica; Reingeniería de procesos; Acuerdos/ Programas.

Las transformaciones horizontales hacían referencia a aquellas que serían implementadas transversalmente a toda la Administración Pública en sus modalidades de gestión, con énfasis en tareas de apoyo y sostén administrativo de las actividades de carácter sustantivo. En principio, la optimización y consolidación de estos sistemas horizontales llevaría a una administración más eficaz y eficiente. Los sistemas horizontales que planteaba optimizar el gobierno eran: Recursos Humanos; Compras y Contrataciones; Capacitación y Entrenamiento; Administración Financiera; Gobierno electrónico.

Los efectos de la crisis económica, política y social que afectaron al país en 2001 hicieron que los logros en materia de optimización del aparato administrativo no fueran los deseados. No se llegaron a cumplir muchas de las promesas proyectadas. Los resultados lo pondrían como un intento fallido más en la historia de las reformas y modernizaciones del Estado.

En definitiva, el Plan de Modernización no fue más que un ejercicio retórico, que manifestaba propósitos ambiguos, tanto por la cantidad, como por la magnitud de los objetivos trazados: buscaba rupturas drásticas con el orden anterior, sostenía la irreversibilidad de los cambios y afirmaba que la modernidad estaba extendida en todos lados y era necesario apropiarse de esos nuevos dispositivos. En este sentido, asumía que los cambios iban a ser beneficiosos y bienvenidos por la ciudadanía, que vería una mejora ostensible en los servicios ofrecidos por el Estado (BLUTMAN, 2013).

1.3 DEL PLAN AL PROYECTO: MISMO REMEDIO, DISTINTO ENVASE (2003-2015)

La crisis del 2001 propició una reversión en la tendencia hacia el retiro del sector público. El Estado volvió a ganar protagonismo, aunque su nuevo papel no apareció encuadrado en una explícita estrategia reformista.

El Proyecto de Modernización del Estado (2005-2014), que presenta líneas de continuidad con el plan mencionado más arriba, bregaba por el fortalecimiento de la gestión del sector público a partir del reforzamiento de la relación entre el Estado y la Sociedad Civil. Sus ejes centrales presentaron características similares a las anteriores propuestas, colocando la mira en construir una administración pública más eficaz, eficiente, ágil y equitativa, así como con mayor transparencia institucional. También apelaba a un bagaje conceptual semejante: desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y recursos públicos, gestión con participación, gobierno y nuevas tecnologías, recursos humanos y capacitación. En este sentido, las acciones implementadas buscaron, entre otras cosas, propiciar avances hacia un gobierno electrónico; generalizar el uso de herramientas de buenas prácticas, tales como planes estratégicos o Cartas Compromiso; capacitar y recalificar profesionales a los empleados públicos.

No obstante, estas acciones no estuvieron enmarcadas en un sistema estratégicamente planificado. Por el contrario, representaron un conjunto de medidas relativamente dispersas y aisladas, con escasos resultados comprobables en la sociedad.

En términos teóricos, gran parte del Proyecto se amparaba bajo el paraguas teórico del Nuevo Gerenciamiento Público que, a diferencia del modelo *weberiano*, no dispone de un corpus teórico unificado que permitiera delinear un sendero claro de transformaciones globales para el aparato público. De igual forma, también se identificaban algunos rasgos diferenciales, como por ejemplo el rol fundamental asignado al Estado como agente cohesión e integración social, así como promotor del crecimiento de la innovación y la producción.

Un análisis puntual de los resultados permite observar que varios puntos del proyecto fueron ejecutados más por el voluntarismo de sus responsables y equipos, que como parte de una estrategia orientada a metas globales. A su vez, los esfuerzos singulares colisionaron, en cada caso, con particularidades políticas de cada uno de los organismos en los que se instrumentaron. Ejemplos de ello son los Centros de Acceso a la Justicia o la Firma Digital, medidas que quedaron en expresiones de deseos no concretados. Mayoritariamente los componentes en sus diferentes dimensiones tuvieron resultados opacos. Ambicioso en sus orígenes, resultó, como plan global, un ensayo trunco (BLUTMAN, 2013).

1.4 MODERNIZACIÓN GERENCIAL PERO, A LA ANTIGUA (2015-2019)

El gobierno de Mauricio Macri creó el Ministerio de Modernización a través del decreto 13/2015⁵, que modificó la Ley de Ministerios. Entre sus principales objetivos se destacan: diseñar una carrera profesional para el empleado público basado en el mérito, la capacitación y la gestión de resultados; consolidar acciones de gobierno abierto; e incorporar tecnologías digitales para una mejor calidad de vida al ciudadano.

Conjuntamente, se dictó el llamado Plan de Modernización del Estado mediante el decreto 434/16. En la Tabla 1 se detalla la estructura programática del Plan, resaltando sus ejes de gestión, objetivos e instrumentos. Estos ejes son consistentes con los 100 Objetivos del Gobierno⁶ lanzados al inicio de la gestión de Mauricio Macri.

⁵ Desde 2018, es degradado al rango de Secretaría de gobierno por vía de los decretos 801/2018 y 802/2018.

⁶ Luego del primer año de gestión, el gobierno de Mauricio Macri presentó sus 8 objetivos centrales de gobierno y las 100 iniciativas prioritarias. Dichos objetivos buscan confluir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los objetivos son: estabilidad macroeconómica, Acuerdo Productivo Nacional, desarrollo de infraestructura, desarrollo humano sustentable, combate al narcotráfico y mejora de la seguridad, fortalecimiento institucional, modernización del Estado, inserción inteligente al mundo. Recuperado el 15/01/19 de: <https://bit.ly/2njqG27>.

Cuadro 1 - Resumen del Decreto 434/2016

EJES DE GESTIÓN	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS PRINCIPALES
1. PLAN DE TECNOLOGÍA Y GOBIERNO DIGITAL	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitar la interacción: <ul style="list-style-type: none"> • Con el ciudadano (externa) • Entre los diferentes organismos públicos (interna o intraburocrática) - Despapelizar la administración 	1.1. Gestión Documental Electrónico (GDE) 1.3. Trámites a distancia (TAD) y servicios digitales 1.4. Infraestructura tecnológica del Estado
2. GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSOS HUMANOS	<ul style="list-style-type: none"> - Jerarquización - Capacitación en nuevas tecnologías y procesos - Profesionalización 	2.1. Jerarquización de la carrera administrativa 2.2. Capacitación 2.3. Sistema de Administración de Recursos Humanos 2.4. Registro Único
3. GESTIÓN POR COMPROMISOS PÚBLICOS	Control, transparencia y toma de decisiones	3.1. Sistemas de planificación 3.3. Seguimiento de Metas 3.4. Compromisos de gobierno 3.5. Gestión de la Calidad
4. GOBIERNO ABIERTO E INNOVACIÓN PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> - Involucramiento ciudadano en programas e instituciones del Estado - Confianza en el vínculo entre Estado y Ciudadanía 	4.1. Apertura de Datos e Información Pública 4.3. Participación ciudadana
5. PAÍS DIGITAL	Garantizar cobertura digital a todo el país	5.1. Asistencia a niveles subnacionales, ONG, etc.

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 434/16 del PEN.

En los apartados relativos a Modernización del Estado y Fortalecimiento Institucional se destacan las siguientes iniciativas prioritarias: Recuperación de Estadísticas Públicas (Iniciativa 83); Gobierno Abierto (Iniciativa 84); Revalorización y optimización del empleo

público (Iniciativa 85); Reforma administrativa (Iniciativa 89); Ventanilla única digital y presencial (Iniciativa 90); País Digital (Iniciativa 94).

Asimismo, el proyecto de modernización se enmarcó dentro de los principios y propósitos establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁷. Más precisamente, se enrola en los puntos previstos en el objetivo 16°, relativo a promoción de la *Paz, Justicia e Instituciones sólidas* (también conocido como el objetivo de la gobernanza). Éste fija entre sus metas la creación de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas, el acceso público a la información, entre otros aspectos.

Ahora bien, ¿es posible afirmar que el decreto 434/16 ha propiciado una verdadera modernización del Estado? Más que modernizar, algunas de las acciones concretas parecerían focalizarse más en el atraso que en lo nuevo. Contradictoriamente a como su nombre lo indica, dentro de sus ejes centrales se impulsan medidas que se asemejan a un taylorismo fallido, incluso lejos del clásico modelo burocrático weberiano.

Por ejemplo, la modernización propuesta tiene entre sus principales medidas el control estricto de empleados, horarios presencia física cuando las nuevas formas del trabajo están evolucionando hacia otra dirección. Por ejemplo existe un adicional por presentismo si se ficha y se pasa la huella digital en el lugar físico de trabajo, cuando las nuevas tecnologías contemplan trabajo que no necesariamente se realiza en esos espacios. Casos sobran de jefes que solicita o consultan temas fuera del horario de trabajo. ¿Cómo considerar esos tiempos en la jornada laboral?

Lo planteado hasta aquí muestra que, en las últimas décadas, en lo relativo a reformas del Estado, predominó mayoritariamente lo discursivo, antes que lo fáctico. El análisis de los rasgos salientes del proyecto de modernización del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) sugieren que esta lógica persiste con falta de integralidad, resultados acotados y, en muchos casos, reñidas con los propósitos de modernización que supuestamente se pregonaba.

En el siguiente apartado nos proponemos profundizar sobre la gestión de Recursos Humanos. Aquí, el foco se centra en la evolución del empleo público, en el marco de políticas de *downsizing* y agudización de los mecanismos de control de los empleados.

⁷ La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un compromiso a escala mundial para eliminar la pobreza y dirigir el mundo hacia un camino sostenible de desarrollo inclusivo. Se trata de un documento aprobado por los líderes de los gobiernos en la Cumbre de la Naciones Unidas que tuvo lugar en septiembre de 2015, y que consiste en una agenda conformada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas de acción. Los tres pilares del desarrollo sostenible son el económico, el social y el ambiental. Recuperado el 15/01/19 de: <https://bit.ly/2qk9f28>.

2 GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Uno de los puntos nodales del Proyecto de Modernización giró en torno a la necesidad de jerarquizar el servicio civil. Más allá de las continuas referencias al cambio cultural organizacional, a la profesionalización del empleo público, a la promoción de la formación y capacitación, o a la instauración de criterios meritocráticos de ascenso, el foco de las acciones de reforma se concentró en políticas de achicamiento de la planta de personal. En el presente apartado nos proponemos abordar el tratamiento que la gestión de Mauricio Macri dio a la cuestión del empleo público. En primer término, ofrecemos una definición de servicio civil, para luego centrar las lecturas en el diagnóstico realizado por el gobierno de Macri al momento de su asunción, la pronunciación de discursos favorables a las medidas de downsizing, la evolución de los contingentes de trabajadores/as al cabo de tres años y la implementación de mecanismos de control. Finalmente, se reseñan algunas medidas parciales y aisladas que se orientaron, efectivamente, hacia la búsqueda de mayor calidad en el servicio civil.

50

2.1 ¿QUÉ ES EL SERVICIO CIVIL?

El sistema de Servicio Civil constituye el conjunto de normas e instrumentos jurídicos que gestionan y aseguran la disponibilidad de personal capacitado para desempeñar las actividades en el marco de las obligaciones contraídas por el Estado frente a la Sociedad (OSZLAK, 2001). Se compone de diversas esferas o capas, pero su núcleo está integrado por las posiciones gerenciales y empleados/as que constituyen el aparato administrativo del Estado⁸. La calidad de las políticas públicas está condicionada por las características y el grado de profesionalidad de la esfera administrativa. Por ende, representa uno de los factores determinantes de la capacidad institucional de un Estado para dar respuesta a las demandas de la sociedad. Esto es así, puesto que cumple un rol decisivo en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas.

En este sentido, los logros en materia de profesionalización del funcionariado público redundan en un mejor rendimiento de las organizaciones del sector público (BID, 2014). La Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) sostiene que la existencia de un Servicio

⁸ Junto a ellos, existen otras capas compuestas por un grupo numeroso de empleados/as que brindan servicios generales a la sociedad (docentes, profesionales de la salud, fuerzas de seguridad). Por último, se encuentran aquellos que son contratados de manera transitoria para cubrir necesidades puntuales de diferentes organismos o programas públicos.

civil profesional y eficaz es una condición necesaria para mejorar la gobernabilidad democrática, promover el desarrollo económico y reducir las desigualdades sociales.

Debido a su relevancia en el éxito de las iniciativas estatales, suelen ser el objeto preferente de los procesos de reforma. Muchas reformas administrativas han buscado atender diversas dimensiones del empleo público. Entre ellos, la adecuada dotación de empleados/as de acuerdo a los objetivos y programas de gobierno representa un eje central. El denominado *rightsizing* consiste en alcanzar un equilibrio entre la función de objetivos y la función de producción, en donde la primera refiere a las metas trazadas por un gobierno, y la segunda, remite al conjunto de recursos humanos y materiales necesarios para lograrlo. Vinculado a esto, la profesionalización y el desarrollo de capacidades del servicio civil han sido elementos de consideración. Además, la incorporación de garantías contra la politización y la instauración de sistemas de carrera basados en los criterios de concurso público, mérito e idoneidad han sido objeto recurrente de sucesivos intentos reformistas. Igualmente, ha ocupado lugares significativos en la agenda el establecimiento de un sistema de compensaciones justos y competitivos respecto al sector privado.

2.2 EL ROL DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN

En su primer discurso ante la Asamblea Legislativa, el 1° de marzo de 2016, el Presidente Mauricio Macri se refirió a la situación del empleo público. De acuerdo con el análisis de la gestión entrante, el Estado se encontraba, al cabo de doce años de gobierno kirchnerista, “plagado de clientelismo, de despilfarro y corrupción”⁹. Según el mandatario, el crecimiento del personal estatal entre 2003 y 2015 había sido desmesurado, y no había tenido como correlato una mejora en la calidad del funcionamiento y de los servicios ofrecidos. En el mismo sentido, el documento elaborado por Presidencia de la Nación, “El estado del Estado” (2016), que propone un diagnóstico sobre la situación de la Administración Pública Nacional a diciembre de 2015, afirma que si bien “la planta de personal en todos los niveles del Estado había crecido sustancialmente (un 64%, de 2.200.000 a 3.600.000, entre 2003 y 2015¹⁰), la calidad, la productividad y la coordinación de esos empleos no mejoró de ninguna manera notoria” (2016, p. 32). El cuadro de situación se completa, siempre de acuerdo a la mirada del nuevo gobierno, con remuneraciones bajas, precarización laboral, uso del aparato

⁹ Discurso ante la Asamblea Legislativa para la apertura de sesiones ordinarias, del 1° de marzo de 2018.

¹⁰ Estos datos remiten al total consolidado del empleo público, es decir, a la sumatoria del empleo público nacional, provincial y municipal.

estatal para el sostenimiento de la militancia partidaria y pocas oportunidades para el crecimiento y desarrollo de una carrera profesional.

El entonces ministro de Modernización, Andrés Ibarra (actual secretario de gobierno de Modernización, luego de la degradación del organismo en 2018), manifestó que el Estado argentino se encontraba en “una situación de partida dramática”¹¹, con niveles de precarización laboral en torno al 70%, con dotaciones inapropiadas de personal en varios organismos, con dificultades para ejecutar los procesos administrativos y carencia de tecnología adecuada.

En este marco, el Plan de Modernización, sancionado por decreto 434/2016, establecía como una de sus prioridades la revalorización y optimización del empleo público. La definición de una estrategia de gestión integral de los recursos humanos es señalada como un eje fundamental de la reestructuración estatal. El decreto apuntaba a la profesionalización del empleo público mediante la constante y creciente capacitación del personal, la incorporación de tecnologías y la construcción de una nueva cultura organizacional.

Los cuatro pilares del Plan de Modernización en lo referido al empleo público son: la jerarquización de la carrera administrativa y la alta Dirección Pública; el fortalecimiento de la capacitación de la administración pública y el desarrollo de competencias; la integración de los organismos del Estado en un Sistema de Administración de Recursos Humanos; y la confección de un registro único e informatizado de personal y prestadores del Estado.

Se han implementado diversas medidas en relación al empleo público, no obstante, no todas ellas condujeron a una mayor modernización o jerarquización del sistema civil. Por el contrario, las principales líneas de acción llevadas a cabo tendrían por un lado, a la reducción de la cantidad de empleados y por otro, a la agudización de los mecanismos de control sobre el personal.

2.3 ¿EMPLEO O ENEMIGO PÚBLICO?

Desde los primeros días en el gobierno, la actual gestión apuntó contra la supuesta sobredimensión de la planta estatal. Entre la miríada de argumentaciones esbozadas al respecto, se sostiene que la creación de empleo público tenía como finalidad compensar el escaso dinamismo del sector privado en los últimos años del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. En efecto, el Presidente Macri aludió al empleo público como un “subsidio

¹¹ “Ibarra: ‘Entre el 60% y 70% del empleo público es precario’” (miércoles 23 de marzo de 2016). Diario El Cronista. Recuperado el 15/01/19 de: <https://bit.ly/2FqJi9s>.

encubierto al desempleo”¹². Igualmente relevante resultan las proposiciones que hacen referencia a un amplio porcentaje de trabajadores improductivos o incumplidores, coloquialmente conocidos como *ñoquis*¹³, que remiten a trabajadores/as que no asisten o no cumplen efectivamente las tareas para las que fueron contratados.

Estos alegatos buscaron propiciar un clima de opinión favorable al recorte de personal, cuyo corolario inevitable, es, también, el recorte de funciones estatales. De acuerdo a esta concepción, el achicamiento de una burocracia estatal sobredimensionada permitiría un uso más eficiente de los recursos, mediante la disminución de gasto considerado superfluo. A la vez, se alcanzaría un funcionamiento más ágil de la estructura administrativa.

Así pues, se instrumentaron múltiples disposiciones en esa dirección: despididos, fin de contratos tercerizados a través de universidades, retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas¹⁴. La finalidad declarada fue alcanzar la correcta adecuación de la dotación de empleados en la administración pública central y organismos descentralizados. Incluso, durante el 2018, mediante el decreto 632/2018, se estableció la prohibición de nuevas contrataciones en el Poder Ejecutivo Nacional¹⁵. La norma destaca la importancia de limitar los ingresos a la Administración Pública conforme a los principios de uso racional de los recursos públicos.

Además, algunos empleados fueron discontinuados a partir de la implementación de medidas disciplinarias, vinculadas con el control de asistencia y cumplimiento de horarios. El ya disuelto Ministerio de Modernización estableció, en 2017, a través de la resolución 204-E/2017, el reglamento general de control de asistencia y presentismo. La finalidad de la disposición es garantizar el cumplimiento integral de la jornada de trabajo establecida en cada jurisdicción. De hecho, en octubre de 2018, se anunció la separación de 1.800 empleados que, de acuerdo a los sistemas de control biométrico de asistencia, no habían cumplido con sus obligaciones laborales¹⁶.

¹² “El mensaje de Mauricio Macri a los empresarios: ‘Asuman el liderazgo’” (13 de octubre de 2017). Diario La Nación. Recuperado el 15/01/19 de: <https://bit.ly/2SRxYXJ>.

¹³ La palabra *ñoquis* refiere a una variedad de comida de pastas que, la costumbre popular sugiere, debe comerse los días 29 de cada mes. Se utiliza de modo coloquial en la Argentina para referirse a aquellos/as trabajadores/as del Estado que cobran un salario pero no cumplen funciones. La expresión remite a la práctica de ir al puesto de trabajo, solamente, los días 29 para cobrar.

¹⁴ Mediante el decreto 263/2018 fijó las condiciones para el retiro voluntario del personal estatal.

¹⁵ El artículo 1° del decreto 632/2018 fija la prohibición de realizar nuevas contrataciones y designaciones en la esfera del Poder Ejecutivo Nacional comprendidas en los incisos a) y c) del artículo 8° de la Ley N° 24.156, con excepción de la Agencia Federal de Inteligencia, la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Servicio Penitenciario Federal, las Universidades Nacionales y las Fuerzas Armadas y de Seguridad, hasta el 31/12 de 2019. Recuperado el 15/01/19 de: <https://bit.ly/2RNSbAy>.

¹⁶ “Separan 1.800 empleados públicos por no cumplir con los horarios de trabajo” (15 de octubre de 2018). Diario La Nación. Recuperado el 15/01/19 de: <https://bit.ly/2QORTRVh>.

Más allá de los argumentos referidos a la ineficacia e incumplimiento, la finalidad de los recortes de personal descansa, básicamente, en un fundamento fiscal. En efecto, una de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional en el marco del acuerdo celebrado durante 2018 va en dicha dirección: “El plan económico reforzado de Argentina apunta a fortalecer la confianza y estabilizar la economía a través de una reducción del déficit presupuestario, la adopción de un marco de política monetaria más simple y la flotación libre del tipo de cambio”¹⁷. En este sentido, el memorándum de entendimiento con el FMI establece entre los objetivos de política fiscal continuar “con los esfuerzos para racionalizar el empleo público, que se irá reduciendo mediante: la no renovación de cargos en puestos no prioritarios, un compromiso de congelar las nuevas contrataciones en el gobierno nacional durante dos años, y la eliminación permanente de los puestos redundantes. Nuestro objetivo es que el gasto de personal se contraiga de 3,2 % del PBI en 2017 a 2,7 % hacia el final del programa” (Banco Central y Ministerio de Hacienda de la Nación, 2018: 6)¹⁸.

2.4 EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO: ¿MENOS ES MÁS O MÁS ES MENOS?

Entre los años 2003 y 2015, la dimensión de la planta de personal se amplió de forma considerable. De igual manera crecieron las funciones estatales. Tal como señala CIPPEC, en *GPS del Estado*¹⁹, durante dicho período fueron creados 6 nuevos ministerios, 25 organismos descentralizados, 20 universidades y 15 empresas estatales.

Hacia el primer semestre de 2015 (último año de gestión de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner) el Sector Público Nacional²⁰ congregaba un total de 712.330 empleados/as, distribuidos entre los tres poderes del Estado y una multiplicidad de organismos públicos.

En la Tabla 1 se puede ver la evolución del empleo público en el SNP, primer semestre 2015-2018.

¹⁷ Recuperado el 15/01/19 de: <https://bit.ly/2VTNWIY>.

¹⁸ Recuperado el 15/01/19 de: <https://bit.ly/2TRhhM2>.

¹⁹ “GPS del Estado: Cuánto y cómo cambió el Sector Público Nacional”. Recuperado en: <https://bit.ly/2MedpSG>

²⁰ El Sector Público Nacional incluye a los tres poderes del estado, a los organismos públicos de la Administración Pública Central, sus organismos descentralizados, empresas del Estado Nacional, entes reguladores y al sector financiero.

Tabla 1 - Evolución del empleo público en el SPN, 1º semestre 2015-2018

SECTOR PÚBLICO NACIONAL	PUESTOS DE TRABAJO				VARIACIÓN
	2015	2016	2017	2018	2018/2015
Poder Ejecutivo Nacional	419.947	431.045	405.462	397.215	-5,42
Poder Judicial Nacional	30.042	31.005	31.664	32.312	7,5
Poder Legislativo Nacional	13.671	13.740	13.840	13.102	-4,17
Bancos Nacionales	22.012	22.452	22.300	21.599	-1,88
Empresas Públicas	29.632	29.096	30.077	28.549	-3,66
Universidades Nacionales	176.005	181.307	183.503	186.734	6,09
Entes Reguladores	16.471	18.051	18.914	18.815	14,23
Entes Cooperadores	4.549	4.441	4.706	4.502	-1,04
Sector Público Nacional	712.330	731.136	710.465	702.826	-1,34

Fuente: Informe “Seguimiento del Empleo Público”, Min. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2018.

Como se advierte en la Tabla 2, durante el bienio 2015-2016, que marca la transición del gobierno de Fernández de Kirchner al de Macri, se evidencia un ascenso en la totalidad de empleados, con un aumento neto de casi 19 mil personas. Casi dos terceras partes de este incremento obedece al aumento de la planta del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). La tendencia general se revierte para el período 2016-18. Luego de alcanzar un pico de personal en el primer año de gestión de la Alianza Cambiemos, en los dos años subsiguientes se perdieron más de 28.000 puestos. Sin embargo, no todas las jurisdicciones tuvieron un comportamiento similar: mientras algunas conservan la tendencia ascendente, otras parecieran estancarse o presentar leves disminuciones. Pocos han sido los puestos resignados en el Poder Legislativo, Poder Judicial, Bancos Nacionales y Empresas Públicas. En tanto, las Universidades, los entes reguladores y cooperadores presentan una variación positiva. Sólo el PEN sufrió un radical descenso en la cantidad de trabajadores.

Los cambios hacia el interior del PEN merecen un análisis particular. Respecto al 2016, perdió casi 33.830 posiciones dentro del aparato estatal, esto es, un 7,85% de la totalidad agentes. Si bien la merma en el personal afectó a todas las reparticiones del Ejecutivo, los efectos del achique no se distribuyeron de forma equitativa.

TABLA 2 - Evolución del empleo público en el PEN y variación interanual, 1° semestre 2016-2018

PODER EJECUTIVO NACIONAL	PUESTOS DE TRABAJO			VARIACIÓN
	2016	2017	2018	2018/2016
	431.045	405.462	397.215	-7,85
Salud	14.579	13.966	13.359	-8,37
Fuerzas Armadas	120.709	115.745	112.239	-7,02
Fuerzas de Seguridad	126.697	111.189	114.608	-9,55
Administración Pública Central	47.735	46.413	42.574	-10,82
Org. Descentralizados	83.049	80.483	78.246	-5,79
Otros Entes no financieros	38.275	37.665	36.190	-5,45

Fuente: Informe “Seguimiento del Empleo Público”, Min. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2018.

La Administración Pública Central (destinatario no exclusivo, pero si predilecto de los ataques al empleo público) sufrió un 10,82% de bajas, con la pérdida de 5.161 puestos. A continuación, se destacan las fuerzas de seguridad, con un 9,55% de funcionarios menos. Aunque aquí, debe aclararse, la disminución se explica, en buena medida, por la transferencia de efectivos desde la Policía Federal a la Policía de la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien se observa una caída en la cantidad de puestos laborales en la Administración Pública Central desde 2016, simultáneamente se aprecia un aumento del personal jerárquico, como resultado de la expansión de la estructura administrativa en los primeros años de la gestión²¹. Como reseña CIPPEC en el documento GPS del Estado, con la llegada al gobierno de Mauricio Macri se incorporaron 6 ministerios, 18 secretarías, 49 subsecretarías y otras tantas direcciones nacionales y direcciones generales. A diferencia de lo que ocurrió entre 2003-2015, en donde la expansión de la estructura estatal estuvo acompañado de un aumento del empleo público, a partir de 2016 se verifica un comportamiento diferente: al crecimiento estructural le sigue una disminución en el total de trabajadores estatales. El informe

²¹ Esta expansión del aparato administrativo encuentra su fin y posterior reversión a partir del decreto 801/2018, modificatorio de la Ley de Ministerios, que suprime diversos ministerios y áreas de gobierno. Asimismo, mediante el decreto 174/18, que oficializa Organigrama de Aplicación de la Administración Nacional centralizada, se recortaron de cargos de la alta administración. El plan de reducción de cargos incluyó también a los Organismos Descentralizados.

“Organigrama y estructura del Estado: Configuración y transformaciones en el cambio de ciclo” del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO (CAMPANA, 2018) destaca el doble proceso que caracterizó la reestructuración inicial del organigrama estatal. Por un lado, el crecimiento de la estructura jerárquica, y como consecuencia, la creación de puestos con salarios elevados. Por otro, el despido de miles de empleados/as, afectando la capacidad estatal para la implementación de políticas públicas.

TABLA 3 - Evolución de la remuneración media (sin SAC) en el PEN y variación interanual. Pesos, en términos reales (precios a dic. 2017), 1º semestre 2016-2018

PODER EJECUTIVO NACIONAL	REMUNERACIÓN MEDIA SIN SAC		
	2016	2017	2018
	40.048	42.720	41.578
Salud	27.741	29.428	29.272
Fuerzas Armadas	27.356	29.635	30.316
Fuerzas de Seguridad	36.598	38.186	36.722
Administración Pública Central	35.356	38.508	38.627
Org. Descentralizados	38.723	40.109	40.448
Otros Entes no financieros	104.912	112.019	102.445

Fuente: Informe “Seguimiento del Empleo Público”, Min. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2018

TABLA 4 - Evolución de la masa salarial en el PEN y variación interanual. en términos reales (precios a dic. 2017), 1º semestre 2016-2018

PODER EJECUTIVO NACIONAL	MASA SALARIAL			VARIACIÓN
	2016	2017	2018	2018/2016
	17.262.55	17.321.30	16.519.06	-4,31
Salud	404.449	410.984	391.025	-3,32
Fuerzas Armadas	3.302.123	3.430.087	3.402.587	3,04
Fuerzas de Seguridad	4.636.839	4.245.834	4.208.589	-9,24
Administración Pública Central	1.687.728	1.787.047	1.644.511	-2,57
Org. Descentralizados	3.215.915	3.228.141	3.164.913	-1,59
Otros Entes no financieros	4.015.498	4.219.213	3.707.441	-7,68

Fuente: Informe “Seguimiento del Empleo Público”, Min. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2018

La masa salarial surge de la multiplicación de la cantidad de puestos de trabajo por las remuneraciones reales. En el PEN, este indicador se redujo entre 2016 y 2018 en un 4,31%. La caída obedece, principalmente, a la reducción de empleados/as antes que a variaciones negativas de los salarios. Estos últimos, han mantenido, en términos generales, un comportamiento levemente alcista, a excepción de otros entes no financieros, con una marcada tendencia a la baja y las Fuerzas de Seguridad que, tras un leve aumento en 2017, cayeron en el año siguiente a los valores de 2016.

2.5 ¿UNA ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN?

La Plan de Modernización sancionado por decreto 434/16 se proponía, en relación a los Recursos Humanos, jerarquizar al empleo público mediante la puesta en valor de la carrera pública; la entronización de los principios de mérito y cumplimiento de objetivos; capacitación constante de los empleados públicos; y concursos públicos abiertos y transparentes como única vía de ingreso al Estado. Además, correspondía al trabajador estatal adoptar el lugar de vehículo de la transformación integral del Estado, en el marco de un proceso de más amplio de reforma (IBARRA, 2017).

Estos objetivos se articularon con algunos de los postulados fundamentales de la Nueva Gerencia Pública, como por ejemplo la fijación de metas de performance, la flexibilidad organizativa, la orientación hacia resultados antes que a procesos o procedimientos, la emulación del estilo gerencial privado.

Sin embargo, estos principios parecieran estar presentes sólo nominalmente. Las aspiraciones de reestructuración estatal se agotaron en las reformas de primera generación. Estos es, cambios circunscriptos a un mandato reduccionista. Apoyados en un diagnóstico que indicaba hipertrofia estatal, ineficacia burocrática y altos costos fiscales del empleo público, la gestión de Recursos Humanos concentró sus esfuerzos en la disminución de puestos laborales. En muchos casos, la reducción de las plantas no obedeció a diagnósticos profundos acerca de dotaciones adecuadas. Los recortes alcanzaron, no sólo a ministerios de la administración central, sino que atravesaron a todos los sectores del Poder Ejecutivo Nacional.

Antes este escenario, cabe preguntarse en qué medida estas decisiones se ajustan a criterios de modernización. Abal Medina afirma que “la modernización indica meramente que el Estado debe acompañar, en el sentido de no quedar rezagado, los cambios acaecidos en la sociedad” (2008, p. 11). Los avances en la robótica y la inteligencia artificial, el uso

intensivo del conocimiento como factor de producción, el surgimiento de nuevas formas de trabajo y la necesidad de nuevas competencias profesionales describen una tendencia divorciada de las iniciativas reduccionistas.

2.6 OTRAS METAS DEL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN: EL VASO MEDIO MEDIO

59

En cuanto a las metas trazadas en el Plan de Modernización, es posible rastrear algunos pocos avances incipientes, cuyo impacto en la jerarquización del servicio civil todavía no es posible juzgar. En materia de concursos públicos, CIPPEC (2017) señala una mayor apertura de concursos para cargos en la Alta Dirección Pública a partir de 2016. Sin embargo, es importante notar que, al asumir el gobierno en diciembre de 2015, la nueva gestión macrista designó de manera transitoria y discrecional al 80% de los cargos del segmento de alta dirección (CIPPEC, 2017). Además, exceptuó a muchos funcionarios del cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para los cargos directivos.

Asimismo, implementó, hacia principios de 2017, el proceso de Evaluación de Desempeño digital a través del sistema de Gestión Digital Electrónica (GDE), con el objeto de agilizar la gestión, facilitar el acceso a la información y reducir los plazos en las tramitaciones.

Otro aspecto destacable es la jerarquización del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) que alcanzó el rango de Subsecretaría de Estado, dependiente de la Secretaría de Empleo Público de la Secretaría de Estado de Modernización.

Finalmente, una de las acciones orientadas genuinamente al rightsizing de las dotaciones es el Programa de Movilidad y Búsquedas Internas (MOBI) para relocalizar puestos de trabajo. Hacia fines de 2018, fueron reubicados más de 700 trabajadores. No obstante, una vez más, es importante señalar que la medida fue destacada más por el ahorro fiscal que generó (que rondó los \$500 millones), que por la mejora en la calidad de las políticas públicas²².

REFLEXIONES FINALES

²² “El gobierno ahorro \$500 millones con la reasignación de 700 empleados públicos” (22 de enero de 2019). Diario La Nación. Recuperado el 15/01/19 de: <https://bit.ly/2FGTiME>.

Los sistemas de gestión de recursos humanos revisten una importancia cardinal para el funcionamiento del aparato estatal. La disponibilidad de un servicio civil profesional, ajustado a criterios de mérito, capacidad, vocación de servicio y eficacia en el desempeño de funciones, tiene efectos positivos sobre la capacidad estatal para dar respuesta a las demandas ciudadanas.

Muchos de estos principios fueron evocados por el Proyecto de Modernización implementado mediante el decreto 434/16. Sin embargo, más allá de las declamaciones, se han logrado pocos avances en la materia. De hecho, las principales acciones emprendidas apuntaron, antes bien, a la reducción del personal y a la intensificación de los controles sobre los/as empleados/as. De manera simultánea, se alzaron discursos orientados a socavar el prestigio del servicio civil y a generar consensos favorables a su recorte.

Es posible observar que no necesariamente se produjeron cambios significativos en los modelos de gestión de los Recursos Humanos, ni en sus aspectos culturales o tecnológicos. El foco se ubicó en la minimización del aparato estatal (*downsizing*), obedeciendo a cuestiones fiscales. Partiendo del diagnóstico de la hipertrofia estatal, los cambios instaurados se circunscribieron al imperativo reduccionista. Fueron escasos los avances logrados “hacia adentro” de la administración pública. Salvo algunas pocas y aisladas excepciones, no se registraron logros relativos al rediseño de plantas de personal, a la implementación de sistemas de carrera administrativa, a la capacitación del personal, a la desburocratización de procesos y a la incorporación de sistemas de información y nuevas tecnologías.

Desde los '90 argentina ha sido la niña a veces mimada y otras solo mirada de políticas de ajuste estructural, las medidas del 2015 al 2019 no se alejan de esta postura y se encuadran en objetivos específicos que incluyen aceptar modas y modelos vigentes a escala internacional que no modernizan y si impactan en la cotidianeidad de las personas.

REFERENCIAS

ABAL MEDINA, J. M. Cómo mejorar la gestión para construir un estado más fuerte.

Aportes para el Estado y la administración gubernamental, N° 26, Bs As, Noviembre, 2008.

BANCO CENTRAL y MINISTERIO DE HACIENDA DE LA NACIÓN. **Memorándum de Políticas Económicas y Financieras**. 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2TRhhM2>. Acceso en: 25 jun. 2019.

BID. **Al servicio del ciudadano**. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington 2014. Disponible en: <https://bit.ly/2MDjngc>. Acceso en: 25 jun. 2018.

BLUTMAN, G. **Ensayos truncos de reforma y modernización del Estado en Argentina**. Handbook de Administración Pública. Org. ASECIO, Cesar Madurerira María. Lisboa INA Editora, 2013.

BLUTMAN, G.; CAO, H. Hoja de ruta sobre Reforma y Modernización del Estado en colaboración con Horacio Cao. **Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, v. 18, n. 30, p. 15-42, 2012.

CAMPANA, J. Informe N°14: **“Organigrama y estructura del Estado: Configuración y transformaciones en el cambio de ciclo”**. Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2UqYnMi>. Acceso en: 25 jun. 2018

CIPPEC . **GPS del Estado**: Cuánto y cómo cambió el sector público nacional, 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2MedpSG>. Acceso en: 25 jun. 2018

CLAD . **Carta Iberoamericana de la Función Pública**. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

DIARIO EL CRONISTA. Entre el 60 y el 70% del empleo público es precario. **El Cronista**, Buenos Aires, Economía y Política, 23 mar. 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2FqJi9s>. Acceso en: 25 ene. 2019.

DIAMANTE, S. El gobierno ahorro \$500 millones con la reasignación de 700 empleados públicos. **Diario La Nación**, Buenos Aires, Economía, 22 ene. 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2FGTiME>. Acceso en: 25 ene. 2019.

FELCMAN, I.; BLUTMAN, G. **Nuevos Modelos de Gestión Pública**. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2011.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. **Comunicado de Prensa N° 18/395**: El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la primera revisión en el marco del Acuerdo Stand-By de Argentina, aprueba desembolso de USD 5.700 millones. 26 oct. 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2VTNWiy>. Acceso en: 25 ene. 2019.

GUIÑAZU, M. **Estado y reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial**: conceptos y teorías. Mimeo, 1999.

IBARRA, A. Estamos construyendo un estado transparente, innovador, ágil y cercano. un estado al servicio de la gente. **Aportes para el Estado y la Administración**

Gubernamental, Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, v. 23, n. 33, p. 7-14, 2017.

OSZLAK, O. El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública**. Buenos Aires, 5-9 noviembre, 2001.

OSZLAK, O. De Menor a Mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado. **Revista Nueva Sociedad**, n. 160, p. 81-100, 1999.

OSZLAK, O. Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas De Juego? **Reforma y Democracia**, n. 9, 1-41, 1997.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. **El Estado del Estado**: Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015. 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2UotSql>. Acceso en: 25 jun. 2018.

RIZZI, M. V. El mensaje de Mauricio Macri a los empresarios: “Asuman el liderazgo”.

Diario La Nación, Buenos Aires, Política, Coloquio de Idea, 13 oct. 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2SRxYXJ>. Acceso en: 25 jun. 2018.

SERRA, L. Separan 1.800 empleados públicos por no cumplir con los horarios de trabajo.

Diario La Nación, Buenos Aires, Política, Gasto Público, 15 oct. 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2QRTRVh>. Acceso en: 25 jun. 2019.