



# Despidos en el Estado: primeros movimientos de una sinfonía con partitura oculta

COLECTIVO S (ESTUDIOS SOBRE EL ESTADO)  
18 DE FEBRERO DE 2018

---

## Introducción

Desde el inicio mismo del gobierno de Cambiemos se sentaron las bases argumentales para los despidos: “Entre 2003 y 2015, la cantidad de empleados públicos creció... de aproximadamente 2.200.000 a 3.600.000 (...) Encontramos un Estado plagado de clientelismo, de despilfarro y corrupción; un Estado que se puso al servicio de la militancia política y que destruyó el valor de la carrera pública”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “El estado del Estado” [www.casarosada.gob.ar/elestadodeleestado/introduccion.html](http://www.casarosada.gob.ar/elestadodeleestado/introduccion.html)

Inicialmente, los despidos se explicaron por la necesidad de eliminar “la grasa militante”, según palabras del entonces ministro Prat Gay. Con el correr del tiempo –y el continuo “goteo” de cesanteados– se desarrolló una segunda etapa, apelando esta vez a la “racionalidad” organizacional como fundamento.

En la “primera ola”, se cerraron programas, discontinuaron políticas y hasta se dejaron sin efecto concursos realizados en los últimos años del gobierno anterior. En la “segunda ola”, a partir de 2016, se desplegó una justificación más integral, centrada en estudios de “planta óptima” en las diferentes unidades del Poder Ejecutivo.

Un primer resumen indica que la mayor cantidad de despidos se dio en los programas discontinuados (Conectar Igualdad, formación docente, orquestas juveniles, ballets), en áreas de control sobre el mundo del mercado o de los negocios (comercio interior, agricultura familiar, RENATEA, SENASA, etc.) y en organismos tecnológicos (ARSAT, Atucha, INTI, Fabricaciones Militares), entre otros.

Un informe del Centro de Economía Política Argentina indica que desde diciembre de 2015 a enero de 2017 se habían registrado 74.655 despidos en el sector público consolidado, unos 20.000 en la APN.<sup>2</sup> A ellos habría que sumar los producidos entre finales de 2017 y enero de 2018, ocurridos en organismos descentralizados (1257), empresas de capital estatal (695 en FADEA, YCRT e YPF) y en la administración central (88).<sup>3</sup>

Nuestro supuesto es que todos estos despidos son, en una imagen musical, notas de una sinfonía abierta en cuanto a su desarrollo, pero que, cuando se la escucha en conjunto, va tocando aspectos muy sensibles de la vida social.

### **Obertura con batuta autoritaria**

La estrategia sorprende por su impronta despótica: “Sin telegramas ni aviso previo, y con efectivos de la Policía Federal custodiando las entradas, los trabajadores... se enteraron esta misma mañana cuando llegaron a sus puestos de trabajo que ... habían sido

2 <http://centrocepa.com.ar/analisis-los-despidos-enero-2017/>

3 <https://www.cynthiagarcia.com.ar/wp-content/uploads/2018/02/Informe-laboral-enero-2018-CEPA-1.pdf>

despedidos. Los encargados de notificar las cesantías fueron los efectivos policiales que, apostados en la puerta...exigen identificación a todos los empleados y chequean si figuran o no en el listado”.<sup>4</sup>

El gobierno fundamenta las expulsiones en tres ejes: la necesidad de ajustar las cuentas públicas, el sobredimensionamiento del aparato estatal y el reclutamiento clientelar de trabajadores.

Si bien estas justificaciones aparecen como ideológicamente potentes –forman parte del sentido común instalado– son, sin embargo, bastante débiles en cuanto se analizan sus contenidos.

### 1. La justificación fiscalista

Los despidos se justifican en la necesidad de controlar el déficit fiscal. Cambiemos no ha podido todavía reducir el déficit “heredado” y, como ha elegido financiarse con endeudamiento externo y crece por lo tanto el monto de intereses de la deuda, debe compensar con un achicamiento del gasto público por aquel lugar en donde más creció el gobierno anterior: el personal.

No tenemos espacio aquí para explayarnos sobre los datos fiscales, pero sostenemos que no guardan relación con el signo de catástrofe que marca la prensa oficial. Y, en todo caso, es evidente que, en dos años de gobierno, se ha empeorado la situación.

En lo que hace al incremento del empleo, decir que creció poco o mucho es un tema controvertible. Para entender el contexto, digamos que de acuerdo con datos del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), durante el período 2002/15 el empleo asalariado privado creció 86%; mientras que el empleo público (Nación, Provincias y Municipios) se incrementó 58%.<sup>5</sup> No es un registro exagerado si se considera la expansión de

<sup>4</sup> [www.pagina12.com.ar/85824-despidos-en-el-ministerio-de-ambiente](http://www.pagina12.com.ar/85824-despidos-en-el-ministerio-de-ambiente)

<sup>5</sup> Zaiat, A. (18/10/2015). Agnotología. *Página12*. Recuperado de [www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-284078-2015-10-18.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-284078-2015-10-18.html)

derechos ocurrida (como, por ejemplo, la obligatoriedad secundaria y la multiplicación de universidades Nacionales) y las nuevas áreas de política pública que se abrieron.

Por otro lado, la expansión del empleo público tuvo como motor el de origen provincial –que explica el 51% de este aumento– seguido por el municipal (32%) y, en menor medida, el nacional (17% del aumento).<sup>6</sup>

El empleo en la Administración Pública Nacional (APN) tiene entonces un impacto más simbólico que real en el gasto público. A diferencia de lo que ocurre en las Provincias y Municipios, el gasto en personal en la APN es relativamente reducido –del orden del 10%– lo que hace que los despidos, aún en las importantes cantidades que detallamos, no llegue a explicar el 0,2% del gasto nacional.

Si además se decide eliminar fuentes de financiamiento –retenciones en Minería y Agricultura, baja de la alícuota del impuesto a los bienes personales– e incorporar 22 mil trabajadores nuevos con sueldos altos y 1500 nuevos cargos ejecutivos, el argumento fiscal cae por su propio peso.

## 2. Razones de tipo organizacional

La idea esgrimida es “desburocratizar” al Estado, pero asociado también a la cantidad de personal. El modelo reafirma la noción de que los empleados, además de costosos, son innecesarios; peor aún, impiden construir un Estado ágil y eficiente.

De fondo sigue estando la idea de Estado Mínimo de los '70 y '90. No obstante, la revolución de las tecnologías informacionales de los últimos años y su aplicación generalizada a la gestión, le dan un nuevo y fuerte sostén a la estrategia del gobierno, que puede usar la inevitabilidad de la modernización como argumento para conservar o eliminar organismos y personal.

La *modernización* de la administración –asimilada a la incorporación de sistemas y tecnologías informacionales– se utiliza así como mascarón de proa para marcar la línea

6 Diéguez, G. y Gasparin, J. (2016). El rompecabezas del empleo público en Argentina: Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado. *Documento de Políticas Públicas*. 162. CIPECC.

entre la vieja y la nueva administración, y también abre un flanco de riesgo –“no ser útil”– en no pocos organismos y plantas de personal.

Pero, por lo menos desde principios de los años '60 es ampliamente aceptada la ley de Chandler que sostiene que la estructura sigue a la estrategia.<sup>7</sup> O sea, primero se define la visión y misión de un organismo y luego se determinan la configuración organizacional y la tecnología y plantas de personal necesarias. A diferencia de las empresas, cuando se trata del Estado la “visión y misión” y las políticas para alcanzarlas –sobre todo si suponen despidos– deberían ser discutidas públicamente, y con intervención de los organismos especializados que el propio Estado tiene.

En contraste, el Ministerio de Modernización encaró una política orientada a producir estudios de tareas, capacidades y “plantas óptimas” –“Programa de análisis y planificación de dotaciones”<sup>8</sup> – en las diferentes unidades del Poder Ejecutivo, cuyos objetivos y contenidos son desconocidos en cada una de ellas.

La estrategia parece más centrada en bloquear poderes de veto que en desplegar objetivos de mejora organizacional.

### 3. *El adagio clientelar*

La citada frase relativa a la “grasa militante” –o la del presidente Macri definiendo al Estado como “aguantadero de la política”– fueron acondicionando el contexto para sostener la primera ola de despidos.

El objetivo era corregir la “anomalía populista”, que incorporó a miles de “militantes kirchneristas” a la estructura del Estado. Mantenerlos sería un lastre para el costo y el funcionamiento de la administración pública. Este es, tal vez, el argumento más endeble desde un análisis racional y fundado que, sin embargo, moviliza apoyos en sectores que consideran que cualquier dispositivo asociado al gobierno anterior debe ser desarticulado.

7 Chandler, A. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. (Tomamos la idea de un texto de Isidoro Felcman)

8 <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-308564-2016-09-04.html>

Más allá del enunciado, los despidos no parecen dirigirse a un tipo particular de empleado estatal –el “kirchnerista”– sino que abarcan a todo tipo de empleados, sin distinguir antigüedad, tipo de contrato ni ideología.

La apelación a la “razón clientelística” queda en ridículo cuando se cae en la cuenta del desborde organizacional que supuso la llegada de miles de amigos y familiares de ministros y políticos de Cambiemos a puestos de conducción.

El diario La Nación trata de explicarlo: “Muchas coordinaciones, direcciones y subsecretarías fueron creadas por el macrismo porque cuando ofrecía nombramientos en categoría A (la más alta) en planta transitoria (cargos políticos) los salarios eran de hasta 25.000 pesos y no podían convencer a profesionales para sumarse al Gobierno. Para sueldos más altos debían crear coordinaciones y direcciones”. Como vemos, un diagnóstico de estructuras armadas ad-hoc para militantes sólo se supera creando estructuras ad-hoc para gerentes ¡En el paso de militantes a gerentes se licúa el sentido del término clientelismo!

Los trabajadores estatales pudieron entonces conocer un nuevo tipo de gestor público: empresarios y profesionales provenientes del ámbito privado, egresados de universidades privadas, con nula experiencia profesional y política en el sector público.

Según el Observatorio de las Élités Argentinas de la Universidad Nacional de San Martín, “de las 364 personas que fueron designadas para ocupar las posiciones más importantes del gabinete nacional en diciembre de 2015, el 31,3% de los funcionarios (114 de 364) ocupó alguna vez un puesto de alta o media gerencia en el ámbito privado. Además, un 10,9% proviene de corporaciones empresarias como la Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas o la Unión Industrial Argentina. Otro dato destacable es que el 24% de los integrantes del gabinete inicial del presidente Macri (86 personas) ocupaban un cargo en el sector privado al momento de ser convocados para sumarse al gobierno. De estos 86 funcionarios, 60 eran CEO que se desempeñaban en los puestos más altos de las compañías en las que trabajaban”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> <http://noticias.unsam.edu.ar/2017/02/15/primer-informe-de-investigacion-del-observatorio-de-las-elites-argentinas/>

Estos nuevos funcionarios se incorporaron a las plantas del Estado generando cargos y funciones nuevas, algunas discutibles en cuanto a su necesidad. Sólo la vigencia de cierto imaginario social hegemónico explica que cuando ese tipo de políticas se hace en un gobierno nacional y popular es clientelismo, pero cuando proviene de la “lógica empresarial”, es racionalidad. De todos modos, esa política encontró también ciertos límites en la realidad, y tuvo que ser revisada y acotada en los últimos tiempos, aunque parece que con efectos muy limitados.<sup>10</sup>

Estos tres argumentos son los que –en la información cotidiana, dominada por los medios de comunicación hegemónicos– justifican los despidos, pero la voz oficial al respecto no se escucha: hay silencio sobre lo actuado. Como hemos leído en una red social: “El éxito de la comunicación de gobierno de Cambiemos no es su estrategia digital, sino su hermetismo discursivo y su capacidad de clausurar todo intento de poner en cuestión sus argumentos, por parte de sus interlocutores”.

En resumen, se apuesta a oponer al “debate inconducente” de la política un decisionismo “técnico”, “racionalizador”, y supuestamente neutral; el decisionismo –“tengo un Excel que cumplir” en palabras del ministro Aranguren– se va consolidando como fuente de legitimidad, más allá de los resultados concretos.

Las decisiones –los despidos– tienen como base argumentos que, en definitiva, no se sostienen racionalmente. Pero si las causas esgrimidas no explican las decisiones, entonces ¿por qué hay despidos? En lo que sigue tratamos de esbozar una respuesta.

### Interpretando al compositor

Lo que aparece detrás de los despidos es un nuevo modelo de Estado y de gestión pública y, en consecuencia, un nuevo modelo de articulación Estado-sociedad.

Quizás, más allá de las obvias diferencias de contexto, el modelo de Estado que se perfila –el que se conoce comúnmente como *subsidiario*– no sea tan nuevo, pero sí lo es el

10 Un análisis completo del desborde organizacional y de los parientes que ocupan cargos de conducción puede verse en el documento de la Comisión de Estado y Administración Pública del Instituto Patria. Recuperado de <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/El-programa-de-Gestión-Pública-Cambiemos.pdf>.

hecho de que esta vez los principales cuadros de las empresas más importantes han sido convocados a ejercer directamente, sin mediaciones políticas o corporativas, la gestión.

Lo lógico, entonces, es que los veamos desarrollar en la administración pública prácticas aprendidas en la gestión privada. Desentrañando estas prácticas, se ven dos constantes:

### 1. El “disciplinamiento aleatorio”

El modelo de gestión y el tipo de *gerencia* que se quiere establecer en el Estado apunta a estructurar una nueva relación contractual, cuya metáfora sería la del *patrón omnímodo*. En el camino, despiden “porque pueden”,<sup>11</sup> porque los efectos de sus decisiones disciplinan (se desalienta la política, lo sindical, las movilizaciones) y porque el “riesgo” de tomar ciertas decisiones es bajo.

Se trataría de una “purga descentralizada” cuya lógica es, justamente, abrir frentes en varios organismos. Oficiosamente, el mensaje a los organismos seleccionados sería: “despidan a quien les parezca, pero despidan”. Luego, cada funcionario elabora las listas, y se abren micro-negociaciones en las que juegan desde el poder de resistencia de los delegados gremiales hasta intereses personales de operadores diversos.

Es una suerte de “muddling through”<sup>12</sup> en la que los marcos legales y reglas de juego, así como los poderes relativos de los actores son permanentemente “testeados”. Cuando asoman defensores poderosos de algún interés sectorial, se recalcula y se ensaya otro camino o alianza.

Sin embargo, no todo es aleatorio. Hay una selección de los lugares en dónde se harán los despidos, como ya vimos, pero el marco general que la explicaría está oculto. Lo importante es instalar su naturalidad y su inevitabilidad, en tanto no se sabe a qué responden y por eso son difíciles de discutir en lo particular. Con ellos se va construyendo un

---

11 En tanto su poder no deriva de la política sino de la representación directa del poder económico del que hacen parte. Además, en este caso, el costo a pagar por errores es menor que en la empresa privada donde las marchas y contramarchas son penalizadas por el mercado.

12 Lindblom, C. (1996). La ciencia de *salir del paso*. En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.



nuevo modelo de relación laboral más vertical, casuística, en la que el convenio colectivo de trabajo, o los estatutos de sindicalización, tienen un valor relativo.

En esa aparente ausencia de lógica, buena parte de los despidos alcanzaron a delegados y ex delegados gremiales, o simplemente trabajadores que alguna vez se postularon para alguna actividad gremial. Como señal de disciplinamiento es clara. Y frente a la sociedad, es un mensaje al sector privado de que tiene las manos libres para aplicar las mismas prácticas.

## 2. El cambio de modelo

El propósito final del gobierno es reconfigurar la estructura y funcionamiento de la sociedad y su relación con el Estado. Hay un propósito restaurador, pero no a la vieja usanza conservadora, sino a la más simple y práctica de un poder económico que pretende rediseñarlo desde la lógica de los “negocios”. En ese marco, el Estado juega *por default*; esto es, hará sólo aquello que no pueda ser construido en el formato de negocio privado.<sup>13</sup>

El propósito –aunque económico “en última instancia” –es político, e implica disciplinamiento social: reducir las demandas al Estado, limitar la participación, evitar la “profusión exagerada” de derechos; es decir, alinear la democracia –o al “exceso de”– en el marco de la expansión mercantil.

(Re)construir un orden favorable a “los negocios” supone restringir la institucionalización de nuevos derechos, entre otras cosas porque nuevos derechos suponen nuevas políticas, asignar nuevos recursos y delinear nuevas organizaciones. Todo eso redundará en un incremento del gasto, del empleo público y, en el marco de una sociedad “de derechos”, en más sindicalización y más poder político que disputa poder y recursos para esferas no mercantilizadas.

Así, la élite de los negocios que conduce el Estado intenta desacreditar (por diversas vías, incluido el Código Penal) toda acción que apunte a evitar la continuidad de estas políticas de despidos aleatorios. Si los gremios estatales pretenden ubicarse como los defenso-

13 Aquí cabe referir a las raíces históricas, que pueden vincularse con el thatcherismo por su mirada anti-política, anti-estado y anti-sindical. Se diferencia porque no gestiona un partido político “tradicional”, sino que van a la cabeza los gerentes de las principales empresas. Difiere también del menemismo, que articuló los intereses privados con los del sistema partidario.

res de los derechos frente al gobierno, se tratará de limitar su capacidad de organización, su legitimidad y, en definitiva, su poder político. Si ellos no pueden asegurar que no haya más despidos serán “ineficientes” ante sus afiliados, y perderán poder ante los gerentes, quienes podrán decidir quién sigue trabajando y quién no, tal como sucede en el sector privado de donde ellos provienen.

### **Rondó (A modo de conclusión)**

Las tres miradas –fiscalista, organizacional y clientelar– del discurso del gobierno son permanentemente invocadas, pero no explican la lógica de los despidos: su impacto fiscal es escaso, el clientelismo “grasa” fue reemplazado por un clientelismo caro y desorganizador, y la gestión de los despidos es insostenible desde la eficiencia y la eficacia.

La falta de explicitación de los objetivos concretos nos llevó a imaginar una orquesta que toca sin partitura, recibiendo órdenes de directores “descentralizados” que, supuestamente, responden a ese director general y traducen –al menos en la visión de los “músicos”– unos sonidos confusos. Sólo la casuística permite darse (darnos) cuenta de que ese formato de gestión busca, en realidad, construir *otra* orquesta.

Creemos que hay una lógica y un propósito de fondo que explican los despidos. Sobre la débil primera línea de justificación se esconde un avance sobre reglas de juego y derechos consolidados históricamente en el ámbito estatal, que sirvan de punto de partida para ir delineando nuevas formas de relación laboral en toda la sociedad.

Más importante, el objetivo estratégico es reconstruir el efecto disciplinador del poder, y en eso el gobierno necesita avanzar reconstruyendo el rol de gendarme del Estado, apalancado en el miedo a la desocupación, a la sanción judicial y a los órganos de seguridad.

En este marco, sin duda complicado, la organización de los trabajadores estatales y su accionar parecen ser una cuña que definiendo no solamente el derecho de los trabajadores, sino también el registro más amplio de sostén de la condición agonista de lo político-institucional.

Es por eso que esta disputa es central, y precisa de argumentos y claridad conceptual. Nos propusimos, con esta nota, hacer un pequeño aporte en este sentido.