

El doble estatus de los cuerpos burocráticos subnacionales: el balance entre gestión pública y acumulación política. Propuesta de análisis con evidencia de un país federal*

*The Double Nature of Subnational Bureaucratic Bodies:
The Balance between Public Management and Political Accumulation.
Proposal for Analysis with Evidence of a Federal Country*

LORENA MOSCOVICH

Universidad de San Andrés, Argentina
lmoscovich@udesa.edu.ar

Barbara Geddes (1994) sugiere que los criterios meritocráticos de reclutamiento son un obstáculo para la distribución clientelar de empleos públicos y atentan contra su uso partidario. Sin embargo, indica que ninguna burocracia podría prescindir por completo de éstos porque se necesita personal preparado para implementar políticas públicas. Este trabajo caracteriza a las burocracias provinciales identificando sus diferentes equilibrios entre estos dos estatus: programático y clientelar. Los resultados muestran que las provincias se distribuyen según el peso que la estabilidad laboral y el capital humano tengan en sus administraciones. Las diferencias se solapan parcialmente con la distinción entre provincias periféricas y metropolitanas, siendo estas últimas las que más peso tuvieron en la nueva coalición electoral presidencial. Este trabajo contribuye al conocimiento sobre la diversidad de las burocracias en el nivel subnacional. Sus resultados también tienen implicancias para la formulación de políticas puesto que llaman la atención sobre los horizontes temporales de los burócratas y sus habilidades para la gestión. Así deben ser considerados en los procesos de optimización del capital humano burocrático emprendidos recientemente por diferentes niveles de gobierno.

I. Introducción

A diferencia de sus predecesores, el presidente argentino Mauricio Macri llegó al poder apoyado, principalmente, en los votos de provincias con mayor población y riqueza. Una vez en el poder, la administración de Macri tuvo como prioridad trabajar con los recursos humanos del Estado para optimizar la gestión y reducir el gasto ocioso del mismo.

* La autora agradece a Pedro Antenucci y Marcos Salgado por la excelente ayuda brindada para el desarrollo de la presente investigación.
Artículo aceptado para su publicación el 29 de febrero de 2016.

Sabemos que las provincias metropolitanas y periféricas se distinguen por sus grados de democratización y por su peso en las coaliciones electorales. La pregunta que se explora en este trabajo es si también esta diferencia alcanza a los aparatos burocráticos que son clave para reproducir el poder subnacional y ganar elecciones.

¿Qué sabemos, qué no sabemos y qué cosas deberíamos conocer para comprender esta etapa de la política argentina? Sabemos que el tiempo y la forma de la competencia electoral federal están influenciados por la política provincial, y que los gobernadores usan recursos y prácticas informales para mantenerse en el poder¹. Lo cierto es que sabemos poco sobre los cuerpos burocráticos provinciales². Éstos son clave para reproducir el poder de los gobernadores y movilizar sus aparatos partidarios para las elecciones federales. Sin embargo, las burocracias no son meros reproductores de dichos aparatos, pero tampoco puro saber aplicado a la implementación de las políticas públicas³. Las burocracias subnacionales tienen algún balance entre ambas funciones. En este trabajo se da evidencia sobre el mismo. Se caracteriza a cada una de estas dimensiones de la labor burocrática para conocer sus diferencias y se analiza en qué medida las diferentes provincias se encuentran más cerca de una o de otra.

¿Por qué importa mirar a las provincias y a sus burocracias? Primero porque la Argentina es un país con altos niveles de descentralización y las provincias son responsables de brindar un gran número de servicios públicos a la población (Moscovich, 2015). Segundo, por la abundante evidencia sobre la gravitación de las administraciones provinciales en la reproducción de los aparatos partidarios que contribuyen a perpetuar a las mismas elites políticas en el poder (Ardanaz et al., 2014). Tercero, porque las burocracias no son uniformes, existe una gran diversidad según área de política, tipo de agencia y distrito (Bersch et al., 2013; Gingerich, 2013). Si supiésemos cuáles son las características de las personas que trabajan en las burocracias provinciales y sus patrones de carrera y reclutamiento, podríamos conocer qué las hace más vulnerables al patronazgo o más capaces de implementar políticas con mayor calidad.

Usando datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el periodo 2003-2011, se analiza de qué manera los patrones de carrera, la

¹ Para una muy completa revisión de las investigaciones sobre política provincial, su influencia en el nivel federal y sus efectos en la calidad de las políticas públicas y las chances de controlar a los gobernantes, véase Ardanaz et al. (2014).

² A los fines de este trabajo considero a las burocracias como las personas que trabajan en la administración del gobierno sin considerar aquellos otros empleados que brindan servicios y que poseen carreras o regímenes laborales específicos como médicos o maestros.

³ Respecto de las características «weberianas» de las burocracias contemporáneas puede verse Evans y Rauch (1999), y Rauch y Evans (2000).

calificación, las características del mercado de trabajo y la escala salarial se relacionan con las funciones programáticas de la burocracia, y con su uso político y clientelar. Las dimensiones relevantes que explican las diferencias entre las burocracias en las provincias son la estabilidad laboral y el capital humano. En este sentido, existen diferencias significativas entre algunas de las provincias metropolitanas de la coalición electoral presidencial y otras periféricas, aunque esta diferencia no siempre es taxativa.

En la siguiente sección, se describe la coyuntura electoral y la prioridad dada a las reformas de las burocracias. En la sección tres se desarrolla la idea del doble estatus de las burocracias provinciales argentinas. En la sección cuatro se presentan las variables e indicadores usados para su estudio. Seguidamente se explica la técnica de reducción de datos usada para el análisis de la información, conocida como escalamiento multidimensional. También en esta sección se analizan los resultados. Por último, se concluye con una síntesis del trabajo y la agenda de estudio que abre esta investigación.

II. El cambio de la coalición electoral presidencial y el foco en las burocracias

Dos aspectos de la política reciente de la Argentina invitan a poner el foco sobre las burocracias. Por un lado el marcado sesgo metropolitano de la coalición electoral que llevó a Macri a la presidencia y, por el otro, la prioridad que tanto él como muchos gobernadores le dieron al empleo público en sus agendas de gobierno. Las burocracias son la bisagra entre la implementación de las políticas públicas y las prácticas de movilización partidaria subnacionales. Ameritan ser estudiadas para ver si se puede establecer alguna relación con esta coalición electoral y para saber qué desafíos enfrentan los titulares de los Ejecutivos que emprenden la evaluación del capital humano de sus administraciones.

En el año 2015 Mauricio Macri ganó la presidencia. Su victoria se dio en tres pasos subiendo su caudal de votos desde la elección primaria, pasando por la elección general, hasta finalmente ganar el balotaje. Este proceso fue eminentemente metropolitano⁴. Porque el partido ganador, el PRO, es de origen local y capitalino, y también lo fue su fórmula presidencial. Porque el mismo partido ganó la gobernación de Buenos Aires luego de la excepcional derrota del peronismo. Y por último, por la arrasadora victoria del PRO en la provincia de Córdoba, donde ganó con una diferencia de más de 900 mil votos.

De Macri no llama tanto la atención que haya ganado en las provincias metropolitanas, sino que prácticamente ganó por la diferencia de votos obtenida

⁴ Tomo la distinción entre provincias metropolitanas y periféricas de Gibson y Calvo (2000).

en éstas⁵. Esto lo distingue de los otros dos presidentes no peronistas que llegaron al poder desde 1983. Ello, además de ganar en estas provincias metropolitanas, lograron victorias en una mayor cantidad de distritos periféricos.

A pocas semanas de asumir, una de las prioridades del nuevo gobierno fue revisar la estructura del Estado y, en particular, su capital humano. El presidente Macri propuso un plan de modernización del Estado⁶. Solo el gobierno federal reconoció la recensión de 6100 contratos y la revisión de 11 mil más (La Nación, 2016). Sin embargo, los despidos se extendieron. Trascendieron el nivel federal y se reprodujeron en diferentes niveles de gobierno, aliados u opositores al gobierno federal. En suma, los despidos de empleados públicos alcanzaron un número no determinado de personas (según distintas fuentes oscilaron entre casi 8000 y 25 000 personas). Esto contrasta con el ciclo de gobierno precedente, en el que, según datos de la consultora de Orlando Ferreres, el empleo público provincial subió un 79 por ciento entre 2003 y 2015 (Ferreres, 2016).

III. El doble estatus de las burocracias provinciales

¿Cuál es el rol que se espera de los burócratas y cuál sería el mejor patrón de reclutamiento (desvinculación) en función del mismo? ¿De qué manera las burocracias realmente existentes cumplen (o no) con este rol esperado en las diferentes provincias?

Los burócratas como implementadores de las políticas del Estado

Las burocracias tienen dos campos de acción, uno relacionado a las políticas públicas y otro a la política partidaria. Éstas son, antes que nada, las responsables de implementar las políticas públicas y asegurar la llegada del Estado a todo su territorio (Soifer y Vom Hau, 2008), y así a los ciudadanos⁷. En las provincias los burócratas conocen las diferencias entre regiones y municipios. Dan soluciones específicas cuando adaptan las políticas federales

⁵ Mauricio Macri gana en la segunda vuelta presidencial en los siguientes distritos: Ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos, Córdoba, Santa Fe, San Luis, Mendoza, La Pampa, La Rioja y Jujuy. Visiblemente el corredor centro del país.

⁶ Con fuerte énfasis en la gestión y los recursos humanos. Aquí sus puntos destacados: <http://www.politicargentina.com/notas/201602/11895-las-claves-del-plan-de-macri-para-la-modernizacion-del-estado.html>

⁷ Sobre el balance de poder y funciones entre burócratas y políticos pueden verse los trabajos de Alessina y Tabellini (2008) y también Clinton et al. (2014).

y provinciales a las necesidades de las diferentes poblaciones. También, junto con los municipios, están mejor preparados para identificar a los beneficiarios, condición del éxito de las políticas (Lipsick, 2010). Estas funciones transforman a las burocracias en las «ruedas» (Agranoff, 2001) de las políticas federales en las provincias.

Los legisladores y los cuadros políticos del gobierno proponen objetivos que los burócratas transforman en los mejores instrumentos de política pública para lograrlos. Los burócratas de carrera tienen asegurada la estabilidad en sus puestos, como resultado las burocracias resguardan la memoria histórica de la administración pública frente a los cambios políticos. Los mecanismos de reclutamiento que aseguran este acervo son la calificación, el reclutamiento meritocrático (Geddes, 1994) y el salario competitivo (Dal Bó et al., 2013) porque permiten convocar a las personas más preparadas.

Aunque las burocracias no pueden ser consideradas «representativas» de los intereses sociales como sí lo son los responsables de cargos electivos, se espera que los burócratas respondan a sus principales, los gobernantes democráticamente electos. Existe una importante dimensión relativa al resguardo de los intereses de los ciudadanos y del Estado. ¿De qué manera los burócratas responden tanto a los gobernantes como, a través de ellos, a los ciudadanos? Diseñando e implementando políticas públicas de acuerdo a criterios programáticos⁸, no favoreciendo a particulares en virtud de dádivas, ni a sí mismos por la apropiación de fondos públicos para fines privados (Charron y Lapuente, 2010; Fukuyama, 2013). ¿Cuál es la condición para que esto sea posible? Una escala salarial competitiva permite «aislar» al menos parcialmente a los burócratas de la tentación de los sobornos y coimas que resultan en la alteración de las políticas públicas programáticas sesgando la distribución (Di Tella y Schargrodsky, 2003; Dal Bó et al., 2013).

La burocracia como medio para sustentar actividades político-partidarias

A la vez, parte del éxito de los gobernadores en sostener sus estructuras de poder y partidarias se debe al uso del Estado provincial, y a la distribución de recursos y empleos públicos como un medio para financiar sus proyectos políticos (Calvo y Murillo, 2004; Stokes, 2005)⁹. Las burocracias vehiculizan

⁸ De acuerdo con Stokes et al. (2013), una política sigue fines programáticos cuando: sus objetivos son públicos, conocidos y sujetos a debate; estos objetivos subyacen a los criterios usados por los burócratas para distribuir recursos o asignar políticas; y estos criterios, y no otros, son los efectivamente usados en su implementación.

⁹ Sobre Estado, burocracias y patrimonialismo véase Mazzuca y Munck (2014).

la construcción de poder de los gobernadores, poder que luego influye en los patrones de competencia electoral y partidaria a nivel federal.

En la práctica las administraciones públicas subnacionales muchas veces son el refugio de los partidos políticos y dirigentes que usan al Estado y sus recursos como fuente de financiación de aparatos partidarios. Los partidos se solapan con los Estados y usan sus políticas (muchas veces de acuerdo a fines programáticos) como medio para ganar el apoyo de los ciudadanos (Oliveros, 2016). Los recursos públicos se usan con diversos fines; para pagar campañas políticas, espacios en los medios de comunicación, viajes, actos partidarios y encuestas; la movilización de militantes o la contratación de profesionales y asesores, entre otros.

Para todo esto, muchas veces los gobernadores y presidentes contratan a sus partidarios que devienen burócratas, claramente, desviando los recursos públicos con fines particularistas. La práctica de distribuir puestos públicos para retribuir a partidarios y financiar aparatos políticos se llama patronazgo (Calvo y Murillo, 2004). Esta práctica se reproduce en diferentes niveles de gobierno. Sin duda en las provincias donde las maquinarias políticas de los gobernadores están solapadas con el Estado. Pero también en los municipios los intendentes premian con puestos en el Estado a los militantes con mayor habilidad para juntar votos (Szwarcberg, 2013).

El patronazgo es particularmente efectivo en aquellas provincias donde el desempleo es alto y la oferta de trabajo privado escasa. Entre 2003 y 2015 el empleo público provincial evitó que el desempleo llegara al 15 por ciento (La Nación, 2016). El uso anticíclico del empleo público tiende a solaparse con su uso clientelar (es probable que una persona cuyo ingreso depende del Estado como única alternativa se convierta en un activo partidario del partido de gobierno que se lo garantiza). El aumento del número de empleados constituye una camisa de fuerza para la capacidad de gestión de las administraciones provinciales cuando no se corresponde con nuevas funciones del Estado para atender a nuevas necesidades de la población, porque el aumento del gasto en salarios resulta en una reducción de los recursos que pueden ser asignados a las políticas provinciales.

IV. Determinantes del capital humano burocrático

Para conocer cuáles son las características de las burocracias provinciales es indispensable considerar una serie de características de las calificaciones y habilidades técnicas de los burócratas; también, el patrón de reclutamiento, el régimen laboral y la carrera de los funcionarios. También su vínculo con el mercado de trabajo local. Estas características surgen de datos de la EPH,

realizada en aglomerados urbanos, entre el 2003 y el 2011, con un total de 53 338 empleados en la administración del Estado entrevistados.

La calificación y habilidades de los funcionarios

Se espera de los burócratas tener el conocimiento necesario para llevar adelante sus funciones¹⁰. Tres variables son usadas para evaluar las calificaciones de los burócratas de las provincias, entendiéndose que éstas son condición para su rol de ejecutores y de formuladores de alternativas de política pública. Por un lado, el nivel de formación o grado académico alcanzado. En segundo lugar se usa la calificación tal como está considerada en función de su posición laboral por la EPH: no calificado, operario, técnico o profesional. Por último, se considera si la posición requiere el uso de tecnología o no.

Por otra parte, también se consideran los ingresos. Los burócratas deben tener un salario acorde con sus funciones y calificaciones. De hecho, salarios más altos se asocian con personal más calificado (Dal Bó et al., 2013) y autónomo (Di Tella y Schargrodsky, 2003).

Patrones de carrera y mercado de trabajo

Los patrones predecibles de carrera son garantía de la continuidad y calidad de las políticas públicas (Rauch y Evans, 2000). Patrones de reclutamiento que muestren que los despidos son arbitrarios, serán indicador de mayores niveles de politización y falta de autonomía (Cingolani et al., 2013). Algunas de las variables relativas al régimen laboral de los burócratas serán usadas como indicadores del solapamiento entre estructuras burocráticas y partidarias. Las variables a incluir son antigüedad laboral, exclusividad y horas trabajadas por semana.

Se usan dos medidas de estabilidad laboral. Por un lado, una medida subjetiva. En la EPH se les pregunta a las personas si esperan permanecer en sus empleos. La respuesta es la previsión que las personas tienen respecto de su futuro. También se incluyó una medida objetiva, es decir si efectivamente las personas encuestadas rotan o no. Esta medida surge de conocer si al momento de ser encuestados era su primer o último trimestre en su empleo; a mayor número, más alta la rotación.

¹⁰ El capital humano burocrático y su preparación está en la base de algunas medidas de eficiencia de la burocracia como la del Columbia University State Capacity Survey (CUSCS).

Como se explicó, las cuestiones relacionadas con el uso del empleo público para combatir el desempleo se solapan con el uso de la burocracia con fines electorales y partidarios. En la medida que el desempleo provincial aumenta y la economía local no ofrece alternativas, el empleo público resulta ser un bien máspreciado y útil para retribuir a punteros y partidarios (Calvo y Murillo, 2004; Ujhelyi y Calvo, 2012). En 19 de 24 distritos el Estado es el primer empleador (véase Tabla II.4 del Apéndice II). La encuesta anual de hogares urbanos muestra que en el 2014 en doce provincias argentinas los empleados públicos representaban el 24 por ciento o más del total de los empleados. Santa Cruz lideraba con un 48,6 por ciento, seguido por la Rioja con un 38,5 por ciento.

Las variables usadas para analizar esta dimensión son la proporción de empleados públicos sobre el total de empleados, tanto del sector público como del sector privado de la provincia. La otra es el total de burócratas (empleados públicos de la administración del Estado) sobre el total de empleados públicos (incluyendo a todos, como maestros y médicos)¹¹. Si se contrata al personal como medio de combatir el desempleo, en economías cuyos mercados de trabajo no ofrecen alternativas para los trabajadores, no importa cuál es su preparación. En consecuencia no habrá reclutamiento meritocrático.

Las dimensiones de las burocracias como resultado de combinaciones de variables

El objetivo de este artículo es describir¹² el balance entre el estatus programático y político de las burocracias subnacionales. La combinación específica de las variables utilizadas permitirá inferir cuáles de las funciones de la burocracia tiene mayor peso en cada provincia. Para analizar las características de las burocracias, además del valor de cada variable, será necesario ver cuál es su combinación y que dimensión de las burocracias es aquella que predomina como resultado de la misma.

A modo de ejemplo, considérese la estabilidad laboral. Si la estabilidad le es garantizada a personas con bajas habilidades y capacidades para la

¹¹ A mayor peso de los burócratas, más plausible sería que estas contrataciones se deban al patronazgo. No resultaría tan sencillo retribuir a un militante con un puesto público en un hospital o escuela, sobre todo porque muchas de estas posiciones requieren de calificaciones específicas.

¹² Según John Gerring: «Un argumento descriptivo describe algún aspecto del mundo. Al hacer esto, intenta responder preguntas (e.g., cuando, quién, a partir de qué, de qué manera) sobre fenómenos o conjunto de fenómenos. Los argumentos descriptivos son sobre lo que es/fue» (2012, p. 722, traducción de la autora). Para el autor esta definición no supone renunciar a la capacidad explicativa de los argumentos descriptivos.

gestión pública, entonces ésta puede ser evidencia del uso de la burocracia como medio para reproducir los aparatos partidarios mediante el empleo de militantes sin condiciones para la gestión pública. Pero diferente sería el caso si los burócratas estuvieran altamente capacitados para su función, en este caso la estabilidad operaría en beneficio de la memoria histórica que representa el acervo de saberes y experiencias manejados por estos burócratas¹³.

Otro ejemplo es el de la proporción de empleados públicos sobre el total de empleados. Por un lado sirve para evaluar en qué medida el empleo público es usado como medida anticíclica de combate del desempleo. Sin embargo, esta variable bajo determinados contextos puede servir también para evaluar la vulnerabilidad de la población local frente al clientelismo.

V. Análisis de los resultados

¿Cómo transformar los datos individuales que brinda la EPH en información relevante sobre las burocracias provinciales? ¿De qué manera podríamos conocer si una provincia tiene una burocracia mejor preparada para implementar políticas públicas o más cercana a aquella que sirve para reproducir el aparato partidario del gobernador? Se usaron técnicas de escalamiento multidimensional (en adelante MDS por su sigla en inglés) para procesar la información con el fin de identificar cuál es la función predominante de la burocracia en cada provincia.

¿Qué es lo que hace el MDS? El MDS es una técnica de reducción de datos que organiza la información a partir de patrones de relaciones entre las variables. Las dimensiones que de estos patrones resultan surgen de los datos incluidos en el análisis, son un resultado de la solución del MDS. El MDS no muestra relaciones de causalidad, sino configuraciones de variables que constituyen un espacio con distancias relativas entre los objetos estudiados (Borg y Groenen, 2005).

La información puede interpretarse gráficamente mediante un «mapa». Las coordenadas del mapa están dadas por las dimensiones que surgen del MDS. Estas coordenadas se presentan en un gráfico de dos ejes a lo largo de los cuales se ubican las burocracias según sus distancias relativas (cuán lejos o cerca están unas de otras). Esto da la información sobre la similitud o la diferencia entre éstas.

Las dos dimensiones sugeridas por el MDS para explicar una parte de las diferencias entre las burocracias de las provincias son el *capital humano* y

¹³ En el CUSCS la estabilidad laboral es usada como indicador de calidad de las políticas públicas. Aquí sugiero que no lo es en sí, sino en combinación con adecuados niveles de calificación según el escalafón de los funcionarios.

la *estabilidad laboral*. De éstas se puede inferir dos cosas: por un lado, se confirma que la doble función arriba descripta es correcta para caracterizar a las burocracias provinciales en la Argentina. Lo segundo que muestra el «mapa de burocracias provinciales» (Grafico 1) es que no todas están igualmente ubicadas, sino que poseen distintos balances entre su función programática y su uso partidario.

En la Tabla 1 están las dimensiones del MDS con los valores y signos que adoptan las variables incluidas en el análisis respecto de las mismas. Para facilitar su comprensión supongamos que estos valores son coordenadas que indican la posición de un objeto, en este caso las burocracias provinciales. Si en la dimensión 1, capital humano, el uso de tecnología tiene un valor de 0.176, una provincia cuyos burócratas usan tecnología se moverá a la derecha en el eje horizontal de dicha dimensión. Si una variable se relaciona negativamente (ejemplo, el valor de proporción de empleados públicos sobre el total de empleados es de -0.144) a mayor proporción de empleados públicos, más «lejos» estará una burocracia provincial de esta dimensión, moviéndose hacia la izquierda. Así cada una de las variables analizadas posee determinado valor que sugiere si es importante o no para que una burocracia esté incluida en la misma y un signo que indica en qué sentido lo es, es decir, si esa variable la acerca o aleja a la burocracia de dicha dimensión.

La dimensión de capital humano

En esta dimensión las variables de calificación y educación tienen un valor alto y positivo. Esto quiere decir que provincias con burócratas más educados y con cargos calificados, como profesionales, se ubicarán más cerca de la misma. Por otra parte estos empleados hacen uso de la tecnología en su labor cotidiana.

Aunque la exclusividad laboral se relaciona negativamente con esta dimensión, los burócratas de esta dimensión trabajan más horas por semana. Por otra parte, en esta dimensión los burócratas esperan permanecer en sus puestos. Así lo demuestra la medida subjetiva de permanencia. Curiosamente, en realidad las burocracias que están más cerca de ésta tienen tasas de rotación más altas, así lo muestran los valores positivos de las medidas objetivas de ser principiante o estar por retirarse del empleo.

Por otra parte, el empleo público no parece ser una herramienta de compensación por los vaivenes del mercado de trabajo. Los empleados públicos como proporción del total de empleados y los burócratas de la administración del Estado como porcentaje del total de empleados públicos, ambos, se relacionan negativamente con esta dimensión.

La dimensión de estabilidad laboral

La dimensión 2, estabilidad laboral, muestra diferencias importantes en la calificación, educación y en los patrones de carrera, sugiriendo una distinción clara respecto de la dimensión de capital humano. Para las burocracias que se encuentran más cercanas a esta dimensión, la calificación del personal no sólo no es condición para ser parte de la administración de la provincia, tampoco influye en las tasas de rotación o reclutamiento. Las variables que más peso tienen en esta dimensión son la proporción de empleados públicos sobre el total de empleados (público-privados) y de burócratas sobre el total de empleados públicos. Esto quiere decir que las provincias que se ubican cerca de esta dimensión contratan una gran proporción de trabajadores de la provincia y que los emplean en la administración del Estado.

Por otra parte en esta dimensión los burócratas rotan menos. Si bien la estabilidad laboral es un atributo positivo de una burocracia que mantiene la memoria de la gestión frente a los cambios de gobierno, la configuración de variables de esta dimensión indica que ésta no viene acompañada por la expectativa de permanencia; en otras palabras, la gente no espera permanecer en su empleo. Así, todos los beneficios asociados a la estabilidad laboral, en términos de capacidad de planificar políticas en el largo plazo, no son experimentados por estas burocracias porque la estabilidad laboral no es útil para moldear los horizontes temporales y expectativas de los burócratas. Por otra parte, la estabilidad laboral tampoco va acompañada de altos niveles de educación, posiciones profesionales o el uso de tecnología. La calificación y la educación se relacionan negativamente con esta dimensión. Es claro que en el patrón de reclutamiento de estos empleados sus habilidades no son condición para ser parte de estas burocracias. Entonces, no solo los burócratas temen perder sus empleos y por ello no emprenden políticas de largo plazo, por ejemplo aquellas de infraestructura que requiere horizontes temporales más amplios que otras (Rauch y Evans, 2000); estos burócratas a su vez no están calificados y el hecho de que en realidad sí permanezcan en sus puestos hace improbable que sean reemplazados por otros que sí lo estén.

Llama la atención que los ingresos de los burócratas poseen la misma influencia en ambas dimensiones, tanto en aquella dimensión donde la configuración de variables sugiere un capital humano más rico, como en aquella donde la estabilidad no está vinculada a las competencias de los empleados y menos aún a su capacidad de planificar en el largo plazo.

Tabla 1
Calidad burocrática. Cargas de las variables
de las dos primeras dimensiones del MDS

Dimensión de análisis	Variables	MDS Dimensión 1 Capital humano	MDS Dimensión 2 Estabilidad
Mercado de trabajo	Empleados públicos	-0.1230	0.3470
	Burócratas	-0.1440	0.3110
	Exclusividad laboral	-0.0249	0.2890
Carrera	Horas trabajadas	0.2390	0.1230
	Antigüedad	0.0489	-0.0107
Ingresos	Ingreso, ratio	0.2820	0.2310
	Ingreso ratio por hora	0.2630	0.1810
Preparación	Calificación	0.3000	-0.1100
	Educación	0.2410	-0.1420
	Tecnología	0.1760	-0.0117
Estabilidad laboral	Permanencia (subjética)	0.2130	0.0264
	Principiantes (primer semestre)	0.1080	-0.2500
	Retirados (último semestre)	0.1080	-0.2320

Nota: Los resultados describen las cargas de los valores y signos de las variables para las dos primeras dimensiones del MDS. Las variables fueron previamente estandarizadas. Véase el Apéndice I para consultar los detalles.

Fuente: Elaboración propia.

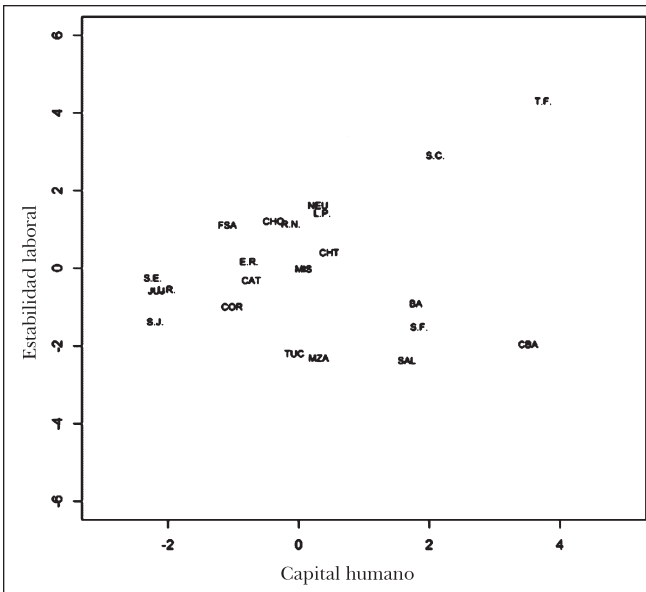
Luego de conocer en detalle cuál es la configuración de variables de cada dimensión, su correspondencia con la función programática y el uso partidario de la burocracia, es hora de analizar cómo se ubican las provincias a lo largo de estos ejes. Cabe recordar que el gráfico de dos ejes puede interpretarse como un mapa donde las provincias se distribuyen según sus semejanzas y diferencias respecto de las dos dimensiones de las burocracias que surgen del MDS. También que estas dimensiones no explican la totalidad de las diferencias entre las provincias sino aproximadamente un 34 por ciento (ver Apéndice I).

***El balance de las burocracias provinciales:
cuán clientelares, cuán programáticas***

La distribución espacial de las burocracias provinciales, que surgen de los datos que los mismos burócratas brindaron trimestralmente entre 2003 y 2011 en el marco de la EPH, muestra una suerte de triángulo con tres

grupos de provincias¹⁴. El gráfico muestra la media por provincia de todas las observaciones (agregadas por trimestre-año) para poder observar con mayor claridad su distribución.

Gráfico 1
Calidad burocrática por provincia, Argentina 2003-2011.
Resultados del escalamiento multidimensional



Nota: La primera dimensión se define por la capacitación de los burócratas. Valores más altos indican mayores niveles de capital humano para la formulación e implementación de políticas públicas. La dimensión 2 indica niveles más altos de estabilidad y exclusividad laboral en el sector público provincial. Valores más altos indican una proporción mayor de empleados públicos sobre el total de empleados y menor nivel de rotación laboral. El gráfico omite a San Luis, cuya posición lo muestra como un caso desviado, para facilitar la visualización del resto de las provincias.

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH Argentina 2003-2011. Por fines ilustrativos el gráfico muestra la media por provincia para todo el periodo.

¹⁴ La información no permite distinguir en qué nivel de gobierno trabaja la persona entrevistada. Sin embargo, este relevamiento se realiza en aglomerados cuya enorme mayoría son capitales provinciales donde vive el grueso de sus empleados públicos. Se excluyó a la Ciudad de Buenos Aires debido a la desproporcionada cantidad de empleados federales que residen en la misma.

Las provincias metropolitanas de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, y también Salta, están abajo y a la derecha, ubicadas más cerca de la dimensión de capital humano. Como se deduce de la descripción anterior, estas provincias poseen personal más calificado y educado, que usa tecnología. En el caso de las tres provincias más grandes del país, el bajo peso del empleo público sobre el total de empleados es consistente con el hecho de que son las provincias más habitadas. La aparente tensión entre la alta tasa de rotación y la expectativa subjetiva de permanencia se puede vincular con que muchos de estos empleados tienen un régimen de contratos temporales, más o menos consecutivos, que les permiten entrar y salir del Estado. En las provincias grandes, los mercados de trabajo brindan más opciones y así podría ser verosímil que tenga la expectativa de permanecer (o de volver) al empleo estatal.

Hacia la izquierda, cerca de la mitad del eje vertical de estabilidad laboral se encuentran las provincias periféricas de San Juan, Jujuy, Santiago del Estero y La Rioja, y otras provincias periféricas¹⁵. Estas provincias poseen niveles de calificación más bajos respecto del primer grupo, sin embargo diferentes niveles de estabilidad laboral. Chaco Formosa y Entre Ríos se encuentran más arriba en la dimensión 2 sugiriendo que tienen menos rotación, pero como se anticipó esta estabilidad no se traduce en expectativas de permanencia laboral limitando los horizontes temporales de las políticas públicas. En general, las provincias periféricas poseen menores niveles de calificación, pero ninguna se destaca por su estabilidad concentrándose en su mayoría a la mitad del eje vertical de esta dimensión.

Las provincias patagónicas, Neuquén, pero en particular Santa Cruz y Tierra del Fuego, forman un tercer grupo, están arriba a la derecha siendo las que mejor combinan estabilidad con calificación: poseen bajos niveles de rotación, pero expectativas de permanencia y altos niveles de capital humano.

La distribución de las provincias muestra tendencias pero no un corte drástico entre grupos de provincias. La burocracia de la periférica Salta parece estar más cerca de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires. Chubut, Misiones, La Pampa y Rio Negro se encuentran al centro cerca del vértice de las provincias periféricas, con burocracias ni muy estables ni muy calificadas.

Diferentes gobiernos, a nivel municipal, provincial y federal, de también diversos partidos, emprendieron procesos de revisión de contratos y desvinculación de un gran número de trabajadores del Estado. Las provincias más grandes tienen el desafío de fidelizar a sus empleados más calificados, bajar los niveles de rotación sustantiva y lograr que trabajen exclusivamente

¹⁵ San Luis fue un caso desviado, se ubica lejos de las demás provincias sobre el 0 del eje vertical y el -4 del horizontal, fue excluido del cuadro con el fin de ver con mayor claridad la distribución del resto de los distritos.

en el Estado. Los mercados de trabajo más dinámicos de las provincias metropolitanas, como Córdoba o Buenos Aires, dan más alternativas a los empleados. Éstos se acostumbran a salir y entrar del sector público, por ello esta rotación no afecta a su expectativa subjetiva de permanencia.

Por su parte, en las provincias periféricas, donde la proporción de empleados públicos respecto del resto es alta, los procesos de desvinculación de empleados públicos tendrán consecuencias sociales en términos de aumento del desempleo que deberían ser previstas. El desafío de estos distritos es atraer a las personas más calificadas y alargar los horizontes temporales. Si en las provincias periféricas las expectativas de permanencia son bajas, esto puede atentar contra los proyectos de amplia envergadura, por ello es clave el apoyo que el gobierno federal le pueda brindar a las mismas con planes de largo alcance, como por ejemplo lo es el Plan Belgrano que prevé la construcción de infraestructura en diez provincias del norte del país: Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero. También deberían alcanzar mayores niveles de capacitación para mejorar la calidad de sus burocracias y como consecuencia de sus políticas públicas.

VI. Conclusión

La nueva coalición electoral metropolitana que llevó al presidente argentino Mauricio Macri al poder y la prioridad que su administración y las de otros niveles de gobierno le dieron a los recursos humanos del Estado ponen de manifiesto la necesidad de conocer mejor a las burocracias subnacionales. Éstas poseen diferentes balances entre sus dos funciones: la programática relativa a la formulación e implementación de políticas públicas y su uso particularista; para reproducir los aparatos partidarios y garantizar el éxito electoral de políticos en el nivel federal y provincial. Esta información le permitiría al gobierno federal saber con qué recursos humanos cuenta en los distritos subnacionales y proveer herramientas para que las provincias puedan alcanzar estándares mínimos de modo tal que todos los ciudadanos del país gocen de recursos y servicios públicos de igual calidad (y como resultado, garantizando la igualdad de derechos que les asiste). Para las provincias, la información es fundamental para conocer el balance entre los diferentes roles de sus burocracias.

Este estudio tiene como fin caracterizar a los cuerpos burocráticos subnacionales. Los resultados muestran que dos dimensiones explican parte de la diferencia entre las burocracias provinciales argentinas. En una dimensión las burocracias calificadas pero poco estables. En la otra la

proporción de burócratas es mucho más grande respecto del total de empleados (públicos y privados), éstos son menos preparados, pero sus carreras son más estables.

Sin duda, existen otros factores no incluidos en este análisis para explicar las diferencias entre las burocracias de las provincias y es una tarea pendiente explorar estos determinantes. Las conclusiones de este trabajo, por otra parte, se verían enriquecidas y complementadas por nuevos estudios que echen luz sobre las causas y consecuencias de los balances entre las funciones clientelares y programáticas de las burocracias provinciales argentinas.

En cualquier caso el estudio de las burocracias en la Argentina es un campo de investigación fértil. Su desarrollo es indispensable tanto para evaluar la situación de los recursos humanos del Estado en diferentes niveles de gobierno, como para comprender de qué manera las burocracias se solapan con los aparatos partidarios, para su reproducción y para la movilización electoral de los ciudadanos.

Bibliografía

- Agranoff, R. (2001). Managing within the matrix: Do collaborative intergovernmental relations exist? *Publius: The Journal of Federalism*, 31(2), 31-56.
- Alesina, A. y Tabellini, G. (2007). Bureaucrats or politicians? Part I: a single policy task. *The American Economic Review*, 97(1), 169-179.
- Alesina, A. y Tabellini, G. (2008). Bureaucrats or politicians? Part II: Multiple policy tasks. *Journal of Public Economics*, 92(3), 426-447.
- Ardanaz, M., Leiras, M. y Tommasi, M. (2014). The politics of federalism in Argentina and its effects on governance and accountability. *World Development*, 53, 26-45.
- Bersch, K., Praça, S. y Taylor, M. M. (2013). *State capacity and bureaucratic autonomy within national states: Mapping the archipelago of excellence in Brazil*. Trabajo presentado en la Latin American Studies Association Conference, Washington, DC.
- Borg, I. y Groenen, P. J. (2005). *Modern multidimensional scaling: Theory and applications*. Nueva York, NY: Springer Science & Business Media.
- Calvo, E. y Murillo, M. V. (2004). Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market. *American Journal of Political Science*, 48(4), 742-757.
- Charron, N. y Lapuente, V. (2010). Does democracy produce quality of government? *European Journal of Political Research*, 49(4), 443-470.
- Cingolani, L., Thomsson, K. y Crombrughe, D. D. (2013). *Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals* (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth). Maastricht, Holanda: UNU-Merit.

- Clinton, J. D., Lewis, D. E. y Selin, J. L. (2014). Influencing the bureaucracy: The irony of congressional oversight. *American Journal of Political Science*, 58(2), 387-401.
- Dal Bó, E., Finan, F. y Rossi, M. A. (2013). Strengthening state capabilities: The role of financial incentives in the call to public service. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1169-1218.
- Di Tella, R. y Schargrodsky, E. (2003). The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the City of Buenos Aires. *Journal of Law and Economics*, 46(1), 269-292.
- Evans, P. y Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of «weberian» state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
- Ferreres, O. (2016, 11 de febrero). Puestos públicos provinciales. La Nación. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1869604-puestos-publicos-provinciales>
- Franco, M., y Scartascini, C. (2014). *La política de las políticas públicas: reexaminando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. Manuscrito inédito.
- Fukuyama, F. (2013). *What is governance?* (Working Paper). Washington, DC: Center for Global Development.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley, CA: Univ of California Press.
- Gerring, J. (2012). Mere description. *British Journal of Political Science*, 42(04), 721-746.
- Gibson, E. L. y Calvo, E. (2000). Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 35(3), 32-55.
- Gingerich, D. W. (2013). Governance indicators and the level of analysis problem: empirical findings from South America. *British Journal of Political Science*, 43(03), 505-540.
- La Nación (2016, 3 de febrero). El Gobierno confirmó más de 6 mil despidos y anunció la finalización de los convenios con universidades. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1867946-el-gobierno-confirmo-mas-de-6-mil-despidos-y-anuncio-la-finalizacion-de-los-convenios-con-universidades>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the individual in public service*. Nueva York, NY: Russell Sage Foundation.
- Mazucca, S. L. y Munck, G. L. (2014). State or democracy first? Alternative perspectives on the state-democracy nexus. *Democratization*, 21(7), 1221-1243.
- Moscovich, L. (2015). Decentralisation and local government in Latin America. En R. L. Millett, J. S. Holmes y O. J. Pérez (Eds.), *Latin American democracy: Emerging reality or endangered species?* (pp.134-150). Nueva York, NY: Routledge.
- Oliveros, V. (en prensa). Making it personal: Clientelism, favors, and the personalization of public administration in Argentina. *Comparative Politics*.
- Rauch, J. E. y Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75(1), 49-71.

- Soifer, H. y Vom Hau, M. (2008). Unpacking the strength of the state: The utility of state infrastructural power. *Studies in Comparative International Development (SCID)*, 43(3), 219-230.
- Stokes, S. C. (2005). Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(3), 315.
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M. y Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Szwarcberg, M. (2013). The microfoundations of political clientelism: Lessons from the Argentine case. *Latin American Research Review*, 48(2), 32-54.
- Ujhelyi, G. y Calvo, E. (2012). *Political screening: Theory and evidence from the Argentine public sector* (Working Paper). Houston, TX: University of Houston.

Palabras clave

burocracias subnacionales – patronazgo – capital humano burocrático – coaliciones electorales

Keywords

subnational bureaucracies – patronage – bureaucratic human capital – electoral coalitions

Abstract

Geddes (1994) suggests that meritocratic recruitment criteria are an obstacle for the clientelistic distribution of public service jobs and also undermine their use for electoral purposes. However, she indicates that no bureaucracy could completely do without them because it needs staff that is prepared to implement public policies. Provincial bureaucracies have different balances between the following two conditions: programmatic and clientelistic. The results show that provinces are distributed according to the weight that employment stability and human capital have within their administrations. The differences partially overlap with the distinction between marginal and metropolitan provinces; the last ones having had more weight in the new presidential electoral coalition. This study contributes mainly to the new findings on the subnational diversity of bureaucracies. The results obtained also have implications for the formulation of policies since they draw attention to the temporal horizons of bureaucrats and their management skills. Thereby, they must be considered in the optimization processes of the bureaucratic human capital recently undertaken by different levels of government.

APÉNDICE I

Tabla I.1

Escalamiento multidimensional para la evaluación de la calidad burocrática en las provincias argentinas. Dimension 1: capacitación, dimension 2: estabilidad/exclusividad. Métricas escalamiento multidimensional clásico. Disimilaridad: L2, computada en 33 Variables

Valor propio > 0= 33	Número de observaciones 630				
Dimensiones conservadas: 2	Coefficiente de Mardia medida 1: 0.3425				
	Coefficiente de Mardia medida 2: 0.6520				
Dimensión	Valor Propio	Abs. (valor propio)		(valor propio) ^ 2	
		Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Acumulado
1	3948.3194	21,17	21,17	47,19	47,19
2	2438.8404	13,08	34,25	18,01	65,20

Fuente: Elaboración propia, solución de escalamiento multidimensional utilizada para medir distancias euclidianas, con información de 630 observaciones para 33 variables colapsadas por trimestre, provincia y año, de una muestra original de 53 338 burócratas entrevistados incluidos en la Encuesta Permanente de Hogares, Argentina desde 2003 hasta 2011.

Tabla I.2
Las variables y sus definiciones

Variable	Definición
Antigüedad	Promedio de una escala ordinal para* la antigüedad en el mismo cargo 1 = menos de un mes 2= 1 a 3 meses 3= 3 a 6 meses 4= 6 a 12 meses 5= 1 a 5 años 6= más de 5 años
Educación	Promedio de una escala ordinal para el nivel de educación 0= sin educación 1= primario (incompleto) 2= primario 3= secundario (incompleto) 4= secundario 5= universitario (incompleto) 6= universitario
Ingreso (ratio)	Promedio por provincia y año del ingreso mensual por empleado sobre el ingreso medio de todos los empleados públicos en el trimestre
Horas trabajadas	Promedio por provincia y año del número de horas trabajadas en la última semana en la ocupación principal (empleados de la administración pública)
Ingreso por hora	Promedio por provincia y año del ingreso por hora trabajada
Ingreso por hora (ratio)	Ingreso por hora individual sobre la media del ingreso por hora de todos los empleados públicos en el trimestre
Exclusividad laboral	Promedio por provincia y año de una variable dicotómica con valor 1 si el trabajo en el sector público es la única ocupación del individuo o 0 si no lo es
Permanencia (subjettiva)	Promedio por provincia y año de una variable dicotómica con valor 1 si el encuestado espera permanecer en su empleo o 0 si no
Principiantes (primer semestre)	Promedio por provincia y año de una variable dicotómica con valor 1 si durante el trimestre previo el individuo no trabajaba en el sector público o 0 si sí lo hacía
Retirados (último semestre)	Promedio por provincia y año de una variable dicotómica con valor 1 si en el próximo semestre el individuo no trabaja en el sector público o 0 si sí lo hace
Calificación	Promedio por provincia y año de una escala ordinal para la calificación laboral 1=no calificado 2=operario 3=técnico 4=profesional
Tecnología	Promedio por provincia y año de una variable dicotómica con valor 1 si el encuestado trabaja con algún tipo de sistema computarizado o 0 si no
Empleados públicos	Promedio por provincia y año del ratio de personas trabajando en el estado en todas las dependencias (incluyendo médico, docentes, etc.) sobre el total de empleados de la provincia (privados o públicos)
Burócratas	Promedio por provincia y año del ratio de personas trabajando en la administración del estado sobre el total de los empleados de la provincia (privados o públicos)

* El promedio de una variable ordinal tiene sentido en tanto valores más altos se correspondan con un aumento en este atributo, por ejemplo el valor 4 se corresponde con una calificación más alta que el valor 1, lo mismo ocurre con la educación, el valor 6 refiere a un estatus educativo mayor.

Tabla I.3
Estadísticos Descriptivos

	Media	Mediana	Mín.	Max.	Desv. est.	Obs.
Ingreso por hora (ratio)	0,97	0,92	0,39	3,83	0,31	747
Ingreso (ratio)	0,97	0,92	0,40	2,19	0,31	747
Exclusividad laboral	0,88	0,89	0,67	1,00	0,06	747
Permanencia (subjativa)	0,82	0,84	0,16	1,00	0,13	747
Horas	34,28	34,28	25,28	44,32	2,94	747
Educación	4,05	4,05	2,86	5,12	0,37	747
Antigüedad	5,44	5,47	3,07	5,94	0,23	747
Principiantes	0,02	0,00	0,00	0,22	0,03	747
Retirados	0,02	0,00	0,00	0,31	0,03	747
Tecnología	0,44	0,48	0,00	0,84	0,18	747
Calificación	2,30	2,30	1,42	2,98	0,19	747

Fuente: Datos de encuestas de hogares. Burócratas (empleados de la administración pública del estado) por provincia, trimestre y año. Argentina 2003-2011.

APÉNDICE II

Tabla II.1
Empleados cada 1000 habitantes

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Buenos Aires	29,6	30,2	32,0	33,3	35,0	37,7	37,8	39,6	40,3
Catamarca	68,5	81,1	73,5	73,0	83,2	90,9	96,8	99,0	96,1
Chaco	41,1	44,0	45,5	44,6	43,8		52,3	54,5	58,1
Chubut	57,2	59,1	61,6	61,7	62,6	68,0	70,1	72,0	74,3
Córdoba	27,8	27,8	29,4	28,7	30,4	32,0	33,1	34,1	34,8
Corrientes	40,1	41,9	45,3	46,3	45,0	46,0	54,5		
Entre Ríos	47,5	48,5	49,6	52,2	52,4	53,8	55,9	55,8	56,7
Formosa	68,1	65,4	69,5	71,0	73,7	66,1	68,4	68,4	70,3
GCBA	37,2	37,1	41,1	42,7	46,0				
Jujuy	51,8	55,4	57,0	58,2	62,4	66,4	71,4	75,1	83,5
La Pampa	54,9	54,2							
La Rioja	76,8	76,8	70,8	77,7	81,5	82,5	89,0	87,2	87,1
Mendoza	37,4	39,0	38,2	39,9	42,1	43,1	44,6	45,8	49,3
Misiones	36,1	36,8	38,9	40,2	42,4	47,2	44,9	45,8	48,4
Neuquén	73,2	72,0	78,5	85,6	91,6	96,9	99,8	97,6	95,6
Rio Negro	57,4	60,6	62,5	64,9	66,7	68,5	65,9	68,4	74,2
S. del Estero	43,0	43,8	46,7	48,6	49,4	50,8	50,8	52,8	56,1
Salta	34,4	35,8	35,3	39,3	40,3	42,3	47,0	47,1	47,3
San Juan	42,3	41,7	44,5	45,0	43,6	42,1	45,1	45,9	45,9
San Luis	47,8	46,7			37,2	38,6	39,6	41,1	41,0
Santa Cruz	84,3	82,7	86,0	84,7	102,8	105,8	94,2	92,7	92,0
Santa Fe	31,4	31,6	31,9	32,1	33,2	33,5	34,2	34,9	34,8
T. del Fuego	77,7	75,2	100,9	105,1		121,4	124,9	127,2	131,3
Tucumán	35,4	38,8	44,5	46,7	43,4	45,1	48,6	49,6	51,1

Fuente: Elaboración propia en base a distintas fuentes. San Luis, 2007 a 2011, la información de la planta ocupada corresponde al dato del Presupuesto de la Provincia. Santa Fe, 2009 a 2011, la información de planta ocupada corresponde al dato publicado en la web de la provincia siendo las fuentes de la información la Dirección de Recursos Humanos de la Provincia y las Direcciones de Personal de los organismos provinciales. Resto de las observaciones, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación, disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial.html>

Tabla II.2
Empleados públicos como porcentaje de la población

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Buenos Aires	2,96	3,02	3,20	3,33	3,50	3,77	3,78	3,96	4,03
Catamarca	6,85	8,11	7,35	7,30	8,32	9,09	9,68	9,90	9,61
Chaco	4,11	4,40	4,55	4,46	4,38		5,23	5,45	5,81
Chubut	5,72	5,91	6,16	6,17	6,26	6,80	7,01	7,20	7,43
Córdoba	2,78	2,78	2,94	2,87	3,04	3,20	3,31	3,41	3,48
Corrientes	4,01	4,19	4,53	4,63	4,50	4,60	5,45		
Entre Ríos	4,75	4,85	4,96	5,22	5,24	5,38	5,59	5,58	5,67
Formosa	6,81	6,54	6,95	7,10	7,37	6,61	6,84	6,84	7,03
GCBA	3,72	3,71	4,11	4,27	4,60				
Jujuy	5,18	5,54	5,70	5,82	6,24	6,64	7,14	7,51	8,35
La Pampa	5,49	5,42							
La Rioja	7,68	7,68	7,08	7,77	8,15	8,25	8,90	8,72	8,71
Mendoza	3,74	3,90	3,82	3,99	4,21	4,31	4,46	4,58	4,93
Misiones	3,61	3,68	3,89	4,02	4,24	4,72	4,49	4,58	4,84
Neuquén	7,32	7,20	7,85	8,56	9,16	9,69	9,98	9,76	9,56
Rio Negro	5,74	6,06	6,25	6,49	6,67	6,85	6,59	6,84	7,42
S. del Estero	4,30	4,38	4,67	4,86	4,94	5,08	5,08	5,28	5,61
Salta	3,44	3,58	3,53	3,93	4,03	4,23	4,70	4,71	4,73
San Juan	4,23	4,17	4,45	4,50	4,36	4,21	4,51	4,59	4,59
San Luis	4,78	4,67			3,72	3,86	3,96	4,11	4,10
Santa Cruz	8,43	8,27	8,60	8,47	10,28	10,58	9,42	9,27	9,20
Santa Fe	3,14	3,16	3,19	3,21	3,32	3,35	3,42	3,49	3,48
T. del Fuego	7,77	7,52	10,09	10,51		12,14	12,49	12,72	13,13
Tucumán	3,54	3,88	4,45	4,67	4,34	4,51	4,86	4,96	5,11

Fuente: Elaboración propia en base a distintas fuentes. San Luis, 2007 a 2011, la información de la planta ocupada corresponde al dato del Presupuesto de la Provincia. Santa Fe, 2009 a 2011, la información de planta ocupada corresponde al dato publicado en la web de la provincia siendo las fuentes de la información la Dirección de Recursos Humanos de la Provincia y las Direcciones de Personal de los organismos provinciales. Resto de las observaciones, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación, disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial.html>

Tabla II.3
Empleados públicos como porcentaje del total de la población empleada

	2010	2011	2012	2013	2014
Buenos Aires	13,3	13,3	14,7	13,5	14,7
Catamarca	32,9	34,3	34,9	35,2	37,8
Chaco	27,5	30,8	28,3	29,2	24,4
Chubut	25,0	22,6	22,4	25,8	25,2
Ciudad de Buenos Aires	12,9	15,5	17,3	16,7	17,5
Córdoba	14,8	14,1	12,4	12,6	14,3
Corrientes	22,8	23,0	21,9	25,6	25,3
Entre Ríos	23,8	25,5	24,8	23,0	23,2
Formosa	30,8	32,5	30,0	29,0	28,4
Jujuy	29,0	28,3	26,7	24,8	29,0
La Pampa	25,6	21,9	25,1	26,1	22,2
La Rioja	38,4	37,6	38,0	36,7	38,5
Mendoza	17,2	19,2	20,1	20,6	20,4
Misiones	19,4	17,4	18,7	20,1	22,4
Neuquén	29,9	29,1	28,0	31,0	28,0
Río Negro	19,3	22,9	19,8	22,1	24,2
Salta	20,3	19,7	21,5	19,0	19,7
San Juan	23,3	22,0	18,9	21,8	22,2
San Luis	27,3	23,1	21,9	22,9	21,7
Santa Cruz	41,4	39,0	40,9	40,5	48,6
Santa Fe	14,4	13,3	13,8	14,6	14,0
Santiago del Estero	23,8	25,2	27,4	26,5	26,4
Tierra del Fuego	33,6	30,8	31,5	29,1	30,7
Tucumán	18,7	19,7	21,6	16,0	14,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) del INDEC.

Tabla II.4
 Ranking empleo público vs privado según grandes sectores
 (promedios anuales)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Comentario
Buenos Aires	2	2	2	2	2	2	2	2	2	El 1 es servicios
Catamarca	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Chaco	1	1	1	1	1		1	1	1	
Chubut	1	1	1	1	2	1	1	1	1	En el 2008 el 1 es servicios
Córdoba	2	2	2	2	2	2	2	2	2	El 1 es servicios
Corrientes	1	1	1	1	1	1	1			
Entre Ríos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Formosa	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
GCBA	4	4	4	4	4					Los otros tres son servicios, industria y comercio
Jujuy	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
La Pampa	1	1								
La Rioja	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Mendoza	2	2	2	2	2	2	2	2	2	El 1 es servicios
Misiones	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Neuquén	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Rio Negro	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
S. del Estero	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Salta	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
San Juan	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
San Luis	1	1			3	3	3	3	3	Los otros dos son servicios e industria
Santa Cruz	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Santa Fe	2	2	3	3	3	3	3	3	3	Servicios es siempre mayor a estatal, luego también industria
T. del Fuego	1	1	1	1		1	1	1	1	
Tucumán	1	1	1	1	1	1	1	1	1	

Fuentes: Elaboración propia en base a distintas fuentes. Datos de empleo público: San Luis, 2007 a 2011, la información de la planta ocupada corresponde al dato del Presupuesto de la Provincia; Santa Fe, 2009 a 2011, la información de planta ocupa-

da corresponde al dato publicado en la web de la provincia siendo las fuentes de la información la Dirección de Recursos Humanos de la Provincia y las Direcciones de Personal de los organismos provinciales; resto de las observaciones, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación, disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial.html>
Datos de empleo privado por sector: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS; sectores de empleo privado considerados según agrupación: Agricultura, Ganadería y Pesca; Minería y Petróleo; Industria; Comercio; Servicios; Electricidad, Gas y Agua; Construcción.