# La Reforma del Estado en la periferia subnacional: Análisis crítico del Retiro Voluntario Móvil en la Provincia del Chaco (2018-2019)

Artículo recibido: 28 de julio de 2026

Artículo aceptado: 9 de octubre de 2026

Publicado: 18 de noviembre de 2026

Paola Daniela López García

*Escuela de Política y Gobierno de la Provincia del Chaco, Universidad Nacional de General San Martín*

paoladaniela30@gmail.com

ORCID: 0009-0000-8153-1468

**Resumen**

El presente artículo analiza el régimen de Retiro Voluntario Móvil Chaqueño —período 2018-2019— bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública y condicionada por el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y el Régimen de Responsabilidad Fiscal, pretendiendo racionalizar la nómina estatal en una provincia con una economía periférica con alta dependencia del empleo estatal.

La investigación se articula en torno a la pregunta: ¿cuáles son los factores de diseño institucional y los mecanismos estructurales que explican la falta de eficacia de la Ley N° 2871-H para alcanzar sus metas cuantitativas de reducción de personal?

Mediante un diseño metodológico cuali-cuantitativo con alcance explicativo, se analizó la normativa, las declaraciones de las autoridades y sistematización de 608 Decretos de retiros suscriptos por el Ejecutivo provincial y la evolución del personal estatal.

Los hallazgos empíricos confirman la hipótesis de investigación: la política evidenció un rotundo sesgo de selección adversa derivado de una estructura de incentivos lineales mal calibrada, carente de filtros de selectividad y de evaluaciones funcionales previas. El nivel de eficacia fue del 8,68% respecto de la meta original, agravado por la desvinculación del personal más capacitado desencadenando el vaciamiento en áreas críticas como el

Ministerio de Salud Pública, que concentró el 55,75% de los retiros y el 69,56% de profesionales desvinculados.

Por último, el estudio demuestra que la contracción del personal no significo un ahorro significativo, y la pandemia de Covid-19 requirió contrataciones para cubrir esas vacantes, agravando la deformidad burocrática y erosionando las capacidades institucionales del Estado subnacional.

*Palabras clave:* reforma del Estado; nueva gestión pública; selección adversa; empleo público; capacidades estatales; retiro voluntario; gobierno subnacional; Chaco.

**Abstract**

**The State Reform in the Subnational Periphery: Critical Analysis of the Mobile Voluntary Retirement Scheme in the Province of Chaco (2018–2019)**

This article analyses the Voluntary Mobile Retirement scheme of Chaco (2018–2019 period) under the New Public Management paradigm and conditioned by the agreement with the International Monetary Fund and the Fiscal Responsibility Regime, aiming to streamline the state payroll in a province with a peripheral economy and high dependence on public employment.

The research is structured around the question: what institutional design factors and structural mechanisms explain the lack of effectiveness of Law N° 2871-H in achieving its quantitative personnel reduction targets?

Using a mixed-methods (qualitative-quantitative) design with an explanatory scope, the study analysed regulations, statements by authorities, and a systematization of 608 retirement decrees signed by the provincial Executive, alongside the evolution of public sector employment.

The empirical findings confirm the research hypothesis: the policy exhibited a sharp adverse selection bias resulting from a poorly calibrated linear incentive structure, lacking selectivity filters and prior functional evaluations. The effectiveness level reached only 8.68% of the original target, compounded by the departure of the most highly trained personnel, which triggered a brain drain in critical areas such as the Ministry of Public

Health —accounting for 55.75% of total retirements and 69.56% of departing professionals—.

Finally, the study demonstrates that the personnel contraction did not yield significant fiscal savings, and the COVID-19 pandemic subsequently required new hires to fill those vacancies, worsening bureaucratic distortion and eroding the institutional capacities of the subnational State.

*Keywords:* state reform; new public management; adverse selection; public employment; state capacities; voluntary retirement; subnational government; Chaco.

## INTRODUCCIÓN

En el transcurso de las últimas décadas, la reforma administrativa se ha institucionalizado como una variable permanente y crítica en la agenda pública global. Este fenómeno trasciende la dicotomía entre economías centrales y periféricas, consolidándose como una respuesta imperativa a la crisis del modelo burocrático tradicional y a la emergencia de la nueva gestión pública. Así, la necesidad de adaptar el aparato estatal a nuevas exigencias económicas y sociales ha impulsado diversos intentos de transformación en toda América Latina.

Bajo esta lógica, en el caso particular de estudio, el estado provincial chaqueño se vio compelido a una transición hacia un modelo de gestión por resultados. Esta adaptación no fue meramente operativa, sino jurídico-política, orientada a: 1) Optimizar el binomio eficiencia-eficacia: entendidos como la maximización del rendimiento de los recursos públicos y el cumplimiento de las metas prestacionales, respectivamente; 2) Asegurar la racionalidad administrativa: el estado debe actuar como un agente facilitador del desarrollo económico, eliminando externalidades negativas y rigideces procesales que obstaculicen la competitividad territorial; y 3) Fortalecer la legitimidad de desempeño: la capacidad del ejecutivo provincial para alcanzar sus objetivos programáticos en un entorno de creciente complejidad y demanda ciudadana.

El presente análisis se sitúo en el cruce de las políticas de ajuste estructural y las reformas administrativas de "segunda generación" en Argentina, durante el periodo 2015-2019, bajo el paradigma de la nueva gestión pública y modernización administrativa, por

el cual el Estado Nacional impulsó una serie de medidas tendientes a la reducción de la hipertrofia burocrática.

Partiendo de este hecho, y como lo argumenta Oszlak (2018) esta situación no es nueva a nivel nacional, debido a que en gobiernos anteriores como el de Alfonsín, de Menem y de la Rua[1], siempre pretendiendo obtener una mayor eficiencia y racionalizar el gasto público se recurrió al uso de esta política de Retiro Voluntario.

La relevancia de estudiar estos procesos radica en la necesidad de examinar críticamente la brecha sistemática entre las metas declaradas de las políticas de *downsizing* y los resultados efectivos sobre las capacidades estatales, especialmente en el ámbito subnacional, donde la literatura académica es aún escasa frente a la abundancia de estudios existentes a nivel nacional.

Así, el objeto de estudio fue la implementación del retiro voluntario móvil en la provincia del Chaco (Argentina) durante el período 2018-2019, regulado mediante la Ley Provincial N° 2871-H, enmarcado en un contexto macroeconómico signado por la suscripción del Convenio de Responsabilidad Fiscal y el memorándum de entendimiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2018.

A nivel provincial, este proceso coexistió con una estructura social y económica donde el estado chaqueño actúo históricamente como el principal empleador formal y articulador del mercado de trabajo regional. Y dentro de esta estructura de alta dependencia y centralidad estatal se legisló la Ley Provincial N° 2871-H, estableciendo un sistema de retiro voluntario móvil destinado al personal de planta permanente, bajo la premisa de alcanzar una mayor eficiencia asignativa de los recursos públicos.

Con el propósito de abordar este fenómeno desde un alcance explicativo, la investigación se articula formalmente en torno a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los factores de diseño institucional y los mecanismos estructurales que explican la falta de eficacia del retiro voluntario móvil (Ley N° 2871-H) en la provincia del Chaco (2018-2019) para alcanzar sus metas cuantitativas de reducción de personal?

[1] Entre los mencionados considero que se debería incluir a las presidencias de Kirchner y Fernández de Kirchner.

El estado del arte sobre la reforma del empleo público se abordó principalmente desde dos perspectivas: por un lado, la aproximación de la nueva gestión pública centrada en la reducción del gasto y la búsqueda de eficiencia (Oszlak, 2000, 2018; Echebarría, 2000); por otro lado, los estudios de estructura social que identifican la dependencia del mercado de trabajo regional respecto de la distribución de recursos estatales (Benza y Heredia, 2018; Marenco, Bertoni, & Pratesi, 2022).

Resulta necesario aquí hacer mención y destacar el artículo científico de Marenco, Bertoni, & Pratesi (2022), quienes también abordan de manera analítica la política de retiro voluntario móvil en la provincia del Chaco, durante el mismo período temporal. Pero también resulta pertinente resaltar que la tesis de mi propia autoría[2] profundizó en dos dimensiones críticas que no fueron desarrolladas con igual detalle en el trabajo previo: la deuda pública provincial y la desprofesionalización del sistema sanitario.

En primer lugar, se amplió el análisis al impacto fiscal y financiero, mostrando cómo la Ley N° 2871-H se inscribe en el marco de los compromisos de responsabilidad fiscal asumidos por la provincia y en la presión ejercida por el acuerdo con el FMI. En ella, el análisis no se limitó a contabilizar agentes retirados, evidenciando que la medida no logró reducir de manera significativa el gasto en personal, sino que, por el contrario, coexistió con un incremento de este. Este hallazgo permitió comprender que el retiro voluntario no fue un instrumento eficaz de saneamiento fiscal, sino una política de impacto limitado frente a las exigencias macroeconómicas.

En segundo lugar, se introdujo un análisis detallado de la desprofesionalización sanitaria como consecuencia directa de la implementación. Mientras el artículo científico mencionado, señalaba la desvinculación de profesionales como un efecto no deseado, la investigación de autoría propia demuestra con evidencia empírica que el retiro afectó de manera desproporcionada al sector salud, debilitando áreas críticas como la atención hospitalaria y la provisión de servicios médicos. Este hallazgo es central porque conecta la política de racionalización con un vaciamiento técnico que comprometió la capacidad

[2] La política de retiros voluntarios: la distancia entre los objetivos buscados y los resultados obtenidos. Análisis de impacto de la Ley Provincial N°2871-H".

del Estado provincial para garantizar derechos básicos, demostrando que la lógica fiscalista puede tener consecuencias sociales regresivas.

De este modo, aunque ambos trabajos coinciden en señalar el incumplimiento de las metas iniciales —la desvinculación de 7.000 agentes de baja calificación—, la tesis referida aporta un valor diferencial al vincular la política con la sostenibilidad fiscal y demostrar el impacto específico en la estructura profesional del sistema sanitario. En consecuencia, la investigación no solo confirmó las limitaciones de la política, sino que amplió el horizonte interpretativo al mostrar cómo las reformas administrativas, cuando se diseñan sin planificación sistémica, pueden profundizar tanto los problemas financieros como los déficits de capacidad estatal en áreas sensibles. Va de suyo que el aporte más original se dio al integrar en la cadena causal la relación entre el sesgo del retiro y la consecuente desprofesionalización crítica de la infraestructura sanitaria provincial.

La hipótesis radicó en que la falta de eficacia de la Ley N° 2871-H y sus consecuencias regresivas responden al fenómeno de selección adversa; lo que desencadenó en una estructura de incentivos mal calibrada que careció de criterios de selectividad y de un relevamiento funcional previo, toda vez que al ofrecer un beneficio de retiro generalizado y económicamente atractivo, la política atrajo la desvinculación voluntaria de los agentes con mayor capital humano y alternativas ocupacionales mejores, mientras que el personal de menor calificación técnica permaneció en la estructura pública. En consecuencia, la medida provocó un vaciamiento de capacidades en áreas sensibles como Salud Pública y no logró generar la contracción presupuestaria proyectada, contraviniendo el principio de eficiencia que la reforma pretendía alcanzar.

Para contrastar esta hipótesis, la evidencia empírica se construyó mediante un estudio de caso cuali-cuantitativo que trianguló el análisis normativo, el procesamiento exhaustivo de 608 Decretos de otorgamiento del beneficio dictados por el ejecutivo provincial (2018-2021), y el análisis de contenido de declaraciones oficiales recopiladas en medios periodísticos locales entre 2018 y 2019.

El artículo se organiza de la siguiente manera. La primera sección contiene la contextualización del proceso de reforma administrativa en la provincia del Chaco,

enmarcado en el paradigma de la nueva gestión pública y los compromisos de responsabilidad fiscal asumidos ante el FMI. La segunda argumenta las conceptualizaciones del estado y la administración pública, incorporando modelos clásicos y contemporáneos de gestión, así como la trayectoria histórica de las reformas en Argentina y su impacto en el gobierno subnacional. La tercera presenta el diseño metodológico y el análisis empírico de las expectativas gubernamentales frente a los resultados obtenidos, evidenciando la selección adversa y el vaciamiento técnico en áreas críticas como la salud pública. Y finalmente, en las conclusiones se plantea la necesidad de institucionalizar políticas de retiro anticipado permanentes, con el propósito de reducir la discrecionalidad política y fortalecer la eficiencia y profesionalización del servicio civil.

## 1. MARCO TEÓRICO: NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, CAPACIDADES ESTATALES Y EL MECANISMO DE SELECCIÓN ADVERSA

El estudio de las reformas de la administración pública y de las políticas de reducción de personal (*downsizing*) requieren un encuadre conceptual que articule la teoría de la organización estatal con el análisis de políticas públicas y la teoría de los incentivos.

En el debate académico sobre la gestión estatal, coexisten diversos enfoques sobre la naturaleza de la burocracia. Desde la perspectiva clásica, Weber (1972) concibió a la burocracia como un sistema racional-legal orientado a la neutralidad y la eficiencia procesal. Sin embargo, en el contexto latinoamericano, autores como Oszlak (1990) y Fleury (2002) señalan que la estatidad en la región se encuentra atravesada por tensiones entre el fortalecimiento de la capacidad de gestión y las presiones por el ajuste fiscal.

Desde esta lógica eficientista (Echebarría, 2000), la reducción de plantillas se presentó como una herramienta directa para reducir el gasto y optimizar la asignación de recursos. No obstante, como advierte Blutman (2009), las reformas de corte gerencial aplicadas de forma acrítica suelen derivar en transformaciones asistémicas que alteran la estructura cuantitativa sin modificar la cultura organizacional ni preservar las competencias críticas. En contraposición, Varela Barrios (2001), enfatizó que las reformas

administrativas son corolarios de transformaciones políticas mayores y reflejan las condiciones culturales de cada comunidad.

Durante la década de 1990 y con resurgimientos en la década del 2000, el paradigma de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management* - NPM) promovió la adopción de técnicas de gestión del sector privado en la administración estatal, impulsando medidas de *downsizing* bajo la premisa de eliminar la hipertrofia o elefantiasis burocrática (Oszlak, 2000; Popik, 1998).

Durante la gestión de Macri (2015-2019) —periodo en el cual se encuadra la Ley chaqueña analizada— se puso en marcha un plan de modernización del Estado, ante la "supuesta sobredimensión" de la planta estatal. De acuerdo con esta concepción, el achicamiento de una burocracia estatal sobredimensionada permitiría un uso más eficiente de los recursos, mediante la disminución de gasto considerado superfluo.

Dado este contexto surge la importancia de analizar las propuestas del NPM en cuanto al empleo público. Este modelo de gestión buscó introducir herramientas y valores del sector privado y empresarial en el sector público. La noción tradicional de ciudadano se sustituyó o complementó con la de cliente/consumidor, y el empleado público tradicional es convocado a convertirse en un "gerente público" o "emprendedor". Se prioriza la flexibilidad, la iniciativa personal, la asunción de riesgos, la creatividad y la orientación a resultados por encima de la obediencia al procedimiento, la antigüedad y la estabilidad en el puesto, de manera que la gestión de recursos humanos se subordina a las conocidas "tres E": eficiencia, eficacia y economía.

En cuanto a la propuesta para la gestión de empleo público se puede destacar la flexibilización y contractualización laboral, para lo cual se promovió la superación del empleo de planta permanente unificado y protegido, reemplazándolo por contrataciones temporales, contratos por proyectos o locaciones de servicio vinculadas a metas específicas, otorgando mayor libertad a los gerentes para contratar, promover y desvincular personal en función de la demanda del servicio.

Se aplicó la gestión por resultados y rendición de cuentas (*Accountability*), por lo que se pasa de controlar el cumplimiento formal de normas (procesos) a controlar la

consecución de metas y productos claros (*outputs*), para lo cual se diseñaron indicadores cuantitativos y cualitativos para evaluar el desempeño individual e institucional.

Se llevó adelante una fragmentación de los grandes ministerios y burocracias en agencias ejecutivas descentralizadas o unidades de negocios simples, buscando con ello dotar a cada unidad de autonomía operativa para administrar su personal, separando la formulación de políticas de su ejecución.

En cuanto al personal se sustituyó o complementó los aumentos por antigüedad automática por esquemas de pago por desempeño (*pay for performance*) y sistemas de incentivos ligados al cumplimiento de objetivos institucionales o de área. Al mismo tiempo que se fomentó a los empleados públicos a capacitarse bajo un enfoque de gestión por competencias laborales y así adquieran facultades para resolver problemas de cara al cliente mediante herramientas de mejora continua, incorporando la cultura del *empowerment* y la calidad total.

Se aplicó un diseño institucional de incentivos lineales y unificados aplicados al total del personal, lo cual explicaría por qué las políticas de desvinculación voluntaria generaron resultados contrarios a los buscados. Para entender el desencadenante de esta consecuencia no deseada, se torna imprescindible analizar la noción de la selección adversa.

Se puede decir que la selección adversa es un tipo de falla de mercado vinculada a la información asimétrica preexistente. Ocurre cuando una de las partes en una transacción posee información privada sobre sus propias cualidades o atributos que la otra parte desconoce al momento de celebrar un acuerdo o contrato.

Uno de los exponentes fue Akerlof (1970) quien demostró como la información asimétrica destruye la calidad promedio del mercado. Por su parte, Przeworski (2007) aplicó este marco conceptual analizando la relación Principal-Agente entre los ciudadanos/políticos (Principales) y los burócratas/empleados públicos (Agentes). Así, para el autor, la selección adversa surge cuando el Estado busca contratar personal pero no puede observar la verdadera capacidad, ética o productividad previa de los postulantes. También lo denota en los problemas del diseño de incentivos, donde los salarios fijos,

bajos o no ligados a la productividad desincentivan la postulación de los profesionales más calificados (quienes migran al sector privado). El Estado termina seleccionando adversamente a los candidatos menos competentes o menos motivados.

Otro caso analizado en la literatura de reformas del empleo público es el diseño de programas de retiros voluntarios sin filtros cualitativos. Dado que el Estado no puede prever quiénes son sus mejores agentes, los empleados más capacitados e idóneos aceptan la indemnización y migran al sector privado (donde sus competencias son valoradas), mientras que los agentes de baja productividad permanecen en la estructura pública.

Siguiendo a Arnold y Feldman (1982) y Oszlak (2009), los empleados con mayor nivel de profesionalización, capacitación técnica y alta empleabilidad en el mercado de trabajo privado poseen un costo de oportunidad diferenciado. Para estos agentes calificados, el ofrecimiento de una asignación mensual garantizada (renta fija) combinada con el mantenimiento de beneficios previsionales actúa como un incentivo desproporcionadamente atractivo, facilitando su salida voluntaria para desempeñarse en el sector privado. Por el contrario, los agentes de menor calificación técnica y con escasas oportunidades de inserción laboral alternativa deciden permanecer en la planta permanente.

Cuando el Estado diseña una política de retiro sin filtros de desempeño ni restricciones por áreas clave, la estructura de incentivos genera un proceso de autoselección distorsionado. Este mecanismo contrapuesto genera lo que Oszlak (1999) denomina el síndrome de la sobre-falta y la agravación de la deformidad burocrática: el Estado termina desvinculando al personal técnico y profesional más experimentado —provocando un vaciamiento en áreas críticas de prestación de servicios— mientras retiene al personal de menor calificación, erosionando las capacidades estatales y frustrando los objetivos de eficiencia fiscal.

El caso de análisis, en cuanto a la política pública encuentra una conexión directamente con lo analizado por la literatura especializada, ya que es concebida como una reforma administrativa de segunda generación inscripta en la lógica eficientista señalada por Echebarría (2000), al priorizar la reducción del gasto y la racionalización del empleo público. Por lo cual, la experiencia chaqueña confirma la tensión entre los

enfoques de Blutman (2009) y Varela Barrios (2001): mientras el primero permite clasificar la medida como institucional, el segundo advierte que su fracaso responde a la falta de adecuación cultural y política del diseño, lo que refuerza la necesidad de pensar las reformas no solo como instrumentos técnicos, sino como procesos profundamente arraigados en las condiciones sociales de cada territorio.

## 2. TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LAS REFORMAS DEL ESTADO EN ARGENTINA Y SU IMPACTO EN LA PROVINCIA DEL CHACO

Desde los años veinte hasta los acuerdos con el FMI en tiempos recientes, la Argentina ha transitado múltiples reformas administrativas que buscaron eficiencia y modernización. Sin embargo, como advierten Oszlak (2000) y Blutman (2009), los resultados han sido fragmentados y asistémicos.

A nivel nacional, se destacan diversas fases históricas de reconfiguración del empleo público, como ser las Reformas Tempranas, Reformas del retorno a la democracia, Reforma estructural de los noventa, el Proyecto Modernizador de la Alianza, Reformas de la Gestion Kirchnerista y Proyecto de Modernización de Cambiemos.

*Reformas tempranas (1920 - 1980)*

La crisis mundial de 1929 (caída de la Bolsa de Nueva York) marcó el declive del Estado liberal y el surgimiento del Estado social (de bienestar en desarrollados, desarrollista en países en desarrollo y comunista). En Argentina se crearon organismos reguladores (Juntas Reguladoras, Banco Central) e instancias de racionalización administrativa como la Ley N° 11.671/1933. En los años '50 y '60, bajo gobiernos como el de Frondizi (Plan de Racionalización y Austeridad / CEPRA) y la Revolución Argentina (Ley N° 17.614), se buscaron reducir gastos y personal. En los año 70, la crisis de gobernanza llevó a intentos fallidos de austeridad fiscal antes del golpe de 1976.

En este período, Chaco transitó de Territorio Nacional a provincia en 1951 (Ley N° 14.037). Autores como Schaller (2021) y Beck (1990) destacan que, mientras la Nación intervenía regulando mercados agrícolas (como la creación de la Junta Nacional del Algodón), el Chaco fortaleció su perfil como enclave productivo primario basado en la industria taninera y el monocultivo del algodón. Por su parte, durante las reformas para

el desarrollo y de facto (1960-1983) se produjo una contracción de empresas públicas y las políticas de racionalización afectaron a los pequeños y medianos productores chaqueños, promoviendo la expansión desigual de la frontera agropecuaria y acentuando las fallas del modelo por sustitución de importaciones a nivel regional.

*Retorno a la Democracia (1983-1989)*

Se caracterizó por la necesidad de reorganizar el Estado tras la dictadura. Los esfuerzos se orientaron hacia el reordenamiento del personal y la creación de un servicio civil profesional (Decretos 2192, 2193 y 2194). No obstante, la profunda crisis fiscal, la falta de apoyo sindical y el fracaso del Plan Austral que derivó en la hiperinflación de 1989 dinamitaron las reformas.

La hiperinflación de finales de los años 80 estranguló las finanzas de la provincia del Chaco. La crisis de las economías regionales imposibilitó la absorción de empleo privado, por lo que el Estado provincial comenzó a actuar de modo paliativo como principal empleador, marcando el inicio del sobreempleo estatal subnacional que se agudizaría en la siguiente década.

*Reforma estructural de los noventa (1989-1999)*

Bajo las Leyes de Reforma del Estado (N° 23.696) y Emergencia Económica (N° 23.697), se aplicó de forma ortodoxa el "Consenso de Washington": privatización de empresas públicas, desregulación económica, desmantelamiento de organismos nacionales y retiro voluntario o traspaso de empleo público. En cuanto a la perspectiva de los analistas de este periodo autores como Oszlak (2000) consideran que se redefinió la división del trabajo estatal, y la Nación quedó reducida a funciones políticas/coercitivas, descentralizando el gasto y servicios en provincias/municipios. Otros como Orlansky (1994) y Restrepo Botero (2000), entienden que el Estado no solo se redujo, sino que se "transmutó". Y, por último, Repetto (2001) y Ghio/Etchemendy (1998), quienes afirman que la reforma fracasó estructuralmente por ser "parasitaria" y subordinarse de manera exclusiva al ajuste fiscal de corto plazo.

Así el gobierno nacional, siguiendo las directivas de organismos multilaterales (Banco Mundial), transfirió las escuelas y hospitales nacionales a la provincia, pero sin

los recursos equivalentes, recargando el presupuesto provincial. Autores como Oliva (2000) y Carlino (2001), destacan que ante la Disolución de la Junta Nacional del Algodón (Desregulación Agropecuaria) y tras un efímero auge (1994-1997), la apertura comercial precipito la crisis algodonera generando una desprotección a los pequeños productores algodoneros, expulsándolos del sistema. Por su parte, como señala Oszlak (2000) y reafirma Basualdo (2001) para la región, el desempleo privado provocado por las privatizaciones convirtió al empleo público provincial en el Chaco en un mecanismo de contención social y clientelismo, precarizando la relación laboral mediante contratados y programas transitorios.

*Proyecto Modernizador de la Alianza (1999-2001)*

Se intentaron las "reformas de segunda generación" orientadas al fortalecimiento institucional, la incorporación de NPM, el gobierno digital y la lucha anticorrupción (Decreto Nº 103/2001 - Plan Nacional de Modernización), pero los avances fueron casi nulos debido a que la gestión se topó con la severa recesión e ingobernabilidad que detonaron en la crisis de diciembre de 2001(Blutman 2005, 2009).

En este contexto, la provincia del Chaco se vio imposibilitada de pagar salarios a empleados estatales y docentes, derivando en la emisión de bonos de deuda local (Quebrachos) para suplir la falta de liquidez proveniente de la coparticipación federal. Los intentos de modernización administrativa quedaron sofocados por la urgencia del estallido social y la necesidad de sostener comedores y asistencia básica en áreas periféricas como las del Gran Resistencia.

*Gestión Kirchnerista (2003-2015)*

Priorizó la regularización de la plantilla estatal precarizada en los noventa, la unificación salarial a través del SINEP (2008), el fortalecimiento de la negociación colectiva y el impulso a herramientas de Gobierno Electrónico. Se señala que (Blutman, 2009) aunque se mejoraron las condiciones laborales de los contratados, las medidas fueron inconexas, dispersas y sin un plan estratégico integral a largo plazo.

Chaco experimentó una fuerte inyección de transferencias de la Nación, con lo que financió la obra pública y la incorporación masiva de empleados a la planta del Estado

provincial (Gatto, 2007 y Valenzuela, 2009). Autores como Tonsich (2013, 2021) resaltan que durante este período se consolidó la "sojización" de la agricultura chaqueña y la pérdida del peso relativo del algodón, aumentando la dependencia de la economía provincial respecto de la recaudación del Estado y la coparticipación nacional para sostener la masa salarial pública.

*Proyecto de Modernización de Cambiemos (2015-2019)*

Durante este período se crea el Ministerio de Modernización (Decreto N° 13/2015) y se implementa el Plan de Modernización del Estado (Decreto N° 434/2016) bajo las nociones de "gobernanza" y la Agenda 2030, buscando revertir lo expuesto en el informe "El estado del Estado" (2016) sobre el sobredimensionamiento y politización pública, institucionalizando el COFEMOD y el Compromiso Federal para la Modernización del Estado (2017) instando a las provincias a la firma de este. Vommaro (2017) califica el proceso como la narrativa de la "nueva política" e indica que, bajo el velo tecnológico, el fin real fue la disciplina fiscal y el recorte laboral exigido por el acuerdo con el FMI de 2018 (lo que implico despidos, retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas).

La provincia adhirió a las metas del COFEMOD para incorporar tecnología y expediente electrónico en la administración pública local, pero la ralentización de la obra pública financiada por la Nación e impulsada por el ajuste fiscal afectó severamente la economía de Resistencia y el interior provincial, limitando el margen de maniobra financiero del gobierno subnacional para mantener la pauta salarial frente a la inflación reinante.

Esta dinámica impactó de manera directa e intensa al gobierno subnacional, máxime cuando la estructura socioeconómica provincial registra una alta dependencia estatal, donde las oportunidades de empleo formal se encuentran fuertemente condicionadas por la distribución de recursos públicos (Benza y Heredia, 2018). Independientemente del signo político de las gestiones, el empleo público chaqueño ha funcionado como un mecanismo de contención social y absorción de mano de obra regional (Marenco, 2026).

Cuando el gobierno provincial se adhirió al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal en 2017, la administración subnacional se vio compelida a reducir su déficit presupuestario y contener la nómina pública. Fue en este marco de presión macroeconómica donde se sancionó la Ley Provincial N° 2871-H de Retiro Voluntario Móvil, reproduciendo en la periferia subnacional los dilemas históricos de las reformas nacionales: la adopción de herramientas de desvinculación fiscalista sin considerar las particularidades del mercado laboral local ni la protección de las capacidades técnicas esenciales. De esta manera el gobierno provincial pretendió lograr la utilización de los recursos con miras a una mejora sustancial en la calidad de vida de los ciudadanos focalizando su accionar en la producción de resultados que sean colectivamente compartidos y socialmente valorados.

## 3. METODOLOGÍA

La investigación se enmarcó como un estudio de caso con alcance explicativo, orientado a identificar los factores causales derivados de la implementación de la política del retiro voluntario móvil en la provincia del Chaco, con el propósito de comprender el papel real de las políticas estatales en la reducción del personal y en la búsqueda de un Estado más eficiente y eficaz.

La unidad de análisis estuvo conformada por la nómina de agentes de la planta permanente de la Administración Pública Provincial que se acogieron formalmente al beneficio del Retiro Voluntario Móvil en el período comprendido entre el 1 de abril de 2018 y el 30 de noviembre de 2019 (fecha de vencimiento del plazo de inscripción), dado que ellos representan directamente el objeto de la política reformista.

La construcción de la evidencia empírica se estructuró a partir de las siguientes técnicas y fuentes de información. En primer lugar, la sistematización de Decretos Oficiales, para lo cual se recolectó y procesó la totalidad de los Decretos del Poder Ejecutivo Provincial de otorgamiento del retiro publicado en el Portal Oficial de Decretos y el Portal de Transparencia del Gobierno de la Provincia del Chaco entre abril de 2018 y mayo de 2021 (fecha de publicación del último decreto extemporáneo resultante de la suspensión de plazos por la pandemia de COVID-19). Se construyó una base de datos

cuantitativa operacionalizando las siguientes variables: organismo de origen y el escalafón laboral/categoría/cargo al momento del retiro.

En segundo lugar, se realizó un análisis de la evolución del personal antes y después de la aprobación del retiro, para ver si la reducción fue solo numérica o tuvo algún impacto en las cuentas del estado provincial.

Por último, en cuanto a la reconstrucción cualitativa de expectativas y metas: Se analizó el corpus normativo integrado por la Ley N° 2871-H y su Decreto Reglamentario N° 1622/18 y modificatorias; y se realizó un análisis de contenido de declaraciones públicas de altas autoridades provinciales (gobernador, ministros y subsecretarios) publicadas en los medios periodísticos digitales de mayor cobertura provincial (*Diario Norte*, *Diario Sophie*, *DataChaco* y *Libertad Digital*) entre 2018 y 2019.

De este modo, a partir de la triangulación de fuentes oficiales, periodísticas y testimoniales, se buscó otorgar solidez al argumento central: la distancia entre los objetivos proyectados por la gestión provincial y el impacto real de la Ley N° 2871-H.

## 4. ANÁLISIS EMPÍRICO: EVALUACIÓN DE LA EFICACIA Y DEL IMPACTO DEL RETIRO VOLUNTARIO MÓVIL

La presentación de los datos relevados y su análisis en esta sección serán expuestos en tres subsecciones.

La primera sección contiene una descripción de los datos obtenidos de las opiniones vertidas en medios periodísticos digitales por funcionarios de la gestión pre y post aprobación de la Ley de Retiro Voluntario Móvil, lo cual permitió contextualizar nuestro objeto de estudio y un elemento fundamental, como lo fueron las expectativas o las metas prescriptas en el período 2018-2019 por el Estado Provincial con el propósito de mejorar la eficacia en la gestión. Del mismo modo, y para un mejor ahondamiento, se incluyó una breve referencia a la composición del personal del Estado subnacional chaqueño para su posterior comparación con el resultado obtenido.

En la segunda subsección se analizó las dimensiones cuantitativas de los resultados finales de la convocatoria obtenidos de los datos extraídos de fuentes oficiales,

es decir decretos provinciales que se han firmado concediendo el Retiro Voluntario Móvil comprendido entre el periodo del 01 de abril de 2018 y 30 de noviembre de 2019.

Por último, la tercera subsección pone en relieve la situación posterior a la aplicación de la Ley de Retiro en cuanto a la composición y evolución del personal 2010-2020, para poder ver la existencia o no de la tan buscada reducción del personal.

*4.1 Expectativas gubernamentales y definición de metas de eficacia (2018-2019)*

Las declaraciones públicas en medios digitales de los funcionarios de la gestión provincial operaron como indicadores empíricos de la eficacia esperada y la magnitud de la meta planteada.

El gobernador Oscar Domingo Peppo sostuvo públicamente que se debía ver "cómo se podría crecer de otra forma", "que el estado estaba saturado", "que el empleo público provincial había crecido desproporcionadamente desequilibrando las cuentas públicas[3]", "que en la provincia éramos 1.300.000 personas de las cuales 110 mil se encuentran insertos en el empleo estatal", manifestando explícitamente que si conseguían el retiro de 7 mil agentes sería ideal [4]. También manifestó "que había una gran cantidad de agentes públicos que desean retirarse del empleo público por distintas razones especiales y particulares, y que con esta iniciativa se brinda la posibilidad de concretar sus proyectos futuros"[5].

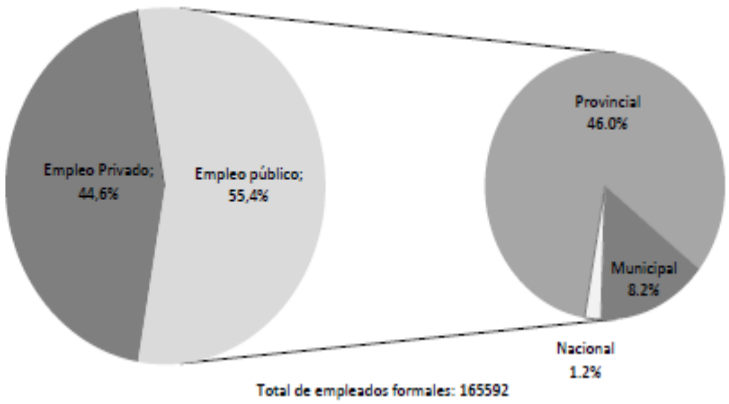
En igual sentido, el ministro de Gobierno Martín Nievas confirmó que la meta gubernamental proyectaba el retiro de cerca de 7.000 trabajadores, equivalentes al 10% de la administración pública centralizada.[6]

Para dimensionar esta meta, cabe señalar que el informe publicado por el Consejo Económico y Social de la provincia del Chaco (2020), en 2018 la población ocupada en relación de dependencia formal en el empleo público era del 55,4% sobre el

[3] https://diariosophie.com/nota/784/la-teta-del-estado-el-retiro-voluntario-no-colma-las-expectativas-de-peppo. [ultimo acceso 10/04/24]
[4] https://www.diarionorte.com/166416-estiman-que-cerca-de-7000-trabajadores-se-van-a-adherir-al-retiro-voluntario- [ultimo acceso 16/07/26]
[5] https://www.datachaco.com/5777-domingo-peppo-envio-el-proyecto-de-ley-de-retiro-voluntario [ultimo acceso 16/07/26]
[6] https://libertaddigital.com.ar/Notas/Nota/1026046396-retiro-voluntario-hay-plazo-hasta-fin-de-ao [último acceso 16/07/26]

total de trabajadores asalariados. Al examinar la composición del mismo en sus distintos niveles de gobierno, se observa que la mayor parte del empleo se localiza en el nivel provincial con una representación del 46.0%. Esto incluye no solo a los responsables de la administración (ejecutivo, legislativo y judicial) sino además a las actividades de salud, educación, seguridad, organismos constitucionales, entes autárquicos y empresas del Estado. Por otro lado, a nivel municipal el empleo representa un 8,2% y, a nivel nacional un 1,2%.

*Figura 1.* Trabajadores asalariados registrados según sector público y privado. Año 2018.




*Fuente.* Gráfico extraído de la publicación de CONES, elaborado en base a datos de OEDE – MT, DIES – ANSES y Contaduría General de la Provincia del Chaco.

El total de empleado formales en el 2018 era de 165.592 (100%), siendo los empleados públicos un total de 91.738 agentes. Aclaran los autores que en los datos analizados están incluidos todos los empleados públicos de la provincia sin distinción de esfera de poder (poder ejecutivo, legislativo, judicial, organismos descentralizados y/o los autárquicos) o localidad (todas las municipalidades).

Es importante hacer la siguiente aclaración, si bien hay varios informes en cuanto a los números de la planta del personal chaqueño se eligió la Figura 1, puesto que es el más completo por incluir al personal permanente, contratado (contratos que se imputan al inciso/Partida/Principal Personal) y temporario (refiere a los contratos que se imputan al Inciso/Partida/Principal Servicios No Personales) y a los empleados de las 70 municipalidades que conforman el territorio provincial. Lo que toma en cuenta para su base de datos son las becas y otros tipos de contratos formales que podrían calificarse como precarios en el sentido de presentar al menos alguna de las siguientes

características: inestabilidad laboral, carencia de aportes a la seguridad social e insuficiencia del monto del salario que perciben.

En varias oportunidades el alto mandatario provincial elogiaba e invitaba al personal a adherirse al proyecto de retiro, pretendiendo con ello lograr una importante reducción del plantel. Para lograrlo la Ley determinaba una baja exigencia: 10 años como mínimo de aportes a la caja jubilatoria provincial; ese lapso cubría a grupos de agentes que habían ingresado a planta permanente del Estado después de prestar servicios como personal precarizado, dándole la posibilidad de sumar esos años de precarización mediante la compra de los mismos al Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos (INSSSEP) a través del mecanismo impuesto por la Ley N°1569-H (ex Ley N°6039) denominada "Computo de Aportes y Contribuciones Previsionales no Aportado-Personal Contratado" (la cual establece el procedimiento para el cómputo de aportes y contribuciones previsionales para el personal que haya estado previamente en condición de contratado u otra vinculación laboral y que no efectuara aportes previsionales pasando luego a planta).

Conforme a Marenco, Bertoni & Pratesi (2022), la Secretaría General de Gobernación fue designada como autoridad de aplicación de la ley, cuyo principal objetivo fue incentivar al personal a acogerse al beneficio. Independientemente de que la ley aprobada no lo establecía en su normativa (ni tampoco el decreto reglamentario), el personal al que realmente iba dirigida la manda era el compuesto por aquellos grupos de empleados públicos de categoría laboral más baja (quedando comprendidos los del escalafón de servicio y maestranza, y los administrativos sin titularización profesional). Por ello justamente, con el afán de lograr este objetivo la Ley determinaba bajas exigencias y altos porcentajes de haberes para su acogimiento.

El decreto N°263/2018 estipulaba, para acceder al beneficio, dos requisitos inexorables, por un lado, determinada edad y, por otro lado, una cantidad de años de aportes jubilatorios al Instituto de Seguridad Social, Seguros y Préstamos. Así, el artículo 4 de la Ley N°2871-H determinaba el haber conforme a los requisitos mencionados: a saber,

*Tabla 1.* Requisitos para acceder al beneficio y porcentaje del haber a percibir.

| AÑOS DE APORTES JUBILATORIOS<br><br>EDAD | DE 10 A 15 | DE 16 A 19 | DE 20 A 25 | 26 AÑOS O MÁS |
|---|---|---|---|---|
| HASTA 40 AÑOS | ……. | 45% | 50% | 60% |
| 41 A 45 AÑOS | 50% | 55% | 60% | 70% |
| 46 A 50 AÑOS | 55% | 60% | 65% | 75% |
| MÁS DE 50 AÑOS | 60% | 65% | 70% | 80% |

Fuente: Artículo 4 de la Ley N°2871-H.

De la Tabla 1, surge que la escala de determinación del haber del retiro voluntario se adecuó de acuerdo con las características que mayormente presentaban ellas, dado que, si bien etariamente superaban en promedio los 45/50 años, en cantidad de aportes estaban en torno a los 11 años.

Sin embargo, ante la escasa adhesión inicial registrada al vencimiento del primer plazo en diciembre de 2018 (solo 85 solicitudes aprobadas), el Ejecutivo solicitó prórrogas legislativas mediante las Leyes N° 2958-H y N° 3000-H, extendiendo el régimen hasta noviembre de 2019. En febrero de 2019, la Subsecretaria de Gestión Pública, Dra. Ibis Monguet[7], reajustó a la baja la expectativa mínima esperada declarando que se esperaba que se retiraran más del 20% de esos 7 mil, es decir, alrededor de 1.500 trabajadores.

Del análisis se puede inferir prima facie, que las expectativas con ley de retiro voluntario móvil por parte del Estado provincial era el de reducir el 10% de la nómina del personal, consiste en 7000 agentes que conformaban la categoría laboral más baja de la cartera que integraban los recursos humanos provinciales.

[7] https://www.libertaddigital.com.ar/11160-fracaso-el-retiro-voluntario-con-el-que-peppo-queria-ahorrar [último acceso 16/07/26]

*4.2 Resultado de eficacia de la Ley N°2871-H*

El procesamiento integral de la totalidad de los Decretos del Poder Ejecutivo Provincial dictados en el marco de la Ley N° 2871-H arroja que el total consolidado de agentes de planta permanente que se acogieron efectivamente al retiro voluntario fue de 608 personas.

Al contrastar los 608 retiros efectivos con la meta original declarada por el Poder Ejecutivo (7.000 agentes), se evidencia que la medida alcanzó una eficacia cuantitativa de apenas el 8,68% del objetivo proyectado. Incluso si se toma como parámetro la expectativa mínima de reajuste formulada por la Subsecretaría de Gestión Pública (1.500 agentes), el nivel de cumplimiento alcanzó únicamente un 40,53%.

Más allá del incumplimiento numérico, el análisis cualitativo del perfil de los agentes desvinculados demuestra la concreción del fenómeno de selección adversa. La distribución de los retiros según el escalafón laboral se detalla en la Tabla 2:

*Tabla 2.* Agentes acogidos al Retiro Voluntario según cargo en el escalafón de personal.

| Cargo / Escalafón | Cantidad de Agentes | Porcentaje del Total |
|---|---|---|
| Maestranza | 7 | 1,15% |
| Servicio | 83 | 13,65% |
| Administrativo y Técnico | 167 | 27,46% |
| Profesional | 322 | 52,96% |
| Jefe de Departamento | 13 | 2,13% |
| Director | 16 | 2,63% |
| **Total** | **608** | **100,00%** |

Fuente: Elaboración propia en base a Decretos del Poder Ejecutivo Provincial (2018-2021).

Los datos demuestran que el 52,96% de los agentes retirados pertenecían al escalafón Profesional, mientras que un 27,46% correspondió al personal administrativo y técnico. Si se agregan los cargos de conducción (jefes de departamento con 2,13% y directores con 2,63%), se concluye que el 57,72% de las desvinculaciones afectó a los cuadros más capacitados y de mayor jerarquía dentro de la administración pública provincial. En contraste, los sectores de menor calificación a los que se orientaba informalmente la política (servicio y maestranza) representaron de forma conjunta apenas un 14,80% de las salidas.

El sesgo de selección adversa se profundiza al examinar la distribución institucional del retiro. Como refleja la Tabla 2, el Ministerio de Salud Pública de la Provincia del Chaco fue la jurisdicción más afectada, concentrando 339 del total de 608 retiros aprobados (un 55,75% de las desvinculaciones de toda la provincia).

*Tabla 3.* Agentes del Ministerio de Salud Pública acogidos al Retiro Voluntario en relación con el total provincial.

| Cargo / Escalafón | Total Provincial | Ministerio de Salud Pública | Porcentaje de Salud s/ Total |
|---|---|---|---|
| Servicio | 83 | 38 | 45,78% |
| Maestranza | 7 | 3 | 42,85% |
| Administrativo y Técnico | 167 | 74 | 44,31% |
| Profesional | 322 | 224 | 69,56% |
| Jefe de Departamento | 13 | 0 | 0,00% |
| Director | 16 | 0 | 0,00% |
| **Total** | **608** | **339** | **55,75%** |

Fuente: Elaboración propia en base a Decretos del Poder Ejecutivo Provincial (2018-2021).

En el Ministerio de Salud Pública, el 69,56% de los profesionales retirados a nivel provincial (224 médicos, bioquímicos, odontólogos y licenciados en enfermería) pertenecían a su plantilla. La antigüedad promedio de los profesionales desvinculados alcanzaba los 21 años de servicio, tratándose de cuadros técnicos altamente experimentados con un promedio de edad de 40 a 45 años.

Este vaciamiento de capital humano técnico resintió la capacidad operativa del sistema sanitario provincial. Como declaró la ministra de Salud Pública, Dra. Carolina Centeno, que “alrededor del 60% de la población (…) no tiene cobertura de obra social ni de prepaga, por lo tanto, accede habitualmente al sector público de salud”.

Dado que en el sector público de salud chaqueño los salarios eran reducidos, la carrera sanitaria no se encontraba plenamente reglamentada y las condiciones laborales deficientes, ello generó serios problemas para retener a los profesionales, por lo que la Ley N° 2871-H funcionó como un incentivo perverso que agudizó el vaciamiento del sistema.

La alta demanda de atención y las limitaciones de recursos económicos y profesionales que fueron aprovechando la Ley de retiro tuvo importantes consecuencias

en las condiciones laborales del personal de salud que continuaban en el sistema. Esto, a su vez, repercutió negativamente en calidad de atención que se brindaba al ciudadano. La llegada de la pandemia de Covid-19 puso de relieve una profunda crisis en el sistema de salud chaqueño, exponiendo que la garantía última del derecho de atención a la salud supuso la sobre-explotación de una parte de los trabajadores del sector.

Y como lo manifestara la ministra Centeno, que "al no implementarse una política posterior de reforzamiento e ingreso de nuevos profesionales el resultado fue una sobrecarga de demanda a los trabajadores en funciones, resintiendo al sistema: y a causa del retiro se tuvo menor capacidad resolutiva y (...) los sorprendió a los tres meses de haber iniciado la gestión, esta pandemia"[8].

Se puede concluir que desde el punto de vista de las opiniones vertidas en las notas periodísticas analizadas, y de manera particular las de la Subsecretaria de Gestión Pública Dra. Ibis Monguet, surge que lo único que importaba era llegar a la meta signada de 7000 agentes adheridos al retiro, sin tener en cuenta la importancia ni medir el impacto del capital humano que se encontraba en condiciones de retirarse, puesto que si bien el Ministerio de Salud Pública es el que más agentes tenía en ese entonces, conforme a los datos del Sistema PON[9] eran 10.544, el retiro logró una desprofesionalización profunda e irrecuperable como surge de los datos analizados. Y el retiro implementado solo contribuyó a agravar la deformidad burocrática, puesto que en la medida en que el personal que se retiró fue el más experimentado y/o aquel con mayor facilidad de obtener otras alternativas de empleo, por lo que se promovió el vaciamiento de los recursos humanos más calificados como bien lo manifiesta Oszlak, (2009) y especialmente en un área tan sensible como lo es el Ministerio de Salud.

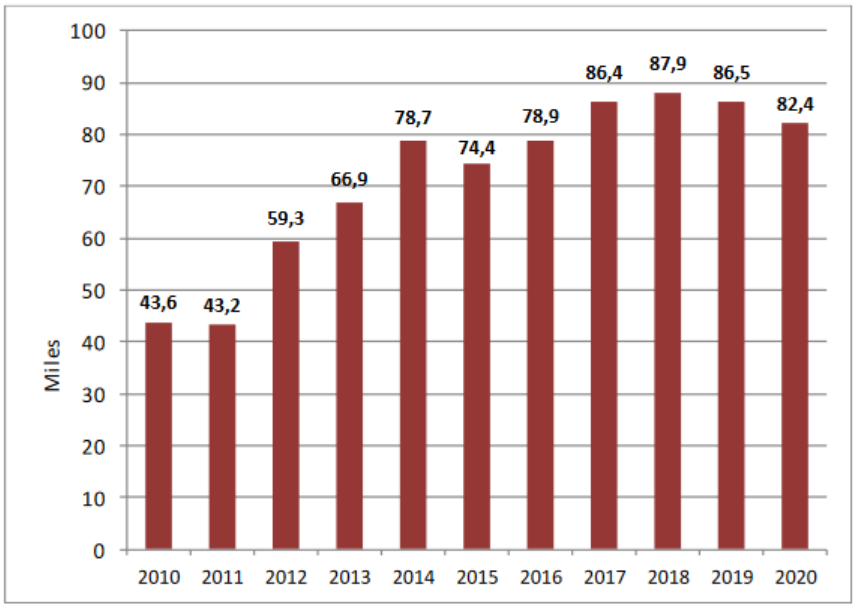
[8] Entrevista a Carolina Centeno. En Noticiero 9, 5/8/2022. Disponible: https://www.youtube.com/watch?v=p3sUIY6_kLU&ab_channel=NOTICIERO9-CANAL9%22IMAGENDELNORDESTE%22

[9] Los datos fueron elaborados a partir de la base de datos del sistema PON (Planta Orgánica Nominal), sistema que centraliza toda la información relativa a recursos humanos en el Sector Público del Chaco.

*4.3 Evolución del Personal (2010-2020) y el Déficit (antes y después de la implementación de la Ley N°2871-H*

Una forma de medir la dimensión de la Administración Provincial es a través de la cantidad de personal ocupado en la misma[10]. La Figura 2 muestra que, al cierre del año 2019, la provincia contaba con una planta de personal de 86.457 empleados que resultaba 1,6% inferior a la correspondiente al cierre de 2018. Más allá de esta reducción es de señalar que la planta pública de 2019 implicó la duplicación del tamaño que ostentaba la misma en el año 2011. En el año 2020, la planta de personal estuvo conformada por 82.358 agentes y resultó 4,7% inferior a la del año precedente.

*Figura 2.* Planta de Personal Ocupado - Número de agentes (en miles).




Fuente. Gráfico extraído del informe de ejecución del presupuesto del gobierno de la provincia del Chaco – 2do Semestre de 2020. [11]

Se puede inferir que se produjo una reducción de 5500 puestos de trabajo entre los años 2018-2020, lo cual estuvo dado por pasar de activos a jubilados, retirados o fallecidos en actividad. Tanto en el caso de los retiros como de las jubilaciones, se siguen

[10] Incluye personal permanente, contratado (incluye contratos que se imputan al inciso/Partida/Principal Personal) y temporario (refiere a los contratos que se imputan al Inciso/Partida/Principal Servicios No Personales). Incluye también alumnos de Escuela de Policía y personal jornalizado diario.
[11] Elaborado en base a datos del Ministerio de Planificación, Economía e Infraestructura de la provincia de Chaco y la Dirección de Estadísticas de Chaco.

percibiendo haberes conforme a las liquidaciones que correspondan. Y para el caso de los fallecidos en actividad, si tuvieran beneficiarios que cumplimenten los requisitos también continuaran cobrando los haberes en la proporción establecida por la Ley N°800-H. Por lo que se estaría en condiciones de afirmar que la reducción es solo numérica, y que en cuestión de gastos es mínima la diferencia, a lo que debe sumarse las nuevas contrataciones que el Estado continuó generando y en algunos casos hasta con honorarios pecuniarios más elevados de lo habitual.

A simple modo informativo, en el año 2020 se registró una tasa de expansión interanual de los recursos superior a la de los gastos (+42,1% vs. +27,0%, respectivamente) y los Resultados Económico, Primario y Financiero fueron superavitarios.[12] Y aunque entre 2018 y 2020 se registró una contracción de aproximadamente 5.500 agentes en el total de la planta de personal provincial (pasando de 87.900 a 82.400 agentes por jubilaciones ordinarias, fallecimientos y retiros), la masa salarial global no experimentó un ahorro computable significativo.

Los agentes acogidos a la Ley N° 2871-H continuaron percibiendo haberes mensuales con cargo a las partidas corrientes del Estado provincial, al tiempo que las jurisdicciones afectadas debieron contratar servicios personales para cubrir las funciones operativas críticas abandonadas por el personal profesional retirado. Por lo tanto, la reversión del déficit financiero en 2020 (que alcanzó un superávit de $7.397,8 millones) no es a consecuencia de la política de retiro voluntario, sino por la fuerte pauta de contención del gasto corriente en bienes y servicios impuesta durante el receso administrativo de la pandemia y por el incremento extraordinario de las transferencias de coparticipación federal. Por lo que, sumado a las conclusiones anteriores, se denota que la política de desvinculación no generó una solución estructural al déficit fiscal y solo derivó en una redistribución ineficiente del gasto público.

[12] Asociación Argentina de presupuesto y Administración Financiera Pública. Informe de ejecución del presupuesto del gobierno de la provincia del Chaco- 2do semestre de 2020. Disponible en: https://asap.org.ar/img_informes/02271230_infoasapprovchacocierre2018.pdf

## 5. CONCLUSIONES

Del análisis de los autores especializados en la materia surge que los intentos de reforma del estado desde el retorno de la democracia han carecido del éxito esperado. Este fracaso es el resultado de una tendencia crónica a implementar teorías internacionales y "recetas milagrosas" de forma acrítica, ignorando las capacidades institucionales, la idiosincrasia y los actores locales. Si bien las crisis financieras suelen propiciar escenarios para reformas estructurales y la aplicación de ideas hegemónicas sobre el rol del Estado, la importación de modelos extranjeros sin evaluar su impacto en sistemas político-económicos distintos genera una resistencia inherente en su cumplimiento.

A fines de 2015, el gobierno nacional impulsó una narrativa que describía al Estado como una organización "elefantiásica", ineficiente y desprofesionalizada, utilizada como refugio para la militancia política. Bajo esta lógica de *downsizing* (minimización del aparato estatal), las acciones emprendidas por la gestión de "Cambiemos" tuvieron un fundamento netamente fiscal, orientado a reducir el déficit presupuestario en línea con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) tras el acuerdo de 2018. En este contexto, la racionalización del empleo público se convirtió en un objetivo central de la política fiscal.

El análisis crítico de la implementación del retiro voluntario móvil en la provincia del Chaco (Ley N° 2871-H) permite extraer conclusiones relevantes sobre los límites de las políticas de desvinculación administrativa cuando son diseñadas bajo una lógica fiscalista lineal e importadas de forma acrítica sin considerar las realidades burocráticas subnacionales.

Los hallazgos confirman la hipótesis planteada: la falta de eficacia del programa (alcanzando solo un 8,68% de las adhesiones proyectadas) y la erosión de las capacidades estatales se explican por la presencia de un mecanismo de selección adversa. Al no establecer filtros de selectividad funcional ni prohibiciones de egreso para áreas estratégicas, el sistema de incentivos atrajo prioritariamente a los cuadros profesionales más experimentados y calificados (53% del total de retiros, con una antigüedad promedio de 21 años).

Este proceso agravó la deformidad burocrática, ya que el personal que optó por el retiro dejando al Estado con los puestos menos calificados, lo que produjo una erosión del capital humano profesional. El área de salud fue la más afectada por esta política. El hecho de que el 69,56% de los profesionales retirados pertenecieran al sistema sanitario implica una pérdida de especialización técnica difícil de reponer en el corto plazo, lo que comprometió de sobremanera la capacidad operativa del Ministerio de Salud. La provincia perdió médicos, bioquímicos, odontólogos y licenciados en enfermería jóvenes y vitales (con promedios de 40 años de edad) que habían sido formados dentro del sistema público.

Este éxodo fue incentivado por una combinación de factores compuestos por los bajos salarios y la falta de reglamentación de la carrera sanitaria (aprobada en 2015); sumado a la oportunidad de percibir un haber de retiro del 45% como mínimo y el mantenimiento de beneficios como la obra social provincial y la expectativa de acceder a la jubilación ordinaria móvil del 82% a futuro, impulsó al personal más capacitado a su adhesión.

La influencia del FMI como factor de presión sobre la política nacional consolidó parámetros de ajuste que deterioraron los servicios de atención médica. Autores como Tobar (2001) y Bernal Castro (2019) definen estos planes de ajuste como un "Factor de Riesgo" que atenta contra las condiciones laborales y la calidad de los bienes públicos. En el Chaco, esto se manifiesta en conflictos cotidianos por malas condiciones edilicias, falta de insumos, jornadas extenuantes y salarios insuficientes, situaciones ampliamente documentadas por la prensa local.

Queda más que demostrado que la medida no logró la meta de la reducción cuantitativa deseada; solo 608 agentes se adhirieron a la medida, por lo que la misma no tuvo la magnitud requerida para contener la expansión del gasto en servicios personales, sino que por el contrario al desvincular al capital humano de mayor experiencia, la administración incurrió en gastos adicionales para suplir las vacantes operativas mediante contrataciones externas y de emergencia durante la crisis sanitaria del año 2019 y siguientes, profundizando lo que Oszlak (1999) conceptualiza como la deformidad burocrática.

Existe consenso en que debería mejorarse la planificación en la gestión del empleo público para resolver lo que ha sido denominado por Oszlak (1972) como el síndrome de la sobre-falta, esto es, que frente a la difundida creencia de que "sobra gente" en el sector público, por lo general de baja calificación, mientras que en los mismos u otros organismos falta personal con los perfiles necesarios para desempeñar funciones esenciales, relevantes o críticas, generalmente de alta calificación.

Entonces, tal vez deberíamos plantearnos que la solución no es "echar gente" como piden algunos, sino planificar cuidadosamente la futura planta de personal en función de la revisión que se haya hecho del valor público de cada área funcional, adoptando una inteligente política de reconversión, reasignación e incorporación programada.

La reconstrucción del Estado requiere propuestas serias y responsables que abandonen la lógica del ajuste fiscal ciego en favor de objetivos de mediano y largo plazo que garanticen la calidad en la prestación de servicios a los ciudadanos.

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA

P.D.L.G.: Conceptualización, Metodología, Investigación, Análisis formal, Redacción – borrador original, Redacción – revisión y edición.

La autora declara no tener conflictos de interés.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Akerlof, G. A. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.

Arnold, H. J., & Feldman, D. C. (1982). A Multivariate Analysis of the Determinants of Job Turnover. *Journal of Applied Psychology*, 67(3), 350-360.

Beck, H. H. (1990). La provincia del Chaco durante el gobierno de Anselmo Zoilo Duca (1958-1962). *Cuadernos de Geohistoria Regional N°23*. IIGHI-CONICET/FUNDANORD. (21), 1-113

Bernal Castro, R. (2019). El nuevo factor de riesgo masivo merece la atención de los profesionales de la salud. *Salud(i)Ciencia*, 23(5), 421-423.

Blutman, G. (2009). *La reforma y la modernización del Estado en Argentina: El papel de la cultura organizacional* [Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires].

Consejo Económico y Social de la Provincia del Chaco - CONES. (2020). *Informe sobre el empleo formal registrado en la Provincia del Chaco*. CONES.

Echebarría Ariznabarreta, K. (2000). *Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.

Fleury, S. (2002). *Reforma del Estado*. Washington D.C.: INDES / Banco Interamericano de Desarrollo.

Benza, G., & Heredia, M. (2018). La estructura social provincial: Reflexiones sobre la geometría de la sociedad inspiradas en el Chaco. Resistencia: Escuela de Gobierno del Chaco, 6-7.https://ri.conicet.gov.ar/items/bbb55540-7dc4-489f-81b5-adcbd716af5f

López García, P. D. (2024). *La política de retiros voluntarios: la distancia entre los objetivos buscados y los resultados obtenidos. Análisis de impacto de la Ley Provincial N°2871-H* [Tesis Maestría en Gobierno y Economía Política, Escuela de Política y Gobierno de la Provincia del Chaco, Universidad Nacional de General San Martín].

Marenco, C. O., Bertoni, Y. E., & Pratesi, A. R. (2022). Retiro voluntario móvil de la administración pública de la provincia del Chaco, Argentina, 2018-2019. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 29(2), 64-76.

Marenco, C. O. (2026). Políticas del empleo público en el Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco, 1995-2025. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*. (36) 71-88.

Oszlak, O. (1990). *La formación del Estado argentino*. Editorial de Belgrano.

Oszlak, O. (1999). Quemar las naves o reequipar al buque: El dilema de la reforma estatal en América Latina. Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, 6(14), 9-33.

Oszlak, O. (2000). *El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.

Oszlak, O. (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización. En *La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. OEA-PNUD 1-29.

Oszlak, O. (16 de abril de 2018). Retiro voluntario en el Estado, una película que ya se vio varias veces. La Nación. https://www.lanacion.com.ar/opinion/retiro-voluntario-en-el-estado-una-pelicula-que-ya-se-vio-varias-veces-nid2125958/

Popik, S. (1998). Una agenda de investigación sobre la reforma de la administración pública en Argentina (Documento de Trabajo N° 13). Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), (pp.1)

Przeworski, A. (2007). Acerca del diseño del Estado: Una perspectiva principal-agente. En C. Acuña (Comp.), Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas (pp. 143-168). Buenos Aires: JGM.

Repetto, F. (2001, 6-8 de septiembre). La política de las reformas administrativas en la Argentina. [Presentación de ponencia]. XXIII Congreso de la Latin American Studies Association (LASA). Washington D.C., Estados Unidos.

Schaller, E. C. (2021). Evolución de las finanzas públicas de la Provincia del Chaco (1954-1991). En E. C. Schaller (Coord.), Crisis, transformaciones productivas y políticas públicas: La provincia del Chaco en la segunda mitad del siglo XX (pp. 125–162). Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste (EUDENE).

Tobar, F. (2002). Reformas del sector salud en Argentina. *Revista de Salud Pública*, 6(2), 113-129.

Varela Barrios, E. (2001) "La transformación de la burocracia pública: una perspectiva crítica del proceso de reforma del Estado en América Latina 1980-2001". Congreso CLAD 2001. www.clad.org.ve

Weber, M. (1972). *Ensayos de sociología contemporánea*. Barcelona: Martínez Roca.

*Normativa Provincial*

Ley Provincial N° 2871-H (2018). Sistema de Retiro Voluntario Móvil para el personal de Planta Permanente.

Decreto Provincial N° 1622/2018. Reglamentación de la Ley N° 2871-H.

Ley Provincial N° 2958-H (2018). Prórroga del régimen de Retiro Voluntario Móvil.

Ley Provincial N° 3000-H (2019). Segunda prórroga del régimen de Retiro Voluntario Móvil.