

## **FUNCIONES EJECUTIVAS, ALTA GERENCIA PÚBLICA, PATRIMONIALISMO O PROFESIONALIZACIÓN**

*Javier Liaño*

Resumen: El acceso a las funciones ejecutivas de las y los trabajadores públicos continúa siendo una asignatura pendiente en la Administración Pública Nacional que debemos abordar de inmediato. La ocupación de cargos por relaciones políticas debe necesariamente dar lugar a un sistema de concursos bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad. Desde nuestra visión de representantes de los y las trabajadores recogemos estas aspiraciones y reafirmamos nuestro compromiso de un estado mas profesional y eficaz en línea con la normativa y los convenios colectivos que regulan nuestra actividad.

### **Introducción.**

Desde principios de este siglo observamos en nuestra región una consolidación de reformas y medidas tendientes a la jerarquización y profesionalización del empleo público, en especial en el sector directivo. Reemplazando un sistema de incorporación basado en la discrecionalidad del poder político, por otro basado en la transparencia, la idoneidad, el mérito y los valores democráticos. En este sentido, las reformas realizadas tanto en Chile como en Perú dan cuenta de ello. La situación en nuestro país resulta paradójica ya que desde 1991 contamos con un sistema de ingreso que cumple con esa serie de requisitos ya mencionados, pero que de un tiempo a esta parte ha dejado de cumplimentarse.

Si bien el patrimonialismo vs. sistema de mérito es un tema tratado en innumerables ocasiones en ámbitos académicos y especializados, desde la Unión del Personal Civil de la Nación nos toca trabajar en los hechos, y como trabajadoras y trabajadores públicos organizados venimos impulsando la discusión e implementación del régimen para el personal integrante de la Alta Dirección Pública sino concretamente en el ámbito paritario. Por eso en este breve trabajo queremos enunciar y denunciar los diferentes problemas que genera el alto grado de discrecionalidad a la hora de nombrar cargos de Dirección, analizaremos como la acción por omisión por parte del Estado, en su carácter de empleador, de no hacer los llamados a concurso, promueve un disciplinamiento a los funcionarios que detentan esos cargos, fomenta a su vez la violencia laboral y como resultado final, una baja calidad en la formulación, programación y ejecución de las políticas públicas.

Por el contrario, es nuestra intención demostrar, la importancia de la transparencia, la profesionalidad y aptitud, al momento de acceder como trabajadores y trabajadoras a la Administración Pública, colocando el foco en los cargos con funciones ejecutivas, y como dijimos, demostrar los enormes perjuicios que su incumplimiento acarrea.

Esto se encuentra directamente vinculado al fortalecimiento y profesionalización del trabajo en el sector público. Y cabe aclarar, que cuando defino profesionalismo no se circunscribe únicamente a la acreditación de un título de grado de un funcionario, sino al entendimiento de concebir al desarrollo de la carrera laboral en el sector público como una profesión en sí misma.

Desde la mitad de los años noventa y prácticamente sin interrupciones, se ha desarrollado en el Estado Nacional un camino cada vez más consolidado de modernización en materia de normas de empleo público.

Contrariamente a toda esta normativa existente, ha ido en aumento la discrecionalidad utilizada por las autoridades jurisdiccionales en la asignación de adicionales remunerativos o modificaciones de nivel de contratación por causas puramente salariales, generando una gran distorsión en la lógica de desarrollo de carrera, lo que impacta fuertemente en la confianza en el sistema, dando como resultado una situación de clientelismo y pérdida de profesionalización e independencia.

Se ha registrado desde al año 2002 una modalidad creciente de designación de funcionarios políticos en cargos que, por sus características, debieran ser considerados de línea.

Si bien en un principio esta decisión se justificó en un marco de regeneración de la estabilidad institucional pos-2001, durante los 15 años siguientes no se alteró esta práctica. Lo que originalmente se utilizaba para algunos casos y de acuerdo con los requisitos del puesto, se convirtió en una modalidad común y extendida a la totalidad de los cargos de la administración (unos 3100) y peor aún, las designaciones se realizaron con excepción a los requisitos mínimos legales de acceso a los cargos.

La práctica de designar a "gente de confianza" en estos cargos, supone para el funcionario una lealtad política, además de convertirse en una herramienta de pago de "favores" por la militancia política partidaria. Es una modalidad sumamente perjudicial para el sistema ya que genera una dependencia absoluta del funcionario, limitando los márgenes de control y profesionalidad, generando grandes desigualdades, que luego se traducen en la sociedad.

Asimismo, se distorsiona el accionar en la administración, dejando de ser transparente, democrática y violando todo derecho de igualdad y oportunidades, ya que el funcionario entrante puede disponer la baja de todos los anteriores y designar a los propios con la misma lógica, afectando enormemente el Estado de derecho.

Por todo ello queremos dejar claramente establecido en este trabajo la importancia de fortalecer los mecanismos de mejoras normativas y procedimentales a través de la negociación colectiva, ya que la misma, otorga previsibilidad y permite la innovación, la mejora constante y ayuda al cumplimiento y respeto de los compromisos asumidos por el Estado.

## **Alta Dirección Pública**

¿De qué hablamos cuando hablamos de funciones directivas en la Administración Pública Nacional?

Nos referimos a los cargos con funciones ejecutivas, los cuales contienen puestos de Dirección Nacional, Dirección General, Dirección y Coordinación. Estos puestos deben ser cubiertos mediante concursos de antecedentes y oposición según lo establecido en los Artículos 19 y 20 del Decreto N° 2098/08.

La normativa definió en el Decreto N° 993/91 (SINAPA) a los cargos con función ejecutiva de la siguiente manera: "ARTICULO 4°- Se consideraran funciones "ejecutivas" aquellas correspondientes a cargos de conducción de sectores con incidencia en la gestión de políticas públicas o que presten servicios esenciales para la comunidad, o bien que tengan alta incidencia sobre el manejo de los recursos presupuestarios de la jurisdicción o alto grado de participación en la reforma del Estado. Asimismo se consideraran como "ejecutivas", las funciones que involucren el control de unidades organizativas de nivel inferior a departamento o equivalente". Mientras que en el Decreto N° 2098/08 (SINEP)

“ARTICULO 19.- El personal sólo podrá acceder a la titularidad de un puesto con Función Ejecutiva mediante el Sistema de Selección Abierto de conformidad con el presente convenio. En este supuesto gozará del derecho a la estabilidad prevista para dicha función en los términos establecidos en el segundo párrafo del Artículo 21 del Convenio Colectivo de Trabajo General, por un término de CINCO (5) años calendario contados a partir de la notificación de la designación respectiva. A estos efectos, se entenderá por tal, el ejercicio de un puesto de trabajo que comporte la titularidad de una Unidad Organizativa de nivel superior a Departamento, aprobada en la respectiva estructura organizativa e incorporado al Nomenclador respectivo. Las Funciones Ejecutivas son clasificadas en CUATRO (4) niveles: Nivel I – Dirección Nacional. Nivel II – Dirección de Primera apertura. Nivel III– Dirección de Segunda Apertura. Nivel IV - Coordinación General, Regional o Temática.

En tanto la mencionada normativa que aprueba el “Régimen de selección para la cobertura de cargos de función ejecutiva”, en su Artículo 1º se sostiene que: “El presente régimen será de aplicación a los procesos de selección para la cobertura de cargos con Función Ejecutiva de la Alta Dirección Pública conforme lo normado por los Artículos 19 y 20 del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el personal encuadrado en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto N° 2098 del 3 de diciembre de 2008 y modificatorios”.

La Alta Dirección Pública es en reducidas cuentas el conjunto de funcionarios y funcionarias con responsabilidades de conducción y gestión, que funcionarían como “articuladores” entre los decisores políticos y las burocracias estatales.

Respecto al acta paritaria homologada mediante el Decreto 788/2019, su artículo 16 establece “Entiéndase por posición del régimen de la Alta Dirección Pública el puesto de conducción que comporta la titularidad de una unidad organizativa prevista en la estructura de las jurisdicciones y entidades descentralizadas o en su dotación la que determina el Nivel de la posición, con responsabilidades propias, acciones específicas y competencias particulares que de manera integrada determinan su complejidad y permiten la asignación del rango”.

A su vez el art. 18 determina que las posiciones del régimen de la Alta Dirección Pública se clasifican en tres niveles: Dirección Nacional, General o equivalente, Dirección de Segunda Apertura, Simple o equivalente y Coordinación o equivalente. A su vez, cada uno de estos niveles cuenta con tres rangos: Superior, Intermedio e Inicial. Según datos del Cippec, a fines de 2018, la ADP estaba compuesta por aproximadamente 2.400 personas, los cuales representaban el 3,2% del total de empleados de la APN central.

Cabe destacar que al día de hoy el Decreto N° 788/19 continúa si aplicarse.

### **Antecedentes regionales receptados**

En la actualidad frente a la complejidad de los escenarios que debe afrontar la actividad estatal en su cotidianeidad, resulta fundamental el desafío de profesionalizar continuamente las estructuras de las organizaciones públicas. Esto es un hecho que, como se mencionara anteriormente, se viene manifestando en diferentes ámbitos regionales.

Así fue que, para comenzar a resolver estas cuestiones se aprobó la Carta Iberoamericana de la Función Pública en el marco de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Luego respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución No 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, los días 14 y 15 de noviembre de 2003.

De acuerdo con el preámbulo de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), el Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo.

Un mejor Estado se construye necesariamente con la profesionalización de la función pública, entendiendo como tal que los empleados públicos posean una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

La misma Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), recoge en su Artículo 3: *“Se entiende por Administración profesional una Administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.”*

De ella se desprenden principios rectores, tipificados en el art. 8 de dicha Carta a saber: *“Son principios rectores de todo sistema de función pública, que deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal, los de:*

- *Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.*
- *Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.*
- *Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.*
- *Transparencia, objetividad e imparcialidad.*
- *Pleno sometimiento a la ley y al derecho.*

## **Los avances en nuestro país**

Según el Cippec existen, entre Direcciones Nacionales y Direcciones Generales, unos 456 cargos. Las Direcciones y Coordinaciones deberían completar la cifra que separa a los 456 cargos del total de entre 3100 y 3300 cargos con funciones ejecutivas.

En ese mismo informe agregan que se *“observa una reducción en el número de profesionales en el espacio directivo, mientras que al mismo tiempo una menor proporción cumple los requisitos para desempeñarse en el cargo”*. Gasparin y Dieguez (2018)

Se hace referencia a la alta rotación de las designaciones en los cargos de dirección *“por ejemplo, el 25 % de los directivos públicos que se encontraban designados en 2016 fueron reemplazados de sus cargos en 2017. Más aún, a fines de 2017 solo el 9 % del total de directivos públicos continuaba en su cargo”*. Gasparin y Dieguez (2018)

Como vemos, actualmente el acceso es mayoritariamente discrecional y por confianza política. Esto tiene impacto en una rápida alineación entre políticos y gerencia, conformando segmentos clientelísticos que no aseguran idoneidad y una alta rotación.

El gobierno de facto, en 1943, mediante la sanción del Decreto No 16.672, crea el “Estatuto del Servicio Civil para la Administración Nacional”, este constituyó el primer precedente de reglamentación de empleo público nacional, que comprendía a todo el personal civil que cumpliera funciones permanentes y regulaba el ingreso a la Administración Pública y la carrera administrativa.

En el citado Estatuto se exigía, para las jefaturas de carácter permanente, que comprendían las funciones de dirección, organización y asesoramiento, que la cobertura

de vacantes procediera exclusivamente entre agentes de la dependencia que reunieran las condiciones para el ascenso. En caso de no existir personal en la repartición con aptitudes para el desempeño del cargo, la selección debería hacerse entre el personal de cualquier otra dependencia del Estado que se desempeñara en un puesto de grado inmediato inferior al de la vacante y que contara con al menos diez años de antigüedad en la función pública (Artículo 15, Decreto No 16.672/43).

El trabajador del Estado era considerado un “servidor”, y debía someterse a prohibiciones, como, por ejemplo, la prohibición de afiliación a un partido político, denotando de esa forma, el sesgo de autoritarismo de dicho estatuto.

Lo que estaba en discusión y para algunos autores continúa estando, era la forma en que debía considerarse al empleado público “como un trabajador igual que cualquier otro que compromete su fuerza de trabajo a cambio de un salario; o bien, como a un “funcionario”, esto es, que su función está vinculada a la función de gobierno y al interés general. A partir de este último punto de vista es que algunos juristas concluyeron que el Estado debía conservar algunas prerrogativas extraordinarias en su rol de empleador, prerrogativas que, de no ser debidamente reconocidas, podrían poner en riesgo la misma gobernabilidad estatal” (Auton, 2010: 118)

Posteriormente, a finales del año 1944, se dicta un nuevo ordenamiento jurídico que se denominó “Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública”, establecido por Decreto 33827. El cual no cambia su esencia, solo flexibiliza el lenguaje autoritario.

En 1946 con el ascenso del Peronismo, y en el marco del Primer Plan Quinquenal, se crea, por Ley 12954, del “Cuerpo de Abogados del Estado”. Centralizando las acciones legales del Estado y el cual tenía como misión, el asesoramiento jurídico y la defensa ante los tribunales, del Poder Ejecutivo y de todos los organismos que integran la administración. Se constituyó como una carrera especial dentro de la administración, con un escalafón propio.

En 1955, la Revolución Libertadora, comienza una reforma de la administración pública, para ello crea un nuevo régimen estatutario, mediante Decreto 6131/56. Allí se establecen los deberes y derechos de los servidores del Estado, la propuesta era, que en adelante los servidores del Estado “no se conviertan en instrumentos de política”.

Para ello se armó una comisión con representantes del Estado y de las dos agrupaciones sindicales UPCN y ATE y ello dio origen al estatuto aprobado por el Decreto-Ley 6666/57, denominado “Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Nacional”.

Dichas disposiciones estatutarias fueron reglamentadas primero a través del Decreto 1471/58, y posteriormente con la creación del Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional, aprobado por medio del Decreto 9530/58.

En este último existía una instauración de un régimen de excepciones al escalafón para la designación en cargos directivos. En efecto, se estableció que, por “razones especiales y de carácter circunstancial, que hagan a la conducción de planes de gobierno”, el Poder Ejecutivo podría efectuar designaciones en la categoría inicial de la “clase superior” (A). Luego de tres años de desempeño efectivo y consecutivo del cargo, el agente podría participar de los concursos.

En 1971, aparecen nuevas modificaciones tanto en el estatuto como en el escalafón vigente y, se creó la Comisión Nacional para el Estudio y Actualización del Estatuto y Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional Central y Organismos Descentralizados por Decreto 3770/71. La Comisión estaba integrada por un representante de la Secretaría General de la Presidencia, uno del Ministerio de Trabajo, uno del Ministerio de Hacienda y Finanzas y uno de UPCN. Producto de esa comisión, se sancionó el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública (Ley 20172), el Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública (Decreto 1428/73) y se creó el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP, Ley 20173).

Durante la última dictadura militar en 1980, se sancionó un nuevo régimen Servicio Civil mediante Ley No 22.140, reglamentada por Decreto No 1797/80. Este estatuto nuevamente consagraba el derecho a la estabilidad y el requisito de acreditación de la idoneidad para el ingreso a la planta permanente mediante mecanismos de selección.

En el marco del proceso de recuperación democrática, el gobierno Alfonsín buscó avanzar en la profesionalización del servicio civil y para fortalecer su compromiso con el régimen democrático, creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG), por Decreto No 3687/84, luego reemplazado por el Decreto No 2098/87, que a su vez instauró el estatuto y escalafón del CAG, restaurando la vigencia del principio de idoneidad como requisito de ingreso al servicio civil.

Con la reforma del Estado se dictan la Ley N° 23.696 “Ley de Reforma del Estado” y la Ley N° 23.697 “Ley de Emergencia Económica” y como resultado de la necesidad de reformulación escalonaría dispuesta por el Decreto No 2476/90, en mayo de 1991, se sancionó el Decreto N° 993/91, que dispuso la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en reemplazo del escalafón del Decreto No 1428/73.

La sanción del nuevo escalafón hizo una distinción entre cargos simples y con función ejecutiva y, más importante aún, la posibilidad de acceder a estos últimos mediante procesos de selección competitivos y abiertos.

Es importante destacar que la propia normativa que creara el SINAPA, sentó las bases jurídicas para la adecuación del escalafón al avance en la puesta en práctica de mecanismos de negociación colectiva en el ámbito de la administración pública, en aplicación del Convenio 154, adoptado por la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La Argentina ratifica los Convenios 151 sobre la “Protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública” y 154 sobre “Fomento de la negociación colectiva”, adoptados por la Conferencia de la OIT. Dichos convenios fueron respectivamente ratificados por las leyes No 23.328, sancionada en julio de 1986, y No 23544, aprobada en diciembre de 1987. Posteriormente en 1992, se sanciona por Ley No 24.185, de negociaciones colectivas a celebrarse entre la Administración Pública Nacional y sus empleados.

En este proceso negociador hacia el final del gobierno Menem, culminó con la sanción de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (Ley No 25.164), que vino a reemplazar finalmente al estatuto instituido por el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (Ley No 22.140).

La Ley No 25.164, reglamentada por el Decreto No 1421/02, junto con el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (el convenio homologado por el Decreto 214/06), constituye el conjunto de normas que actualmente rigen las relaciones laborales en la administración pública nacional.

Esta Ley No 25.164 establece pautas para su interpretación en relación con las normas surgidas en el marco de la negociación colectiva y criterios para designar un órgano rector en materia de empleo público. Estipula requisitos e impedimentos para el ingreso a la administración pública; define la naturaleza de la relación de empleo público; y autoriza la creación de un Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral, el actual FOPECAP.

Así las cosas, las Convenciones Colectivas pueden mejorar la condición de los trabajadores, ampliar los derechos reconocidos por la ley, pero de ninguna manera restringirlos.

La Ley Marco reglamentada por Decreto No 1421/02 reglamenta el principio constitucional que establece que la idoneidad es la única condición para el acceso a la función pública (Artículo 16 de la Constitución Nacional).

Posteriormente con la homologación del Convenio Colectivo General de Trabajo, aprobado por Decreto No 214/06, los principales cambios tienen que ver con previsiones tendientes a evitar el direccionamiento de las convocatorias, así aparece la obligación de consultar previamente a las organizaciones sindicales para aprobar los procesos de selección de personal (art. 60, Anexo I, Decreto No 214/06) y la garantía de una mayor paridad de género en la integración de los órganos de selección, al determinar que no podrán estar integrados por más de un 60 % de personas de un mismo sexo (art. 64, Anexo I, Decreto No 214/06)<sup>32</sup>. Otras reformas importantes son la creación de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Trato (CIOT).

Ahora bien, la estructura del SINEP incorpora un nuevo agrupamiento, el profesional, (además del general, científico-técnico y especializado), buscando resaltar la especificidad de aquellos puestos que requieren para su desempeño de título universitario de carreras de duración no inferior a cuatro años. Esta redefinición de los agrupamientos tuvo su correlato salarial con la instauración de un suplemento por agrupamiento como instrumento de diferenciación y jerarquización de aquellos agrupamientos que requieren mayores credenciales educativas, aunque, continuando con el criterio de consolidar los atributos meritocráticos del servicio civil. Por otro lado, introduce nuevos “tramo” en el marco de la promoción horizontal, apuntando a un reconocimiento de las mayores competencias y capacidades que adquiere el trabajador en el ejercicio de su puesto de trabajo.

### **Algunas conclusiones**

El empleo público, goza de la misma protección legal que el empleo de carácter privado, al empleo público se le suma la a estabilidad propia garantizada en la Constitución Nacional.

El bloque constitucional que protege al empleo público se desprende de los Artículos 14 bis, 31 y 75 inc. 22, junto a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Por lo expuesto entiendo que las naturalezas jurídicas de ambas relaciones laborales son idénticas y solo difieren en cuanto a que el legislador le asignado un régimen jurídico diferente. Pero ambas relaciones contractuales son de subordinación y donde la persona pone su tiempo y fuerza de trabajo a disposición del empleador a cambio de una remuneración.

Disiento claramente que el derecho laboral público sea una rama del derecho Administrativo, sus principios y razón de ser nacen de la protección del artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En este sentido el Dr. Fernández Madrid expresa: *“El art. 14 bis de la Constitución Nacional no solo reconoce al empleado público como sujeto de derecho del trabajo, sino que refuerza particularmente el principio protectorio que lo caracteriza al darle una garantía que lo pone a cubierto de la posible arbitrariedad de su empleador. Si lo que busca el derecho del trabajo es corregir desigualdades, es claro que debe ser especialmente aplicado a la relación que se traba con el empleador más poderoso que es el Estado”*. (Fernandez Madrid 2008)

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha manifestado en los precedentes Cirigliano, Madorran y Ramos *“... Es preciso remarcar el mandato constitucional según el cual el trabajo en sus diversas formas gozara de la protección de la Leyes, incluye al que se desarrolla en el ámbito privado como en el público”*.

Asimismo, en “Madorrán”, también, recalcó que tiene categoría constitucional el principio de hermenéutica jurídica in dubio pro justicia social y que la garantía de la estabilidad propia del empleado público tiene sustento en los principios y las pautas del

derecho internacional de los derechos humanos, que enuncian el derecho a trabajar del cual se desprende el derecho del trabajador a no verse privado arbitrariamente del empleo, así como del principio de continuidad o estabilidad en el empleo, lo que se traduce en el derecho a no ser despedido sin justa causa.

De lo hasta aquí expuesto dejo de manifiesto otra paradoja, entre la realidad descrita en párrafos anteriores, sobre la falta de transparencia en la selección de cargos de Alta Dirección Pública y las normativas protectorias.

Queda absolutamente notoria la omisión en hacer operativa la norma constitucional del art. 14 bis., dejando desprotegido a quienes gozamos de una mayor protección, los empleados públicos, y en mucha mayor medida, quienes tendrán que tomar las decisiones administrativas de las que serán responsables.

Ello es así por cuanto los trabajadores y trabajadoras se ven negados en su posibilidad de crecimiento, de creatividad, de aportar sus conocimientos al servicio público, cuando por razones políticas y burocráticas, se les niega la posibilidad de concursar y ejercer los cargos de forma permanente y con la debida responsabilidad e independencia.

De esa manera impera un sistema puramente político, donde los trabajadores comienzan poco a poco a perder su subjetividad, su independencia y ello no solo afecta a los empleados públicos directamente, sino que al conjunto de la sociedad.

Un Estado donde no se respeta la carrera administrativa no es un Estado libre, no es un verdadero Estado.

La independencia de la cual deben gozar los empleados públicos que detentan un cargo en un plazo determinado y que accedieron al mismo por concurso, no es la misma que presentan directivos designados por Decretos y por plazos de 180 días renovables consecutivamente, por decisiones arbitrarias y políticas, de las gestiones de turno.

Sin duda ello es una verdadera amenaza, no solo para los trabajadores y trabajadoras en su condición de empleados públicos con cargo Directivo, sino para los ciudadanos que somos los destinatarios de las políticas públicas llevadas adelante por dichos empleados.

Por el otro lado quienes detentan cargos públicos, sin poseer la oportuna idoneidad, son los encargados de llevar adelante la implementación de políticas públicas que nos afectan a todos los ciudadanos por igual.

Por lo cual podemos hablar de una doble afectación, una para dentro de la administración, que afecta principalmente al trabajador en carácter de funcionario y la otra hacia afuera, que afecta directamente a la sociedad civil, para las cuales responde el funcionario y la Gestión del momento.

Respecto de la primera, en la cual se ve afectado quien detenta el cargo sin su respectivo nombramiento legal (sin concurso), el miedo puede surgir como una herramienta de control por parte de la gestión de turno, una herramienta del poder burocrático, se admite, de igual modo, como parte natural del trabajo que la transgresión sea cometida, precisamente, por quienes son responsables de hacerlos cumplir.

Respecto de la segunda afectación, hacia afuera, los ciudadanos reciben el resultado de una política pública, llevada adelante por un funcionario, reitero, del cual no se conoce su idoneidad, no se sabe su grado o no de incompatibilidad y todo aquello necesario y fundamental, para el desarrollo de una buena gestión pública y transparente.

Sin duda nos encontramos frente a una nueva paradoja, somos parte del CLAD, asumimos compromisos mediante la Carta Iberoamericana de la Función Pública, pero nos tentamos a la hora de seleccionar funcionarios y aplicamos la discrecionalidad política a la hora de elegirlos.

En definitiva, hoy mas que nunca, si queremos soldar de una vez por todas la fractura existente entre la política y la sociedad, entre los decisores y los ejecutores de las

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública "Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad". Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

políticas públicas, entre la propuesta y la ejecución, de una vez por todas debemos avanzar en la implementación del Régimen de Alta Dirección Pública para que la maquinaria estatal funcione en su total magnitud, sea conducida profesionalmente, con eficacia y eficiencia, lo que sin dudas redundará en políticas públicas de calidad para nuestro pueblo.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- AUTON, Omar A. (2010) La negociación colectiva y la modernización del Estado. Avances y retrocesos; en Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental No 27, editada por la Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires, Argentina.
- BANCO MUNDIAL (2013 [1997]) El Estado en un mundo de transformación. Resumen del Informe sobre el desarrollo mundial Revista de Gestión y Análisis de las Políticas Públicas No 9 editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.
- BUENADER, Eduardo (2016) Algunas consideraciones sobre el empleo público y el derecho a la estabilidad (a propósito de un fallo de la Corte Suprema); en El Derecho, diario de doctrina y jurisprudencia No 14.031.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, en Estado, Administración Pública y Sociedad No 9, Caracas.
- CORTÁZAR, Juan Carlos; FUENZALIDA, Javier y LAFUENTE, Mariano (2016) Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿mejor desempeño del Estado?: un estudio exploratorio — (Nota técnica del BID ; 1054).
- GASPARÍN, Juan y DIÉGUEZ, Gonzalo (2018) GPS del Estado: Radiografía de 2017-2018, CIPPEC, Buenos Aires.
- SCIALPI, Diana (1999) Violencias en la administración pública: casos y miradas para pensar la administración pública como ámbito laboral; Catálogos Editora, Buenos Aires.
- HIRIGOYEN M.F. (1999) “Reflexiones acerca de la profesionalización del Servicio Civil”, en: Revista Temas, No 17. Buenos Aires, INAP.
- PAIDOS; Rubinstein, S. (2001) “El acoso moral: el maltrato psicológico en la vida cotidiana.
- FERREIROS, E. (2005). “El acoso moral (mobbing): un nuevo riesgo en la Medicina del Trabajo.
- Doctrina laboral, Vol. XIX-237-395. Buenos Aires: Errepar. “Los trabajadores del Estado: el fraude y el maltrato”.
- IPS El crecimiento mundial del salario registra el nivel más bajo desde 2008 (2018).

### Normativa citada

- Decreto Ley 16672 del 20 de diciembre 1943 Estatuto del Servicio Civil. Decreto No.16672 (16/12/1943)
- Ley 12954/1946 “Cuerpo de Abogados del Estado.”
- Decreto 6131/56
- Decreto-Ley 6666/57 “Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Nacional”. Decreto 1471/58
- Decreto 9530/58.
- Decreto 3770/71
- Ley 20172, “Escalafón del Personal Civil de la Administración Publica” Decreto 1428/73
- Ley 20173, “Instituto Nacional de la Administración Pública INAP”. Ley No 22.140/1980, “nuevo régimen Servicio Civil”.
- Decreto No 1797/80.

- Decreto No 3687/84
- Decreto No 2098/87
- Ley N° 23.696 “Ley de Reforma del Estado” Ley N° 23.697 “Ley de Emergencia Económica” Decreto No 2476/90.
- Decreto N° 993/91. Decreto No 1428/73. Convenio 154 (OIT) .
- Convenios 151 OIT “Protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública”
- Ley No 23.328/ 1986, Ley No 23544, 1987.
- Ley No 24.185/1992, “negociaciones colectivas a celebrarse entre la Administración Pública Nacional y sus empleados”.
- Ley No 22.140 “Régimen Jurídico Básico de la Función Pública”.
- Ley Nro. 25.164 “Regulación del Empleo Público Nacional”.
- Decreto No 1421/02.
- Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Publica Nacional homologado por el - Decreto 214/06.
- Constitución Nacional
- Madorrán, Marta Cristina c. Administración Nacional de Aduanas s/ incorporación”, Fallos: 330:1989.
- Decreto 66/99. ley Nro. 23.592
- Declaración Socio Laboral del MERCOSUR Resolución No 145/16
- Ley N° 24.576 “contrato de trabajo”
- Conferencia Mundial de Beijing
- Planes de acción de la OIT
- La Internacional de Servicios Públicos (ISP)
- LEY N° 1.225, CABA, sancionada el 04/12/2003 con promulgación: De Hecho del 05/01/2004 BOCBA N° 1855 del 12/01/2004.
- Ley 13168 Provincia de Bs. As., sancionada 18/12/2003, con promulgación en 24/02/2004.