

II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION PUBLICA

Ponencia: La necesaria despolitización del Sistema de Empleo Público.

Carlos Cagnoli

Lic. en Administración Pública y Municipal (UNGSM). Posgrado en Control y Gestión de Políticas Públicas (Flacso). 30 años de trayectoria en diversas jurisdicciones y cargos en la administración pública. Se interesa en los procesos de reformas del Estado y de la Administración Pública, publicando numerosas investigaciones, estudios y trabajos. Como integrante de la Asociación Argentina de Administración Pública se dedica a la capacitación de funcionarios y agentes del sector público.

Abstract

La reforma administrativa de los 90 nos dejó un sistema de empleo público supuestamente basado en la profesionalización, y con puestos gerenciales ocupados por concurso y con permanencia en el cargo. A través del tiempo, los diferentes gobiernos lo fueron convirtiendo en un sistema discrecional, basado en nombramientos transitorios, y cargos gerenciales nombrados en forma excepcional y sin reunir la idoneidad del cargo. Esta discrecionalidad afecta la institucionalidad del Estado. Lograr un sistema de servicio civil, profesionalizado, satisfecho, y al servicio del ciudadano, requerirá no solo reformular el sistema de empleo público, sino también limitar la discrecionalidad de los funcionarios políticos.

Introducción

Sin temor a equivocarnos, podemos decir que el Estado es la organización con mayor cantidad de empleados y el motor de la economía activa. La mayor parte del dinero que detrae a la población, lo vuelca al mercado a través de la contratación de bienes y servicios, transferencias, servicios sociales, créditos, aportes no reembolsables, servicios públicos, etc.

Se supone que su fin último es la satisfacción del interés público, o sea la satisfacción de aquellas necesidades colectivas que el ciudadano no puede darse por sí, y que el sector privado no está dispuesto a proveer a precios razonables.

El logro de sus objetivos de gobierno, la calidad de sus servicios, y la satisfacción de la ciudadanía con ellos, dependerá de la calidad de sus instituciones. Y la calidad de sus instituciones no solo depende de su planificación organizacional a largo plazo, sino también de la calidad de sus funcionarios políticos y la construcción de una función pública permanente, profesional y con vocación de servicio social. O sea, un sistema de empleo público con reglas claras, e independiente del sector político de turno.

Lamentablemente, en Latinoamérica si bien se sancionaron marcos regulatorios tendientes al desarrollo de carreras administrativas estables y la profesionalización del sector público, en la práctica terminaron siendo actos formales sin aplicación plena. Lejos de lograr el fortalecimiento institucional pregonado en las reformas estatales y administrativas de los 90, se mantienen simultáneamente prácticas de

clientelismo político del SXIX, y un rígido racionalismo burocrático dando por resultados Estados con baja calidad institucional.

De hecho el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) define la función pública en la zona austral de Latinoamérica, como una función pública en desarrollo, con “pervivencia del clientelismo” y “dependencia de los períodos presidenciales”.

Su Secretario General refiriéndose a la República Argentina en especial, observa la necesidad de una necesaria revitalización del sector público acompañada de una reforma que lo “desburocratice y despolitice” (Velázquez López 2020).

Administración Pública Nacional

Hablar de empleo público no es un tema fácil, no solo debido a la compleja configuración de nuestra administración pública y la gran cantidad de escalafones existentes, sino también debido a la gran dispersión de datos.

Si bien existe una Base Integrada de Empleo Público (BIEP), empresas, sociedades del Estado, fondos fiduciarios y universidades nacionales no brindan información o lo hacen de forma irregular (INAP 2020).

Refiriéndonos a la organización del Sector Público Nacional nos vamos a encontrar con una gran cantidad de organismos y diferentes categorías jurídicas.

I.- Sector Público Nacional No Financiero

En este sector podemos diferenciar la Administración nacional (compuesta por organismos que conforman el presupuesto nacional y se rigen por normativa del sector público) y la Administración extrapresupuestaria (organismos que operan por fuera del presupuesto nacional y se rigen por normativa del sector privado).

1.- Administración Nacional

a) *Administración Central (AC)*: Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Ministerio Público.

b) *Administración Descentralizada (AD)*: Organismos Descentralizados, Instituciones de Seguridad Social y Universidades Nacionales.

2.- Administración Extrapresupuestaria:

Empresas del Estado, Sociedades del Estado, Entes Públicos y Fondos fiduciarios.

II.- Sector Público Nacional Financiero

Compuesto por entidades financieras del sistema bancario y no bancario. Se rigen por normas del sector financiero, y el Banco Central (BCRA) es la autoridad de aplicación.

1.- Sistema financiero bancario

Banco Central de la República Argentina, Banco de la Nación Argentina, Banco Hipotecario SA, Banco de Inversión y Comercio Exterior SA.

2.- Sistema financiero no bancario

a) Empresas Públicas Financieras: Pellegrini SA –Fondos Comunes de Inversión, BICE Fideicomisos, Factorig y Leasing SA y empresas del Grupo Banco Nación (Nación Seguros, Nación servicios, etc)

b) Otras Instituciones Públicas Financieras: Institutos de Vivienda del Ejército y de la Fuerza Aérea.

Como vemos existe una gran complejidad, por lo cual para delimitar el campo de observación, en este trabajo nos vamos a abocar al análisis de la administración nacional en el Poder Ejecutivo Nacional, y con más detenimiento en el Sistema Nacional de Empleo Público (escalafón SINEP)

Regímenes Escalafonarios

A abril del 2020 la sumatoria de empleados de la administración nacional (ministerios y organismos descentralizados) más entes públicos (AFIP, PAMI e INCAA) arrojaba una totalidad de 383.146 puestos de trabajo (ITEP N° 3).

De esta sumatoria 186.875 son empleados civiles y 196.271 no civiles (fuerzas armadas y de seguridad)

Debemos recordar que los agentes civiles no encuadran en un solo régimen de carrera administrativa, sino que se distribuyen en más de 40 regímenes distintos, con variada composición cuantitativa y cualitativa.

Escalafón	Cargos	%
SINEP	61.664	33
AFIP	21.656	12
PECIFASE	16.538	9
ANSES	13.404	7
CONICET	13.071	7
PAMI	12.838	7
INTA	6.530	3
DNV	4.961	3
Resto (40 escalafones)	36.213	19

Total 186.875 100

Dentro del Poder Ejecutivo Nacional, un poco más de la mitad del personal civil (54%) se encuentra incluido en 3 escalafones principales:

- Sistema Nacional de Empleo Público –SINEP- (33%),
- Administración Federal de Ingresos Públicos –DGI /ADUANA- (12%).
- Personal Civil de las Fuerzas Armadas y Seguridad -PECIFASE- (9%),

Otro 27% del personal civil se encuadra en 5 escalafones:

- ANSES (7%),

- Científico Técnico (7%),
- PAMI (7%),
- Instituto Nacional de Tecnología Industrial –INTA- (3%),
- Dirección Nacional de Vialidad –DNV- (3%),

El restante 19% del personal civil (36.213 agentes) se atomiza en más de 40 regímenes de carrera.

Remuneraciones promedio

Si tomamos el sueldo promedio entre categorías de los escalafones anteriormente detallados, veremos que también existe una gran asimetría.

Escalafón	Sueldo Promedio \$
AFIP (DGI+ADUANA)	192.389
PAMI	101.299
ANSES	93.947
CONICET	80.491
INTA	75.826
DNV	65.411
PECIFASE	56.531
SINEP	56.501

AFIP (DGI+ADUANA) lejos ocupan el primer lugar. Si lo tomamos como parámetro, vemos que PAMI y ANSES reciben aproximadamente el 50% de ese salario, y así va en disminución hasta llegar al escalafón mayoritario (SINEP) que ganan menos del 30% de ese promedio.

Debemos considerar que se está tomando la remuneración normal, habitual y permanente de cada escalafón, o sea que dichas remuneraciones pueden verse incrementadas si incluimos conceptos variables como pueden ser adicionales, complementos, compensaciones, hs extraordinarias, etc.

De hecho AFIP distribuye entre sus empleados un excedente de recaudación (cuenta de jerarquización) que puede llegar a constituir hasta el 100% de la remuneración.

Incluso dentro del mismo escalafón SINEP que engloba a los ministerios, encontramos que los organismos dependientes del Ministerio de Justicia perciben un incentivo de sueldo proveniente de los entes cooperadores Ley 23.283, que también puede llegar a constituir hasta el 100% sobre la remuneración habitual.

Modalidades de contratación

La Ley Marco de Regulación del Empleo Público N° 25.164 en su artículo 7° establece que el personal podrá revistar en alguno de los siguientes regímenes:

- Régimen de estabilidad

- Régimen de Contrataciones
- Personal de Gabinete de las autoridades superiores
- Prestación "ad honorem"

En relación a las modalidades de contratación, la estabilidad marca una línea divisoria entre la planta permanente y el resto del personal que se distribuye en un sinnúmero de variantes de contratos a término.

El Régimen de estabilidad otorga al personal permanencia a través del tiempo, derecho a la carrera administrativa, promoción basada en evaluaciones de desempeño, capacitación acordes con sus funciones, y sistemas de selección basados en el mérito y la capacidad de los agentes. Cada cargo permanente o transitorio está expresamente incluido en la Ley de Presupuesto nacional.

El régimen de contrataciones, comprende la contratación de personal por tiempo determinado, y la designación en plantas transitorias, para la prestación de servicios de carácter estacional que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente.

Dicho personal si bien es equiparado salarialmente en los niveles y grados del régimen de estabilidad, no están incluidos en la carrera administrativa, carecen de estabilidad, su designación debe ser renovada periódicamente y puede ser cancelada en cualquier momento pues el cargo no está contemplado en el presupuesto nacional.

Si bien hasta los años 90 por norma el ingreso era a planta permanente y por excepción a planta no permanente, a partir de las reformas estatales neoliberales se fueron ampliando las modalidades de contratación sin estabilidad en la carrera, desarrollándose una verdadera burocracia paralela.

A través de los años se siguieron estableciendo nuevas formas de ingreso al Estado, llegando a la actualidad con un sinnúmero de modalidades y formas de contratación sin estabilidad: personal de gabinete (Decisión Administrativa N° 267/2018); designaciones transitorias en cargos de planta permanente; plantas transitorias, contratos bajo relación de dependencia laboral (Ley Marco N° 25.164 art 9°), locación de servicios profesionales a título personal (Decreto N° 1109/2017); consultorías no personales o locación de obra personales (Decreto N° 1030/2016); contratos a través de Unidades Ejecutoras con financiamiento externo; convenio de pasantías (Decretos N° 93/95 y 1546/06); becas (de Investigación, a estudiantes, otras becas); otras modalidades: (horas cátedras, electorales, censales).

El financiamiento no se registra como cargos de personal sino como un monto en el Inciso 1 Gastos en Personal (1.7 Gabinete de asesores, 1.8 contratados, 1.8.7 contratos especiales). Asimismo otro tipo de contrataciones se financian por el Inciso 3 Servicios no personales (locación de obras, pasantías, becas de investigación), o el Inciso 5 Transferencias (becas a estudiantes).

Esto otorga una gran discrecionalidad al momento de los nombramientos, pues los organismos pueden contratar una cantidad ilimitada de personas mientras no excedan los montos asignados presupuestariamente.

Puestos de trabajo según tipo de contratación

A través del tiempo podemos verificar un continuo crecimiento de la planta de contratos a término, en desmedro de la planta permanente.

En el año 2003 existían 180 contratos bajo relación de dependencia laboral del artículo 9° de la Ley Marco N° 25.164, y en el 2012 llegaban a 39.165 (Salas & Wegman. 2016).

Podemos inferir que este aumento se acentuó a partir del congelamiento de vacantes de planta permanente dispuesto por la Ley de Presupuesto 2001 y la prohibición de concursarlos (que continúa hasta la actualidad); y por el otro lado por el pase a la ley marco, de una parte de los contratos sin relación laboral de locaciones de servicios y de obras.

Si analizamos las cifras globales del personal civil de las entidades presupuestarias y extrapresupuestarias al año 2014 (Salas & Wegman. 2016), vemos que del total de cargos permanentes presupuestados, los organismos extrapresupuestarios tenían ocupados el 99% de los cargos y los organismos por dentro del presupuesto nacional solo llegaban a ocupar el 70%.

2014.- Personal Civil de Entidades Presupuestarias y Extrapresupuestarias

Cargos Planta Permanente	Presupuestado	Ocupado	% aprox
En Presupuesto	121.102	85.553	70
Extra Presupuestario	88.247	87.306	99

Cargos Ocupados	Permanente	Contratado	% aprox
En Presupuesto	85.553	65.237	76
Extra Presupuestario	87.306	5.043	6

Del mismo modo podemos observar que en los organismos extrapresupuestarios los contratos incidían en un 6% respecto a la planta permanente, mientras que en los organismos por dentro del presupuesto nacional esa cifra llegaba al 76%.

Actualmente, como vemos en el siguiente cuadro, los cargos de planta permanente concentran el 63,5 % del total y los cargos temporarios (contratos, más transitorios) el 36,5 %.

Planta	Cant	%
Permanente	118.649	63,5
Contrato	60.020	32,1
Transitoria	8.206	4,4
	186.875	100

Ahora, si contrastamos planta temporaria versus permanente, vemos que actualmente el personal sin estabilidad (68.226 cargos) equivale al 57% del personal con estabilidad (118.649 cargos).

Sistema Nacional de Empleo Público

Como habíamos visto el Sistema Nacional de Empleo Público -SINEP- es el escalafón más numeroso del personal civil en el Poder Ejecutivo Nacional (61.664 cargos) que alcanza a los Ministerios de la administración central y algunos organismos descentralizados.

Este escalafón tiene la particularidad que como parte de la reforma administrativa del Estado, en el año 1991 fue modificado, convirtiendo el viejo “escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional” (Decreto N° 1428/73) en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (actual SINEP).

Se pasó de un escalafón vertical donde uno podía ingresar a la carrera administrativa como cadete y por concurso interno egresar como director, a un escalafón horizontal donde el agente permanece siempre en la misma categoría y solo puede ascender a través de concursos abiertos al público.

Demás está decir que si bien el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (actual SINEP) aspiraba a incorporar a todos los organismos públicos, muchas entidades no adhirieron y continuaron con sus regímenes escalafonarios y otros buscaron quedar por fuera del presupuesto nacional.

El escalafón SINEP fue uno de los escalafones más golpeado desde su creación por la pérdida de cargos permanentes, el constante ingreso de personal con contratos a término, y un acentuado estancamiento salarial.

En este sentido, del informe trimestral de empleo público sobre los intervalos salariales del personal civil, vemos que del total de agentes que alcanzan la franja superior de ingresos, la participación del personal Sinep es solo del 7%, mientras que en los rangos más bajos de sueldo su participación alcanza el 65 y 53% del total.

Sueldo promedio	Total agentes	Resto Escalafones	SINEP	% aprox sobre total
Hasta \$ 40000	21.918	10.292	11.626	53
Hasta \$ 60000	48.314	16.494	31.820	65
Hasta \$ 80000	42.316	29.170	13.146	31
Más de \$ 80000	70.614	65.542	5.072	7

Tomando el período 2014-2020 el Informe Trimestral de Empleo Público detalla que hay una tendencia general al estancamiento en la carrera administrativa del personal SINEP el cual se profundiza en los niveles más bajos del escalafón en general. En este periodo solo el 17,9 % de los trabajadores pudo ascender de nivel escalafonario.

Comparando según el tipo de contratación, se verifica un mayor estancamiento en la planta permanente, dado que solo un 10,4 % logró ascender, contra un 21,6 % entre los contratados.

Asimismo se verifica que entre los agentes de la planta permanente se registró una mayor proporción de movimientos en sentido descendente. Paradójicamente, pareciera que el personal con derecho reconocido a la carrera administrativa tiene menores chances efectivas de desarrollarla que quienes no se encuentran incorporados a ella.

De hecho el informe expone que aquellos trabajadores que permanecieron en planta permanente durante toda la etapa en cuestión exhiben mayor estancamiento en la carrera, quedando demostrado que al menos en el ámbito del SINEP una vez que se ingresa a la planta permanente, resulta difícil promover de nivel (categoría).

Con respecto a la cobertura de cargos directivos por concurso -mecanismo instituido por ley-, a enero de 2020 solo un 8,6 % de los puestos se encontraba concursados evidenciando un escaso apego por parte de las autoridades a la política de concursos, predominando el reclutamiento de personal directivo a través de mecanismos discrecionales, como las designaciones transitorias.

Conclusión

El sistema de empleo público actual, indudablemente es resultado del proceso de transformaciones estatales iniciadas bajo las políticas neoliberales de los 90, intentando adaptar la administración pública a las técnicas del sector privado, para el gerenciamiento de un Estado mínimo reducido a sus funciones básicas.

De esta manera, bajo la supervisión de los organismos multilaterales de crédito y la colaboración de consultoras internacionales, se dispuso una drástica reestructuración organizativa, masivo despido de empleados de planta permanente, y la implementación de un nuevo sistema de empleo público que promovió la formación de burocracias paralelas, permitió otorgar libertad de acción a los nuevos gerentes, y favoreció el manejo discrecional de los recursos públicos.

Se pasó así de un sistema donde la norma era la planta permanente y la excepción la planta no permanente” a un sistema inverso donde por norma el ingreso es a planta transitoria y por excepción a planta permanente.

Si bien mirando treinta años hacia atrás hoy tenemos en claro que dichas reformas tenían como fin no explícito debilitar al Estado, facilitar la desorganización administrativa, e impedir la formación de un servicio civil al servicio de la sociedad, lo cierto es que los gobiernos posteriores estuvieron lejos de intentar revertir esta situación.

Unos tras otros fueron creando nuevas formas de ingreso al Estado por los canales informales más variados, mantuvieron el congelamiento de vacantes, introdujeron “un sistema de evasión” al concurso mediante el nombramiento en cargos directivos en forma transitoria y sin reunir los requisitos requeridos para el cargo.

Más allá de la retórica, las medidas tomadas lejos de buscar una administración pública ordenada solo sirvieron para ampliar el margen de discrecionalidad de una estructura política que se sigue financiando a través de las instituciones del Estado

Esto posibilita el continuo nombramiento de parientes, amigos y militantes asegurando la continuidad de prácticas patrimonialistas, considerando a la administración pública como un botín electoral, para mantener sus estructuras políticas convirtiendo en muchos casos los recursos públicos en “negocios privados”.

Hoy en el siglo XXI nuestros gobiernos, por acción u omisión, se siguen manejando con prácticas patrimonialistas del siglo XIX, que presentan serias dificultades para el desarrollo del país, convirtiéndose en prácticas antidemocráticas que excluyen cualquier tipo de mecanismo de control democrático sobre el ejercicio del poder.

Solamente a través de la despolitización de la administración pública y en especial del sistema de empleo público, podremos lograr un Estado democrático, presente y al servicio de la ciudadanía.

Resulta imprescindible encarar la constitución de un Servicio Civil permanente y profesionalizado, asegurando su independencia del poder político y su permanencia a través del tiempo.

Como en otros países nuestra administración debería tener pocos cargos de alternancia política, un estrato medio de conducción técnica a cargo de un cuerpo muy profesionalizado, y en la base un plantel estable con cargos directivos por concurso interno.

Requerirá del gobierno una fuerte decisión de cambio para terminar con este modelo configurado bajo las políticas neoliberales de los 90 y establecer un cambio institucional en las reglas de juego, que permita construir una función pública al servicio de la sociedad, evitando la apropiación del Estado por parte de los grupos políticos.

La ética, la moral y la honestidad deben dejar de ser discursos retóricos para convertirse en normas de conducta que aseguren el porvenir de nuestras generaciones presentes y futuras.

Bibliografía

Cagnoli Carlos (2019). Administración y Empleo Público, Un cambio necesario en las reglas de juego. Buenos Aires, Asociación Argentina de Administración Pública.

Cagnoli Carlos (2020). Sistema de Empleo Público, Un resabio de los 90. Buenos Aires, Asociación Argentina de Administración Pública.

Instituto Nacional de la Administración Pública (2020). Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP). Buenos Aires, Año 2 N° 3.

Salas E & Wegman M (2016). Para un servicio civil que merece un país en serio. Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Velázquez López Francisco Javier (2020), Innovación Pública después de la COVID-19. Buenos Aires, Ciclo de Conferencias de INAP.