

## REFLEXIONES PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO(\*)

CARLOS R. CAGNOLI (\*\*)

### Introducción

En todas partes del mundo las administraciones públicas han sido y son, acertadamente o no, acusadas de ineficiencia y abuso burocrático aún en aquellos países donde pensamos que funciona mejor (Groisman, 1991).

Durante las últimas décadas, la preocupación de los países desarrollados por la influencia que las deficiencias del aparato burocrático ejercían sobre el resultado de las políticas públicas, acompañado de una mayor presión de los ciudadanos por la satisfacción de sus necesidades, colocaron a estas problemáticas en la vidriera pública.

Esta situación los obligó a replantear seriamente sus políticas administrativas, generando así procesos tendientes a reformar su aparato gubernamental, buscando mejorar su capacidad para gobernar eficazmente.

En este sentido en nuestro país, desde los años sesenta hasta nuestros días, se han aplicado sucesivos programas de reforma o modernización del Estado, sin que ello haya resultado a través del tiempo, en un fortalecimiento de las capacidades estatales y un mejoramiento cualitativo de su gestión administrativa.

La reforma estatal de los 90, fue la culminación de un proceso político iniciado décadas antes que apostó al debilitamiento del Estado. Hoy así, la ciudadanía encuentra cada vez menor capacidad de respuesta de los responsables de las administraciones públicas nacional y subnacional, a la creciente y cada vez más urgente demanda de soluciones. (Kuntz, Trabucco, 2001).

De este modo, pasar del Estado que tenemos al Estado que queremos(1), demandará una fuerte decisión política de cambio y la construcción de una administración pública profesionalizada, ordenada y austera que permanente en el tiempo, permita saldar nuestras deudas con la sociedad y los acreedores.

Así, en el marco de las reformas de las últimas décadas, abordaremos en este trabajo algunas características del funcionamiento del aparato estatal, planteando sus deficiencias como *problemas de políticas públicas*, que nuestros gobiernos indefectiblemente deberán resolver.

Entendiendo que solo con un Estado ordenado podremos salir de la crisis, nos daremos por cumplido si pudiéramos operar como disparador de un debate que, salvo honrosas excepciones, hasta hoy no ha merecido especial atención en nuestro país: Argentina debe comenzar a pensar su administración gubernamental como política de Estado y como proyecto de largo plazo.

### Las reformas administrativas en Argentina

Si bien muchas veces éstos términos se utilizan indistintamente, es importante diferenciar la reforma administrativa de la reforma del Estado. Si bien la primera se encuentra inserta en el marco de la segunda, podríamos decir que la reforma del Estado tiene que ver con la definición de sus fines y roles y las formas de intervención que adopta, mientras que la reforma administrativa será una parte acotada de aquella y se referirá a la organización y funcionamiento del aparato burocrático y la modificación de los valores y conductas de quienes lo integran.

En este sentido, tal como lo observa Groisman (1991), salvo que se aspire a suprimir el Estado, no es posible desentenderse de la necesidad de mejorar la organización y el funcionamiento de la administración pública.

(\*) Ponencia presentada en el 2do. Congreso Argentino de Administración Pública, Córdoba, 2003.

(\*\*) Lic. en Administración Pública. Egresado de la Escuela de Política y Gobierno (UNSAM)

(1) Resulta necesario aclarar que cuando hablamos del Estado nos estamos refiriendo por un lado al "gobierno", como órgano de conducción política, compuesto por funcionarios transitorios de carácter político, que institucionalizarán sus acciones a través de la sanción de normas de acuerdo a los intereses del partido dominante. Por el otro lado, encontraremos a la "administración pública", como órgano ejecutor de las decisiones de los primeros, compuesto por la denominada "burocracia" (conocidos indistintamente como funcionarios, agentes o empleados públicos). La voluntad política para la construcción de esa nueva administración gubernamental, obligará indefectiblemente a abandonar la costumbre que por interés, ineficiencia u omisión, han mantenido los gobiernos argentinos de atacar los efectos de los defectos, sin resolver los problemas de fondo, y deberá plantear a su vez un verdadero debate en el seno de la sociedad, sobre el rol del Estado en la Argentina y cómo debe funcionar su aparato gubernamental.

Sin embargo desde la década del 60 los reformistas de turno convencieron al inconsciente colectivo, que la solución a todos los males se encontraba en la mera reducción numérica de empleados estatales(2) y disminución del gasto público(3), y no en la detección de problemas concretos que permitieran mejorar la capacidad del Estado, para actuar como agente de desarrollo y corrector de las desigualdades sociales (Roulet, 1988).

A través de argumentos retóricos, basaron el rediseño de la organización pública en diagnósticos genéricos, prometiendo soluciones universales que no tenían en cuenta la especificidad propia de cada organización y sus problemáticas –escuelas, hospitales, fuerzas armadas, etc-, logrando que la reforma administrativa –el mejoramiento de la organización pública-, fuera tratada como un problema meramente técnico, evitando así considerar los componentes políticos que intervenían.

Así las reformas implementadas, publicitadas con espectacularidad(4), no solo no consideraron la realidad institucional de nuestra administración pública, sino que en la práctica parecen haber seguido la receta del "cambio para que nada cambie", pues lejos de solucionar sus deficiencias operativas, sirvieron para ampliar el margen de acción de una estructura política que se financia a través de las instituciones del Estado.

La falta de resultados concretos de las acciones encaradas a través del tiempo, permite hoy poner en tela de juicio si realmente se perseguía el mejoramiento de la administración, o si en el marco de un Estado políticamente debilitado y endeudado económicamente, en realidad se propiciaba la progresiva desarticulación de su administración pública, a partir de una concepción anti estatista que ponía en tela de juicio la existencia misma del Estado, pregonando su minimización.

En este sentido, la responsabilidad del fracaso debe ser compartida con aquellos funcionarios políticos que, evidenciando un completo desconocimiento de las particularidades del ámbito público, aplicaron reformas copiadas de libros de management (Lara, 2001) que nada tenían que ver con la realidad institucional de nuestra administración pública.

Principales proyectos de reforma desde 1958(5)

1958	Decreto 10974	Plan de Racionalización y Austeridad
1966	Decreto-Ley 17614	Ordenamiento racional de la Administración Pública
1974	Decreto 574	Consejo Nacional para la Reconstrucción Administrativa
1977	Decreto-Ley 21630	Sistema Nacional de la Reforma Administrativa
1986	Decretos 2192/3/4	Reforma del Estado
1989	Ley 23696	Reforma del Estado
1996	Ley 24629	Reorganización administrativa
2001	Decreto 103	Plan Nacional de Modernización de la Adm. Pública

## La reforma del Estado argentino en los 90

Durante las últimas décadas, como forma de revitalización del capitalismo, se instaló a nivel mundial el pensamiento neoliberal, primando el principio de la libertad individual al de la seguridad colectiva que brindaba hasta entonces el Estado.

El pensamiento económico clásico imperante, sostuvo la libertad absoluta del mercado y el principio de no intervención (o neutralidad) del Estado en la economía. El gasto público argentino dejó de ser así un instrumento de política económica, y el Estado pasó a ser un *Estado mínimo*, relegado a cumplir solamente sus funciones esenciales.

Simultáneamente, deliberadas campañas antiestatistas -a veces con fundamentos ideológicos contrapuestos- (Groisman, 1991), tuvieron por objeto la completa desacreditación del Estado, demandando posteriormente profundas reformas en el ámbito estatal.

(2) Recordemos al breve Ministro de Economía López Murphy, quien en medio de una crisis institucional reducía el mejoramiento del Estado, a la expulsión compulsiva de empleados públicos.

(3) Base del pensamiento económico clásico, donde los gastos estatales deben ser los mínimos para atender sus funciones esenciales, evitando intervenir en la economía a través de sus actividades empresarias.

(4) El anuncio de las reformas generales, drásticas e inmediatas constituye una tentación para cada nuevo gobierno porque sirve para dos fines: por una parte, tiene un efecto propagandístico respecto de los buenos propósitos o preocupaciones de las autoridades; por otra parte, pretende trasladar al aparato administrativo las eventuales culpas de una gestión deficiente. "Así "la burocracia" como el mal tiempo o la mala suerte, ha servido por generaciones para consolarnos de los malos gobiernos, tomando el empleado público las culpas de una dirección deficiente" (Rodríguez Arias, 1987, p 217 en Groisman, 1991 p 21)

(5) Estos proyectos se diferenciaron por su orientación política o alcances, pero mantuvieron las dos finalidades consiguadas: la disminución del gasto público y la reducción del número de agentes (Groisman 1991 p. 23)

En nuestro país, los profundos cambios introducidos durante la década de los 90 en el aparato estatal, mediante la Ley 23.696 de Reforma del Estado, se basaron en dos pilares:

- 1) El *renunciamiento de roles por parte del Estado* cuya ejecución fue transferida a terceros (a través de privatizaciones, desregulaciones, descentralización de salud y educación a las provincias, y la terciarización de servicios de la administración),
- 2) El *achicamiento de los organigramas estatales, y la reducción de personal* (mediante disponibilidades, jubilaciones anticipadas y retiros voluntarios).

Curiosamente, la concepción antiestatista imperante confiaba -podríamos decir en una actitud casi infantil- que el achicamiento del Sector Público "crearía espontáneamente su fortalecimiento" (Iazzetta, 1996 p.57), suponiendo resultados que en la práctica jamás se lograron: *el fortalecimiento de las capacidades estatales de gestión, la reducción del gasto público* como paliativo al déficit fiscal y, *la eliminación del clientelismo y corrupción* en los organismos estatales.

De hecho, las numerosas reestructuraciones de organismos públicos encaradas, si bien debía suponer una optimización del sector público, no mejoró la capacidad de gestión interna del Estado. Las reestructuraciones más ambiciosas(6) culminaron en la mera reducción de unidades organizativas y eliminación de empleados públicos, sin tener en cuenta metas y resultados deseables(7).

A su vez, la necesidad de ingreso de divisas frescas al país, de atender los nuevos roles asumidos por el Estado y financiar los costos de la reestructuración pública, multiplicaron las operaciones de proyectos con financiamiento internacional (BID, BIRF, BM) que no generan beneficios económicos que sirvan como medio de repago, contribuyendo a engrosar así la deuda externa (INAP, 1993).

Contrario a lo que indicaba la experiencia internacional que las reformas exitosas orientadas al mercado requerían un fortalecimiento de los poderes públicos, podemos hoy coincidir que en Argentina la experiencia privatizadora resultó en el debilitamiento del Estado en todas sus dimensiones.

A partir del año 2000, como forma de captar el interés de la clientela electoral, la palabra *Modernización* reemplazó al término *reforma* en el discurso político(8). Pero el ambicioso plan presentando por el oficialismo, fue considerado por muchos como simples *ideas sueltas* en el intento de mejorar la gestión del Estado(9).

### **El problema de las estructuras organizacionales**

El diseño de la estructura estatal corresponde a un acto racional, mediante el cual se determina de acuerdo a los objetivos institucionales, la centralización o descentralización de funciones estatales y la asignación de competencias a cada organismo, determinando claramente las unidades organizativas sustantivas y de apoyo que los componen, la cantidad de niveles de conducción -políticos y técnicos- y la estructura de cargos correspondiente(10).

Sin embargo, en la práctica se observa una alta discrecionalidad política en el tratamiento de las estructuras, trasladando al diseño institucional, la solución de compromisos políticos (11) mediante la creación o transferencia de unidades organizativas, logrando aumentar así la irracionalidad de la administración pública.

Durante los 90, la obsesión por achicar el tamaño del aparato estatal, llevó a aplicar dos profundas reestructuraciones mediante los Decretos Nº 435/90 y 660/96, disponiendo importantes reducciones en el número de organismos. Sin embargo durante el proceso, sucesivas correcciones produjeron una verdadera metamorfosis, originada por la constante transferencia, fusión, desaparición o creación de unidades organizativas, algunas de las cuales duraban solo meses(12).

(6) Decretos Nº 435/90, 479/90, 2476/90, 1757/90, 1691/91, 660/96.

(7) En esta etapa, las consultoras externas percibieron astronómicos honorarios, para decirle al Estado como hacer cosas que nunca se cumplieron (Lara, 2001).

(8) La idea de modernización de la administración pública podría disminuir el alcance real del problema, presuponiendo que lo central es su vetustez Roulet, 1988.

(9) La Razón, 25/07/00.

(10) Estos organismos y quienes los conducen, tienen a su cargo las funciones gubernamentales de administración, defensa, seguridad, salud, educación, seguridad social, transporte, energía, minería, turismo, etc. y la responsabilidad sobre la recaudación y administración de parte del presupuesto nacional según la distribución que de él se haga.

(11) Muy a menudo las estructuras son creadas en función de las personas. La necesidad de ubicar a alguien en una posición de alta responsabilidad en la estructura gubernamental se manifiesta en una designación mediante la cual, simultánea y a veces, implícitamente, se crea la institución o unidad, se establece el puesto cabeza y se designa al funcionario que lo ocupará". (OSZLAK, 1999 p.11)

(12) Entre 1990 y 1998 el Decreto 479/90 (I Reforma) tuvo 269 modificaciones, y el Decreto 660/96 (II Reforma) tuvo 62 modificaciones entre 1996 y 1999.

La observación de su evolución histórica a través del tiempo, dejan al descubierto espasmódicas variaciones en el número de secretarías y subsecretarías, situación que se agrava más si tenemos en cuenta la proliferación de cargos de conducción tales como direcciones, vice-direcciones y coordinaciones de programas –[gráfico 1](#)–.

Esta situación a su vez , lejos de contribuir a determinar cual es la cantidad óptima de personal necesario, impacta sobre la estructura ocupacional produciéndose bruscas variaciones tal como se observa en el [gráfico 2](#).

### **El problema de las políticas en personal [\(13\)](#)**

En nuestro país a través del tiempo, la ineficiencia de los funcionarios políticos y las culpas de los malos gobiernos, han sido cargadas sobre las espaldas del empleado público, logrando así la desmoralización de los cuadros y su desprestigio ante la sociedad.

Si bien en los países desarrollados ya nadie discute la necesidad de una burocracia permanente, profesionalizada y bien remunerada, en nuestro país la visión cortoplacista sumada a la obsesión por la disminución del gasto, permitieron aplicar constantes e indiscriminadas políticas de reducción de agentes([14](#)), sin estudios previos que determinaran los puestos sobrantes en cada organismo.

Así hasta el año 2000, disponibilidades, jubilaciones anticipadas y retiros voluntarios fueron las herramientas que, mediante el pago de tentadoras indemnizaciones([15](#)), permitieron descartar del Estado al personal más calificado o de mayor antigüedad, afectando no solo la organización interna de las instituciones sino también la calidad de los servicios públicos.

El continuo congelamiento de las vacantes producidas por renuncias o fallecimientos, impidió renovar la estructura permanente mínima deseable para el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones, mediante nuevos ingresos desde el ámbito privado([16](#)), o ascendiendo internamente al personal estable, jerarquizando los cuadros.

Paralelamente a partir del año 1995 mediante Decreto Nº 92/95 –actual Decreto Nº 1184/01- se estableció un flexible y bien remunerado régimen de contratación de personal temporario, cuya flexibilidad de aplicación resultaron funcionales a un sistema político con alta discrecionalidad en el manejo de los recursos organizacionales (Cagnoli, 2003). Este régimen, junto a la proliferación de unidades ejecutoras de proyectos con financiamiento internacional, comenzaron a constituir verdaderas burocracias paralelas a la planta estable existente (Salas, 2001).

Con respecto a la composición escalafonaria de los agentes de la administración pública, -si bien resultaría difícil y hasta inconveniente establecer un único ordenamiento debido a la especificidad de ciertos servicios que presta el Estado-, se observa una importante dispersión del personal civil. Con el correr del tiempo, diferentes organismos fueron ganando espacio propio atomizándose actualmente en aproximadamente 48 regímenes distintos de carrera, con variada composición cuantitativa y cualitativa –[Gráfico 3](#)–.

Si bien a partir de 1991 el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) intentó establecer un sistema uniforme para el personal civil de la Nación, estuvo limitado por el escaso porcentaje de personal al que alcanzó (27%), debido a las tensiones sectoriales producidas por la posible pérdida de beneficios adquiridos.

En relación a las remuneraciones del personal estable del sector público([17](#)), el Estado nacional ha seguido una desalentadora política salarial, manteniendo congelados los haberes desde el año 1992, aplicando durante los ejercicios 2000, 2001 y 2002 una compulsiva reducción del 12 y 13% respectivamente([18](#)).

*[\(13\)](#) Información actualizada sobre empleo público puede encontrarse en Zeller Norberto, Rivkin Ana, El empleo en la Administración Pública Nacional, INAP, Dirección de Estudios e Información, Documento Nº 69, 2003.*

*[\(14\)](#) Algunas acciones fueron indirectas, como la imposición de horario discontinuo mediante Decreto Nº 2476/90, que forzó la renuncia de aquellos agentes que disponían de dos empleos.*

*[\(15\)](#) Si bien las estadísticas exhibían una disminución en el número de agentes, aumentó el déficit económico dado que implicaba el pago de fuertes sumas indemnizatorias, superiores a las que los agentes percibirían a largo plazo si continuaran trabajando. Caso patente resultaron las jubilaciones anticipadas donde se les otorgó a los agentes "licencia con goce de haberes", por los años que les faltaba para jubilarse. Muchos casos de retiro voluntario (algunos denunciados públicamente) fueron recontratados por el mismo Estado.*

*[\(16\)](#) Desde el año 1995, debido a la falta de renovación del personal, se observa un preocupante envejecimiento de la Población Económicamente Activa de la administración pública. Casi el 60% del personal tiene entre 45 y 65 años. Sistema Reper (Registro del Personal Sinapa) Situación al 31/12/2000*

*[\(17\)](#) Es necesario destacar que cada escalafón fue negociando separadamente suplementos, adicionales, horas cátedras y electorales, sistemas de concursos cerrados, enganches con la recaudación, etc. observándose, a igualdad de tareas y formación, notables desequilibrios en los haberes percibidos entre unos y otros. Asimismo es destacable el celo con que cada organismo guarda sus escalas remunerativas.*

*[\(18\)](#) Asimismo debemos recordar que durante el gobierno de Menem el pago de los haberes del Sector Público pasó del 28 de cada mes al día 5 del mes siguiente.*

Esta situación ha permitido que muchos organismos compensen esta deficiencia a través de una flexibilización en los cumplimientos horarios, control del presentismo, y la asignación de horas extraordinarias.

Según la Secretaría de Hacienda, el 50% de los agentes del escalafón SINAPA (unos 13.000 empleados) percibe remuneraciones equivalentes o inferiores a la Canasta Familiar Básica, con sueldos de \$ 736 o menos (Zeller, Rivkin, 2003 p.38).

En este sentido las escalas salariales del régimen de contrataciones y los sueldos percibidos por el personal de las unidades ejecutoras de proyectos con financiamiento internacional introdujeron fuertes distorsiones, donde los montos del nivel más bajo de contratos equivalen a los salarios más altos de la planta permanente.

## **El problema del ingreso a la Administración Pública**

Antes de avanzar sobre este tema, resulta importante recordar que desde la etapa de formación de nuestro Estado nacional, el reparto discrecional de cargos públicos –administrativos y militares- constituyó la forma usual de pago a la fidelidad política.

El reparto de cargos militares culmina en 1901 con la profesionalización del arma mediante la creación de la Escuela Superior de Guerra, sin embargo el nombramiento en cargos de la administración –que ya se había convertido a principios del siglo XX en una importante fuente de empleo que condicionaba al electorado-, ha quedado arraigada hasta nuestros días convirtiéndose en uno de los pilares de sostenimiento de las estructuras políticas.

Así el ingreso a los cargos permanentes o temporarios de la administración pública, continúa siendo por nombramiento discrecional según disponibilidad de vacantes o presupuesto, otorgando capacidad a las autoridades de cada organismo para el nombramiento de asesores, directores y personal administrativo, convirtiéndose en fuente de clientelismo político, lo cual ha servido en muchos casos para tejer verdaderas redes de corrupción que respondían a los intereses de determinados funcionarios.

En este sentido el escalafón SINAPA(19) -Sistema Nacional de la Profesión Administrativa-, introdujo acertadamente a partir de 1992, el ingreso obligatorio a sus cuadros permanentes por concurso de antecedentes, contemplando un régimen especial denominado de Funciones Ejecutivas para aquellos cargos considerados críticos –Direcciones Nacionales, Direcciones Generales, Direcciones y Coordinaciones-.

Si bien el sistema por concurso reconoció ciertas falencias que con el tiempo se tendió a corregir, lo cierto es que fue brindando un mayor marco de transparencia en la ocupación de los cargos públicos. Sin embargo a partir del último gobierno radical, debido a los sucesivos congelamientos de vacantes dispuestos por las Leyes del Presupuesto Nacional, casi no se concursaron cargos simples reemplazándose por nombramientos discrecionales en plantas transitorias o por contratos a tiempo determinado.

Del mismo modo para la ocupación de los cargos críticos -o con Funciones Ejecutivas-, la regla del concurso se convirtió en excepción, volviendo a ser ocupados directamente mediante nombramiento político del Poder Ejecutivo, situación ésta que persiste hasta nuestros días.

En relación al empleo temporario, el régimen de contratos a tiempo determinado(20) y en unidades ejecutoras de proyectos con financiamiento internacional, constituyó a partir de 1995 una importante fuente de nombramientos políticos fuera de toda regulación, siendo objeto de abuso tanto en cantidad de nombramientos, sueldos asignados e imputación del gasto(21).

Asimismo debido a la alta rotación de personal temporario producida, y a que no se encuentran regidos por el sistema de control de asistencia y cumplimiento de horarios de la administración, en muchos casos se dificultó comprobar la real prestación de servicios, facilitando en muchos casos la proliferación de contratos fantasmas(22).

*(19) Recordemos que este sistema alcanza solo al 27% del personal civil.*

*(20) Actuales Decretos Nº 1184/01 y 436/00.*

*(21) Esto adquiere verdadera relevancia si consideramos que estimaciones para el ejercicio 2000, determinan que el Estado nacional destinó 546.800.247 millones de pesos para el pago de servicios profesionales mediante contratos de locación. (Salas Eduardo, 2001).*

*(22) Como medidas tendientes a intensificar el control del cumplimiento de las prestaciones por parte del personal, mediante Decisión Administrativa Nº 104/2001 (complementada por Res. SiGeN Nº 134/2001 y Res. SME Nº 34/2001) se dispuso la implementación de un sistema de declaraciones juradas, tendientes a la certificación de la efectiva prestación de servicios del personal bajo cualquier modalidad de contratación, como requisito previo a la autorización del pago de remuneraciones. Medida ésta que no ha resuelto aún el problema.*

Sin embargo esto no debe servir de excusa para satanizar a todo el personal contratado, toda vez que muchos organismos históricamente han funcionado con este tipo de plantel, sin que se haya efectivizado al personal a través del tiempo, con el agravante que se les exige en esos casos una carga laboral similar a la planta permanente, pero sin poseer los mismos beneficios -obra social, descuento jubilatorio, aguinaldo, vacaciones pagas- [\(23\)](#).

Ante la dispersión de nombramientos existentes en las diferentes jurisdicciones, recién asumido el gobierno del Dr. Eduardo Duhalde, mediante Decreto N° 491/2002 se centralizaron los actos administrativos de nombramiento de personal bajo cualquier modalidad y financiamiento, en la firma del Presidente de la Nación, quitándole capacidad a ministros y secretarios de Estado para suscribir los mismos [\(24\)](#).

Si bien en los considerandos de dicho decreto se expresaba como fundamento la necesidad de *hacer más eficiente el funcionamiento de la Administración Pública* y adoptar medidas *tendientes a profundizar la transparencia*, en la práctica estos objetivos se alcanzaron solo en forma muy parcial.

Por un lado si bien se limitó la capacidad de los funcionarios políticos, por el otro el tiempo que tarda la tramitación de un decreto, creó situaciones distorsivas respecto del personal temporario que vencido su contrato y encontrándose en trámite la renovación, debe continuar prestando servicios sin un acto administrativo que los ampare y sin percibir remuneración durante varios meses.

En relación a la transparencia, si bien la obligación de publicación de todos los decretos en el Boletín Oficial permitió tener una idea efectiva de la cantidad de nombramientos que diariamente se suceden en la administración pública, en la práctica la misma continúa siendo meramente formal dado que en el caso del personal temporario se omite publicar la nómina de los designados [\(25\)](#).

### **El problema de la formación del personal**

La implementación de un servicio civil profesionalizado resulta esencial para garantizar imparcialidad en la aplicación de las normas, honestidad en el ejercicio de la función pública y compromiso con el interés colectivo. En este sentido la capacitación del personal y el desarrollo de una carrera administrativa basada en el mérito juegan un papel fundamental.

Dentro del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), la capacitación -dictada a través del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)-, constituyó unos de los pilares del nuevo escalafón como requisito obligatorio para ascender en la carrera, y demandó un importante esfuerzo de inversión realizado por la Administración Pública y los propios agentes [\(26\)](#).

Sin embargo debido a la falta de especificación de los contenidos de los cursos en los lineamientos de la carrera y las dificultades institucionales para la detección de necesidades, se partió de programas de capacitación basados más en presunciones teóricas que en necesidades concretas (Oszlak, 1999). De esta manera no resultó un sistema regulado de formación, sino que los agentes según sus preferencias fueron eligiendo libremente los cursos adaptándose a la oferta existente.

De todos modos significó un gran avance dado que entre 1996 y 1998 un 74% del personal tuvo acceso a la capacitación ofrecida, y una gran mayoría consideró haber obtenido elementos que mejoraban sus tareas (Informe EPAOYE 1999).

Durante esa década, entre los intentos institucionales de profesionalización también debemos destacar logros como la carrera para el personal médico en los establecimientos de salud e institutos de investigación, y la creación de la escuela del Cuerpo de Abogados del Estado. Sin embargo para el año 2000, acertadas prácticas como la Escuela Nacional de Gobierno y el Instituto Superior de Economistas de Gobierno, por cuestiones presupuestarias o políticas fueron cancelados, como ya se había hecho en 1989 con el ingreso al Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

[\(23\)](#) Recientemente, mediante Resolución SSGP N° 48/02 se aprobaron -bajo amparo de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, Ley 25.164 y Dto reglamentario N° 1421/02- nuevas pautas para la aplicación del régimen de contrataciones de personal, tendientes a corregir abusos, equiparar salarios e igualar las condiciones del personal contratado con el de planta permanente.

[\(24\)](#) Decreto N° 491/2002 -12/03/2002- art 1º: "Establécese que toda designación, asignación de funciones, promoción y reincorporación de personal, en el ámbito de la Administración Pública centralizada y descentralizada.....en cargos de planta permanente y no permanente, incluyendo en el estos últimos al personal transitorio y contratado, cualquiera fuere su modalidad y fuente de financiamiento será efectuada por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de la Jurisdicción o Entidad correspondiente".

[\(25\)](#) A modo de ejemplo: Decreto N° 433/2003 y otros - art 1º.- "Apruébanse los contratos de las personas que se mencionan en el ANEXO que forma parte del presente, conforme las condiciones, plazos y montos totales allí consignados"... "NOTA: Este decreto se publica sin Anexo".

[\(26\)](#) A partir del año 2000, las políticas de capacitación se fueron discontinuando debido a la falta de recursos presupuestarios.

Con respecto a la educación formal alcanzada por los empleados públicos -sobre una población de aproximadamente 24.000 agentes- se puede constatar que un 30% solo posee estudios primarios, un 34% completó sus estudios secundarios y solo el 31% dispone de estudios terciarios o universitarios.

Es importante destacar que la movilidad producida por la reforma del Estado y las nuevas exigencias escalafonarias, llevó a muchos empleados a comenzar o terminar diferentes niveles de estudios formales. Así entre los años 1995-2000 se puede apreciar una mejora paulatina del nivel educativo(27) (REPER 2000).

Asimismo resulta importante destacar que como contrapeso a la falta de políticas permanentes de formación, desde 1995 aproximadamente, diferentes universidades abrieron carreras terciarias y universitarias especializadas en administración pública(28), lo cual abre hacia el futuro un panorama esperanzador para la constitución de un servicio civil de calidad.

### **El problema de la transparencia y el acceso a la información pública**

El ejercicio responsable del poder implica la permanente rendición de cuentas, permitiéndole a la sociedad el acceso a la información que está en manos del Estado. Si bien no se encuentra reglamentado, nuestra Constitución Nacional reconoce este *derecho de acceso a la información pública* mediante los tratados sobre Derechos Humanos incorporados al artículo 75 inciso 22.

Como medida "para mejorar la gestión a través de la publicidad de los actos de gobierno", la Ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.152 (1999), ordenó "hacer públicos" todos los datos contenidos en el SIRHU (Sistema Integrado de Recursos Humanos)(29), sobre el personal -*permanente, contratado y transitorio, incluido el de los proyectos financiados por organismos multilaterales*- que presta servicios en la Administración Pública Nacional(30).

Sin embargo transcurrido casi cuatro años, los tres gobiernos sucedidos(31), hasta la actualidad no han dado cumplimiento a la misma(32). Asimismo es necesario destacar que la página Cristal -www.cristal.gov.ar- consigna, respecto al personal contratado por unidades ejecutoras de proyectos con financiamiento internacional que *el Estado nacional no posee información de requisitos, cantidad de contratados y montos percibidos*, a pesar que para el año 2000 algunos cálculos permitían suponer la existencia de unas 15.000 personas bajo esta modalidad.

Del mismo modo, en relación a los aproximadamente 20.000 agentes temporarios contratados en diferentes regímenes(33), el reciente estudio realizado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) sobre el empleo en la Administración Pública Nacional, señala que debieron restringir el alcance de la investigación, debido a la imposibilidad de acceder a los datos sobre dichos agentes (Zeller, Rivkin, 2003 p.9).

En este sentido el presupuesto nacional, tampoco refleja la totalidad de los cargos financiados en el universo estatal, pues no se encuentra especificado el personal docente y no docente de las Universidades Nacionales, el personal con contratos de locación de obras y servicios imputables al inciso 3, el personal contratado a través de organismos multilaterales de crédito, el personal con convenios de pasantías y el personal de organismos extrapresupuestarios como la AFIP.

*(27) Entre 1995 y el 2000 el personal con más baja calificación desciende del 33.6 % al 29.9 %; el personal con estudios secundarios pasa del 31 % a casi un 34 %; los agentes con estudios terciarios pasan del 4.7 % a 5.7 % y con estudios universitarios aumentan del 22.8 % al 24 %. Reper 2000*

*(28) A modo de ejemplo: Universidades Nacionales de Gral San Martín, Cuyo, San Luis, Nordeste, Jujuy, Tres de Febrero, Gral. Sarmiento, Lomas de Zamora y Comahue.*

*(29) El Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU) -creado mediante Decreto N° 645/95- centraliza en la Secretaría de Hacienda toda la información existente en los sistemas liquidadores de haberes. Posee así los datos cuantitativos y cualitativos de todos los empleados públicos -políticos y administrativos- de las diferentes jurisdicciones y entidades.*

*(30) Ley 25.152 artículo 8° Inciso e)*

*(31) De La Rúa (1999-2001) Duhalde (2002-2003) Kirchner (2003-2007)*

*(32) Informe pormenorizado se puede encontrar en Cagnoli Carlos, Estado e Información Pública, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Ed. 286, Jul/2002. Investigación referente al nivel de información real sobre el personal del Estado, brindada por aquellos organismos que tienen a su cargo el cumplimiento de la Ley 25152 de Responsabilidad Fiscal.*

*(33) Si bien la Subsecretaría de la Gestión Pública tiene a su cargo el "Registro Central de Personal Contratado bajo la modalidad del Dto 1184/01", la información suministrada por los organismos es incompleta pues no se consigna para cada agente contratado la función y rango, el monto del contrato, la fuente de financiamiento y el lugar de prestación de servicios. -A mayo/2003 se registraban 5216 contratos denunciados-*

## Conclusiones

Debemos ser conscientes que seguir atacando los defectos sin resolver las causas, significará seguir perpetuando como hasta ahora los problemas de fondo, "aceptando remedios que son peores que la enfermedad, a riesgo de dejar al país sin aliento, o frustrado y sin esperanza" (Rodríguez Arias, 1964 p.40)

a) Nuestro país formó parte de un proceso mundial de transformación de los Estados, donde se propició la modernización (o mejoramiento) de las administraciones públicas mediante la transferencia al sector público de nuevas técnicas de "management" desarrolladas por el sector privado, tendientes a "recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados" (López, 2003 p.13).

De esta manera se importaron directamente modelos de reforma que, sin tener en cuenta la realidad institucional de nuestra administración pública, implementaron competitivos programas de gestión tendientes a otorgar mayor libertad de acción a los "nuevos gerentes"(34), pero lejos de solucionar las deficiencias operativas, sirvieron para ampliar el margen de discrecionalidad de una estructura política que se financia a través de las instituciones del Estado.

Paralelamente, se propició la flexibilización de la carrera administrativa y la pérdida de la estabilidad laboral, mediante la reducción de los cuerpos estables y su reemplazo por burocracias paralelas(35) provenientes del sector privado con flexibles contratos a término, multiplicando a su vez el número de personal político nombrado en cargos de dirección o conducción pertenecientes antes al personal estable de la administración.

b) Cuando hablamos de los defectos de la administración pública, debemos ser conscientes que los valores éticos y morales de las personas que la integran, y que en la práctica se traducen en la satisfacción de sus propios intereses, transgresión de las normas y aplicación de la ley del menor esfuerzo, no les son exclusivos -como si al ingresar en ella se convirtieran en nuevas personas-, sino que son el resultado de una sociedad que ya trae esos valores arraigados en su seno.

De esta manera la reforma del sector público ya no puede ser planteada como una caprichosa medida unilateral de los gobiernos, sino que deberá darse amplia participación democrática a la sociedad, planteando el debate en su seno. "La reforma administrativa requerirá por lo tanto una acción convergente que parta al mismo tiempo desde el poder político, la cúpula de la propia administración y desde la sociedad civil" (Groisman, 1991 p.18)

c) El origen de muchos males de nuestro Estado, deberá ser buscado en las prácticas patrimonialistas profundamente arraigadas en la idiosincrasia de nuestros partidos políticos, que les permite considerar a la administración pública como un botín electoral(36), pregonando reformas que en realidad siguen la receta del *cambio para que nada cambie*.

En este sentido, resultará poco probable lograr introducir una nueva cultura en el sector gubernamental sin concretar dos acciones como paso previo: 1) la prometida reforma política -que luego de los graves acontecimientos institucionales del 20/12/01 aún seguimos esperando - y 2) La constitución de un Servicio Civil permanente y profesionalizado independiente del poder político.

A modo de ejemplo podemos citar el modelo británico, que se caracteriza por contar con relativamente pocas designaciones de personal no elegido por voto popular, y un sólido plantel de funcionarios de carrera que están al servicio de los niveles políticos pero no pueden ser manipulados arbitrariamente (37).

d) Las próximas reformas administrativas no deberán ser transferidas de latitudes extrañas, sino diseñadas para nuestra propia sociedad, como proyectos permanentes de largo plazo que, teniendo en cuenta la realidad institucional de nuestra administración pública, permitan adecuar constantemente normas, procedimientos, criterios, sistemas, y especialmente la cultura y valores en su seno.

Por lo tanto solucionar los graves problemas de nuestra administración gubernamental, será el fruto esencialmente de una fuerte decisión de cambio y de una *verdadera discusión de los males concretos* que la aquejan, aceptando por primera vez la participación de los agentes que la componen, profundos conocedores de sus males.

En este sentido los estudiosos de la administración, debemos ser conscientes de no perder contacto con la realidad de nuestro país y sus instituciones, pues como decía don Rodríguez Arias (1964 p.18) con el afán de perfeccionar las cosas idealmente, podemos crear gigantes y cabezudos capaces de engullirse al propio país al que intentamos servir.

(34) *La mayoría de las técnicas de gestión "favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los altos funcionarios, ... es muy factible que en algunos casos ocurra la violación de la tenue barrera que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad, el abuso de poder y la corrupción"* (Joaquín y Losada 1999 en López, 2003 p. 8)

(35) *La creación de enclaves para llevar a cabo las reformas, a partir del reclutamiento de una tecnocracia paralela... sujeta a fuentes de financiamiento y controles diferentes, son difíciles de sostener una vez que se produce el cambio de gobierno, dando lugar a continuas modificaciones en los criterios programáticos"* (Sheperd 1999 en López, 2003 p. 24).

(36) *Recordemos el circuito de financiamiento de la política a través de las instituciones públicas denunciado por el entonces Vicepresidente de la Nación, Carlos Alvarez (La Razón, Febrero 2001)*

(37) *Plowden William, La experiencia británica, en Estado & Mercado, Eudeba-INAP, Buenos Aires, 1993.*

e) Deberán desarrollarse acciones concretas que permitan descender "del plano discursivo del qué hacer que con tan marcada profusión vemos y escuchamos en cuanto decreto, normativa y discursos... toman estado público..., al plano práctico del cómo hacerlo" (Lara, 2001 p. 83)

- 1) Entender la definición de las estructuras estatales como una tarea permanente de diseño a cargo de un equipo especializado, que permita la eliminación de superposición de funciones y una óptima asignación de responsabilidades y recursos, determinando a través de un concienzudo estudio los excesos o faltantes de recursos humanos en cada organismo.

En este sentido urge determinar racionalmente la estructura interna de cada organismo –limitando la capacidad de las autoridades políticas para su constante modificación-, definiendo: a) los niveles de conducción y dirección necesarios, b) los puestos de trabajo con especificación de las tareas a realizar y c) la cantidad de personal permanente y temporario a utilizar.

- 2) Determinar la planta de personal de la macroestructura estatal con especificación concreta dentro del presupuesto nacional de la "cantidad de cargos", incluyendo todas las modalidades de contratación y fuentes de financiamiento, y a todas las instituciones del Estado nacional.
- 3) Constituir de un Servicio Civil permanente y profesionalizado independiente del poder político, -siendo excluyente la previa determinación de los cargos a cubrir por el nivel político y por los cuadros permanentes-.

Asimismo resultará esencial disminuir la cantidad de escalafones existentes, aplicando las mismas condiciones de empleo para todo los funcionarios públicos. Conjuntamente se debe implementar un sistema regulado y permanente de formación y desarrollo de los agentes públicos definiendo sus contenidos en los lineamientos de la carrera administrativa.

- 4) Uniformar las normas de ingreso, permanencia y promoción dentro del Sector Público bajo los principios del mérito, precisando los conocimientos y aptitudes necesarias tanto para los agentes de nivel operativo como para los administradores públicos(38). El ingreso debe suponer un examen de admisión que permita evaluar los conocimientos, y concursos abiertos para los niveles superiores.

En este sentido la educación formal en administración pública dictada actualmente por universidades públicas y privadas, nos permitirán por primera vez contar en todo el país con camadas de profesionales especializados en la función pública, que al igual que en Inglaterra, España y Francia, deberían ser aprovechados para ocupar los principales puestos de la administración. La reapertura del Cuerpo de Administradores Gubernamentales permitiría volver a contar con un excelente sistema de selección y formación de altos funcionarios.

f) Implementar mecanismos concretos de acceso a la información pública, terminando con la manipulación de la información por parte de los organismos gubernamentales. La implementación de un registro único del personal estatal que presta servicios en los tres poderes del estado, puesto a disposición de la ciudadanía, permitiría asegurar la participación como garantía de transparencia y ejercicio democrático.

Debemos entender que la mera sanción de las normas sin la acción concreta –como hemos visto con la Ley 25152- permite la continuidad de viejas prácticas autoritarias que solo aportan a la crisis institucional constituyendo una de las bases para la continuidad del clientelismo político. "Hay que decidirse a abrir las ventanas y resignarse a ser visto por muchos más protagonistas..." (Roulet, 1988 p.25)

## **Reflexión final**

Hoy, luego de tantas décadas de fracaso institucional y de una crisis moral sin precedentes, que han dejado como saldo niveles de pobreza, desnutrición infantil, violencia y disgregación social nunca antes conocidos en nuestro país, debemos convencernos que el problema está en nosotros, los argentinos.

Y que más allá de nuestras diferencias e ideologías, las cuestiones de Estado deben volver a ser una cuestión de todos, donde la preeminencia de la ética, la moral y la honestidad en la función pública no continúen siendo discursos retóricos de gobernantes mediocres, sino que vuelvan a ser como antaño, normas de conducta que aseguren el porvenir de nuestras generaciones pasadas, presentes y futuras.

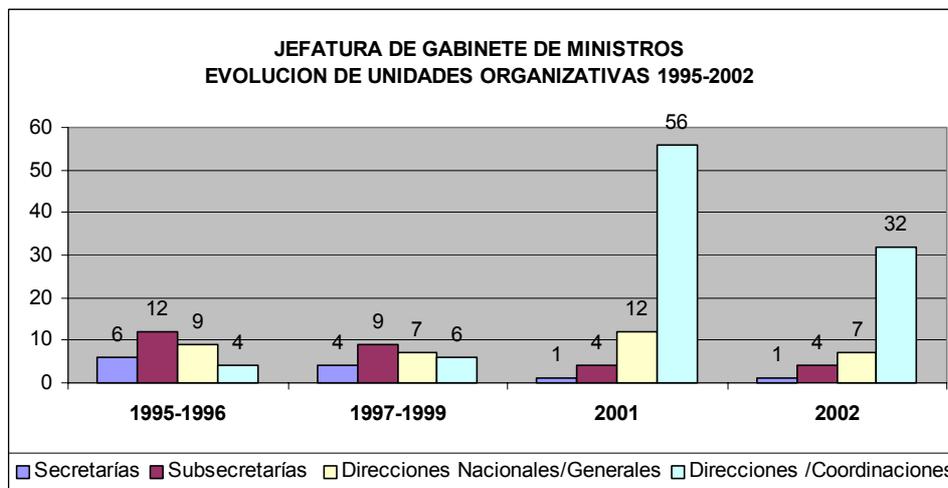
Para esto ya no bastará con renegar de los políticos o reclamar honestidad, solo la *participación activa* de toda la ciudadanía, permitirá liderar un proceso de transformación moral en la gestión pública, a través de dirigentes que privilegien la ética como comportamiento y la defensa del bienestar común como tarea a realizar.

Hoy se impone el desafío de volver a creer que a pesar de todo es posible ser ético en la función pública, de renovar esperanzas en que todavía queden entre nosotros, ciudadanos dispuestos a renunciar al susurro del poder por la defensa de los ideales.

*(38) Una encuesta realizada en cuatro países de América Latina sobre el perfil necesario de un administrador público reveló que existe consenso acerca de las siguientes características: 1. Buena formación científica y cultural 2. Capacidad crítica 3. Conciencia nacional 4. Capacidad creativa 5. Conocimiento de la realidad nacional 6. Capacidad técnica en su especialidad 7. Capacidad de liderazgo (Kliksberg, 1979 p. 152 en Groisman, 1991 p.45)*

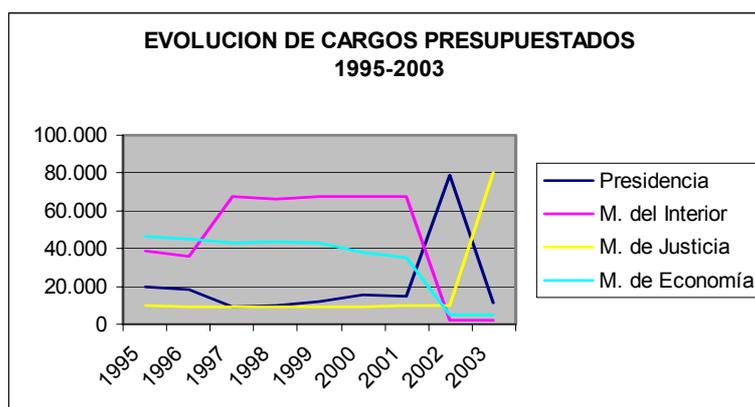
## GRAFICOS

### GRAFICO 1



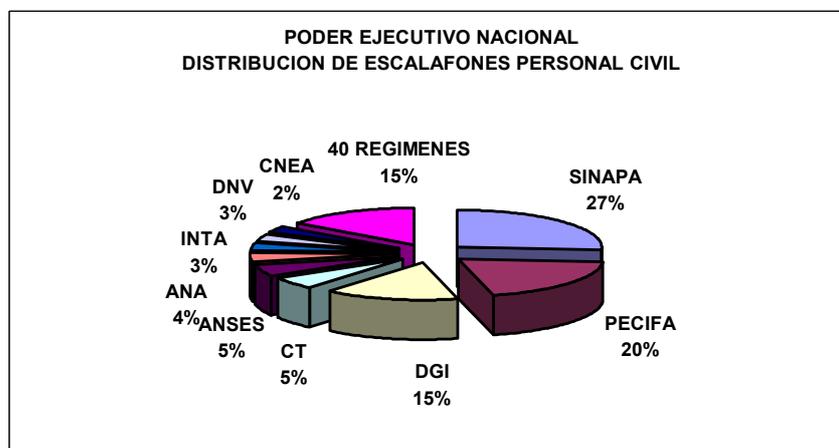
Fuente: Morán, Zeller, Rivkin, López, Evolución de la estructura organizativa, presupuesto y personal de la Jefatura de Gabinete de Ministros 1995-2002, INAP, Dirección de Estudios e Información

### GRAFICO 2



Fuente: Proyectos de Ley de Presupuesto

### GRAFICO 3



Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2003