Administración y Empleo Público
Un cambio necesario en las reglas de juego

Lic. Carlos R. Cagnoli
Asociación Argentina de Administración Pública
Vicepresidente

Noviembre 2019

Administración y Empleo Público.
Un cambio necesario en las reglas de juego.
Artículo de Opinión

La Administración Pública constituye la arquitectura organizacional del Estado, cuyo accionar permite llevar a la práctica los planes de gobierno. El empleo público está conformado por el cúmulo de empleados y funcionarios que tienen a su cargo llevar a cabo las decisiones de gobierno, decisiones que impactan sobre toda la sociedad.

Intentar salir de la crisis económica y lograr un alto impacto en la calidad de vida de la sociedad, depende del diseño del plan de gobierno, y en la ejecución, del buen funcionamiento y de la calidad institucional del aparato administrativo en su conjunto.

Reconocer las falencias actuales de la administración y del sistema de empleo público, intentando algún esbozo de mejora, demanda primero retrotraerse hacia el pasado, como punto de partida para entender el funcionamiento del actual sistema…

Contexto de los 80

Llegada la democracia, el sistema de empleo público nacional se encontraba comprendido en el Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional (Decreto N° 1428/73), un escalafón "vertical" con categorías 1 a 24, donde se podía ingresar como cadete e iniciar una carrera administrativa que podía culminar como jefe de departamento (categoría 21), director (cat. 22) o subdirector general (categoría 23). La categoría 24 generalmente correspondía a cargos de nombramiento político.

Los nombramientos generalmente estaban centralizados en el Secretario de Coordinación Administrativa o equivalente de cada Ministerio, y el diseño de las estructuras organizativas y cálculo de la cantidad de personal necesario estaba a cargo de las Direcciones de Organización y Sistemas de cada organismo, que eran unidades especializadas en el tema.

El ingreso al Estado se hacía en planta transitoria acorde a la disponibilidad de categorías. El agente quedaba en observación por 12 meses, y luego de ser confirmado su desempeño satisfactorio se lo confirmaba en la planta permanente. Las funciones en la carrera administrativa vertical estaban definidas (cadete, auxiliar administrativo, asistente administrativo, coordinador, jefe de departamento), y el acceso a las funciones directivas (jefe de departamento, subdirector, director) se realizaba por selección interna, previo paso por un sistema de capacitación y evaluaciones.

Con respecto al desempeño de las funciones de conducción (director general, nacional, subsecretario) si bien eran reservados para los funcionarios políticos, en 1985 siguiendo el modelo de la Escuela Nacional de Administración Francesa (ENA), fue creado el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG) mediante Decreto N° 3687/1984, teniendo por objetivo de desempeñar funciones de conducción.

Este Cuerpo estaba constituido por profesionales de grado altamente capacitados que ingresaban a través de un exigente proceso de selección al Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (ProFAG), y egresaban luego de 24/36 meses de estudio con dedicación exclusiva.

En la práctica se creaba un estrato intermedio entre el personal de planta y los funcionarios políticos, otorgando un marco de racionalidad en la conducción y poniendo límite a su vez a la discrecionalidad política.

En cuanto al personal no permanente, si bien el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (Decreto-Ley N° 22.140) preveía en su artículo 11 la existencia de personal de gabinete, contratado y transitorio, en la práctica existía restricciones en la cantidad de personal no permanente que podía nombrar un ministro o secretario de Estado **(1)**, por lo cual la mayoría del personal revistaba en planta permanente, y el personal transitorio cesaba su cargo con el cambio de gobierno.

Podemos decir así que "por norma el ingreso era a planta permanente, y por excepción a planta no permanente".

Cierto es que a fines de los 80, por incumplimiento de las exigencias escalafonarias y por las continuas crisis económicas, el escalafón estaba completamente desvirtuado y por consiguiente agotado. A los fines del mandato del Dr. Raúl Alfonsín debido a los bajos sueldos normalmente se ingresaba en la mitad del escalafón (categoría 16), la remuneración de este agente con horas extras era abultadamente mayor que la del jefe de departamento (categoría 21), y el acceso a las funciones directivas se hacía a dedo y no por selección.

Contexto de los 90

En 1989 en medio de una crisis económica, Menem asume anticipadamente el gobierno y con la rápida sanción de las Leyes Nº 23.696 (de Reforma del Estado) y Nº 23.697 (de Emergencia Económica) se logra el marco jurídico para la implementación del *Programa de Reforma del Estado*, esto es, un proceso de rápidas y agresivas reformas tendientes a sentar las bases de una economía dominada por el sector privado.

En cuanto a la administración pública, el diseño de sus políticas fue cedido al Banco Mundial, quién con la colaboración de fundaciones empresarias y consultoras internacionales **(2)** bajo la coordinación del Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) coordinados por el Ministro de Economía Erman González, diseñaron el *Programa de Reforma Administrativa* (PRA) y les fueron otorgados amplios poderes para la reestructuración del sector público **(3)**.

Este Programa tenía dos componentes: el *Programa de Racionalización Administrativa* -drástica reducción de estructuras organizativas, congelamiento vacantes y masiva reducción de empleados de planta permanente-, y el *Programa de Jerarquización de la Gestión Pública* -implementación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) y de un régimen de cargos de conducción con Funciones Ejecutivas-.

De esta manera, a partir del Decreto N° 435/90 y ss se fue disponiendo a través de los años una amplia reestructuración organizativa y una masiva purga de empleados de planta permanente, a través de despidos, retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y transferencia a los gobiernos subnacionales.

(1) *Esta situación se mantuvo hasta entrado los años 90: Decreto N° 736/92 (B.O.: 07/05/1992) "El gabinete de los Ministros, Secretarios y Subsecretarios se integrará con la cantidad de cargos y categorías del Escalafón aprobado por Decreto N° 1993/91… Ministros hasta 4 cargos del nivel A grado 1… Secretarios ministeriales hasta 3 cargos del nivel A grado 1… Subsecretarios ministeriales hasta 2 cargos del nivel A grado 1…"*

(2) *Fundación para la Modernización del Estado, Fundación Mediterránea, y las consultoras internacionales Arthur Andersen & Co, Egon Zenhnder Int. y Mc Kinsey & Co.*

(3) *Decretos N° 435/90, 1757/90, 2476/90 y ss.*

Paralelamente se fue moldeando un nuevo sistema de empleo público, hecho a medida del nuevo pensamiento económico:

Mediante Decreto N° 993/91 el escalafón administrativo se reemplaza por el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) -actual Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)-, caracterizado por ser un escalafón "horizontal" compuesto por 6 niveles de la F a la A, donde se puede pasar a un nivel superior solo a través de concurso. O sea que en la práctica un agente ingresa en una categoría, y puede continuar en ella a través de toda su vida útil.

Este ordenamiento también separa las funciones de conducción a través del Régimen de Funciones Ejecutivas, a la cual se accede por concursos abiertos al sector privado. Una vez efectuado el proceso de selección, no se elige al mejor puntuado, sino que se elabora una terna de candidatos dejando a "discrecionalidad" del funcionario elegir entre ellos.

En el escalafón general, los concursos para el pase a un nivel superior, ya desde su implementación fueron conflictivos dado que tenían tres postulantes: el agente de planta que quería mejorar en su carrera, el contratado que le habían prometido el ingreso a planta, y el postulante del sector privado, por lo cual la selección de cualquiera de ellos creaba un conflicto con los otros dos.

En el año 1994 se cierra el ingreso al Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG) luego de cuatro promociones del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (ProFAG). **(4)**

A partir del año 1995, luego del rediseño organizativo y la purga de empleados permanentes, se autoriza el establecimiento de diversas formas de contratación **(5)** y se implementa el sistema de empleados contratados a través de universidades y organismos multilaterales de crédito. **(6)**

Paralelamente se otorga mayor discrecionalidad a los "gerentes públicos" para:

a) el nombramiento de personal otorgándoles la posibilidad de nombrar su propio personal, y

b) para el diseño de las estructuras organizativas a partir del cierre de las Unidades de Organización y Sistemas de cada organismo.

Por tal motivo, desde el año 1995 la mayor parte del personal fue incorporado a través de alguna de las modalidades de contratación a término sin estabilidad laboral, y los gobiernos posteriores al menemismo dieron como un hecho preexistente esta variedad de formas de contratación y continuaron usándolas para incorporar personal al Estado.

Podemos decir así que la ecuación se invirtió, "por norma el ingreso es a planta transitoria y por excepción a planta permanente".

(4) *Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (ProFAG) Ediciones 1985, 1986, 1988 y 1993.*

(5) *Decreto N° 92/1995 (B.O.: 24/01/1995) Régimen de contrataciones de personal*

(6) *Esto terminó por crear una burocracia paralela a través de múltiples modalidades de contratación a término sin estabilidad laboral, que permitió el ingreso de miles de trabajadores en condiciones de precariedad laboral.*

Contexto post 90

A partir del 2000 se fueron ampliando las modalidades y formas de contratación a término sin estabilidad en la carrera, desarrollándose una verdadera burocracia paralela en su mayoría provenientes del sector privado sin experiencia en el sector público.

Se crearon nuevas formas de ingreso al Estado: empleados no docentes pagos con horas cátedras; empleados retribuidos a través de horas censales u horas electorales (las cuales debían ser exclusivas para la campaña de censo u elecciones); empleados contratados a través de fundaciones, ONGs o cooperativas; y empleados contratados a través de universidades.

Las últimas formas enumeradas (contratación a través de terceros) suele ser la más perjudicial para el empleado dado que no existe relación contractual directa entre él y el organismo donde trabaja. El Estado a través del Inciso 5 "transferencias al sector público o privado" le gira el dinero a la organización beneficiaria y esta es quien abona el sueldo al empleado. **(7)**

Con respecto a los concursos para funciones ejecutivas si bien al año 1999 estaban en gran parte regularizados, la llegada del gobierno de De La Rúa introdujo "un sistema de evasión" al concurso mediante el nombramiento en cargos con Funciones Ejecutivas en forma transitoria por 180 días, y su extensión en forma indefinida cada seis meses, la cual se mantiene hasta nuestros días. **(8)**

Referente al personal general en el año 2008 mediante Decreto N° 2098 se reemplaza el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) por el actual Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), posibilitando el pase a planta transitoria de gran cantidad de contratados, pero sin modificar sustancialmente el sistema anterior.

Asimismo, a pesar de que durante los gobiernos del 2007 al 2015 a través de diferentes Decisiones Administrativas se asignaron miles de categorías para los concursos a planta, fueron muy pocos los organismos que los llevaron a cabo, privilegiando en consecuencia la continuidad del ingreso por contratos a término y los nombramientos transitorios en funciones ejecutivas.

Contexto actual

La realidad es que llegamos a la actualidad con un sinnúmero de modalidades y formas de contratación: planta transitoria (Ley Marco N° 25.164 art 9º); personal de gabinete (Decreto N° 267/2018); contratos de locación de servicios (Decreto N° 1109/2017); contratos de consultorías no personales o locación de obra personales (Decreto N° 1030/2016); convenios de pasantía (Decretos Nº 93/95 y 1546/06); becas de investigación, a estudiantes y otras becas.

Con respecto a las funciones ejecutivas se mantuvo el sistema de nombramiento en forma transitoria por 180 días, y su extensión en forma indefinida cada seis meses.

(7) *Como ejemplo podemos recordar el lamentable caso de los empleados en el Centro Cultural Carlos Kirchner: trabajaban para el Ministerio de Cultura, los contrataba el Ministerio de Planificación y les abonaba el sueldo una universidad. Al momento de asumir el nuevo gobierno no había forma de demostrar cuál era su relación contractual con el Estado.*

(8) *Esto originó que al darse a estos cargos un tratamiento de cuasi-políticos, se produce una altísima rotación a través del tiempo, porque cada vez que hay un recambio de autoridades incluso dentro de una misma gestión de gobierno, caen todos estos nombramientos, produciéndose interrupciones continuas en la administración de los organismos.*

Asimismo, se observan que gran cantidad de los nombramientos fueron por excepción al no reunir los requisitos del título o de la experiencia en el sector público, requeridos por el sistema de empleo público. **(9) (10)**

Asimismo, estos últimos meses están siendo publicados en Boletín Oficial gran cantidad de llamados a concursos ejecutivos con plazo de resolución antes del cambio de mandato, como asimismo nombramientos transitorios con funciones ejecutivas retroactivos al 2016 y 2017. **(11)**

Con respecto a la formación del empleado público, si bien con la última gestión hubo un indiscutible avance en la ampliación de la oferta de cursos dictados por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y en la implementación de Itinerarios formativos y de Programas de capacitación, lo cierto es que la elección de los cursos sigue siendo a demanda libre del agente y muchas veces se realizan por la mera necesidad de cumplir con la cantidad de créditos anuales exigidas por el escalafón.

Síntesis

Podemos concluir que el actual modelo de Estado ha sido moldeado acorde al pensamiento económico neoliberal de reducirlo a sus funciones básicas (legislación, emisión de moneda, seguridad interior, defensa exterior…) abandonando su función protectora de la población, convirtiendo a los ciudadanos en meros "consumidores" abandonados a su capacidad individual.

En este orden de ideas, la administración y el sistema de empleo público actual es el resultado de un proceso de "modernización" iniciado en los 90, mediante el cual se transfirieron al sector público las técnicas de gerenciamiento del sector privado, que permitió otorgar amplia libertad de acción a los nuevos gerentes, favoreciendo así el manejo discrecional de los recursos públicos y del personal.

El apoyo de los organismos multilaterales a la rápida transformación de las estructuras organizativas, drástica reducción de los planteles permanentes del Estado, y promoción de burocracias paralelas, tuvo como fin no explícito facilitar la desorganización administrativa, provocar la pérdida de la memoria de la administración, y cerrar las puertas a la configuración de un servicio civil al servicio de la sociedad.

Como ejemplo, al año 2000 ya no existía más la Subsecretaría de Privatizaciones (y su personal y documentación), perdiéndose los registros de las actividades transferidas al sector privado. **(12)**

(9) *Ejemplo: Resolución ME,C,CyT N° 3663 (B.O.: 20/11/2019) nombramiento transitorio con funciones ejecutivas prorrogado cada 180 días desde el 08/05/2012, y por excepción por no reunir los requisitos mínimos del cargo.*

(10) *Actualmente se encuentra paralizado por ATE la sanción de un nuevo Sistema de Alta Dirección Pública que, si bien incorporaría los cargos con funciones ejecutivas al sistema de empleo público, por el otro lado está sospechado de posibilitar al actual gobierno el nombramiento de alrededor de 2.500 cargos jerárquicos antes de la finalización de su mandato.*

(11) *Ejemplo: Decisión Administrativa N° 919 y 925 (B.O.: 13/11/2019).*

(12) *Al momento del relevamiento efectuado por el Equipo Argentino de Investigación para el Programa "Back to the World: Las Reformas de los 90 en Argentina" J.F.Kennedy School of Government, Harvard University (2000-2001), nos fue muy difícil encontrar en los organismos involucrados, información consistente sobre el proceso de privatizaciones.*

El diseño de un escalafón de empleo público horizontal a mi entender no ha sido una medida acertada, pensemos lo que ocurriría si fuera aplicado por ejemplo al ejército argentino, donde a la carrera se pudiera ingresar directamente como teniente o coronel, con la mayor parte del plantel en carácter transitorio, sus designaciones se pudieran cancelar sin más, y el Poder Ejecutivo pudiera designar y reemplazar sus generales discrecionalmente. Simplemente la carrera desaparecería y la institución quedaría pulverizada. **(13)**

Transformar, los cargos de jefatura, coordinaciones, direcciones, direcciones generales que en los 80 correspondían a cargos de planta permanente, en cargos "cuasi políticos" a través de nombramientos transitorios con funciones ejecutivas, posibilitó hasta nuestros días el nombramiento de parientes y amigos en cargos claves de conducción y en organismos de control, como así también la continuidad de las prácticas patrimonialistas del pago a la lealtad partidaria con cargos de gobierno.**(14)**

Esto permite cada vez con más fuerza a los gobiernos de turno, como en la época de los conservadores, mantener una estructura política que considera a la administración pública como un botín electoral, convirtiendo los recursos públicos en "negocios privados".

En síntesis, las reformas implementadas desde los 90, lejos de solucionar las deficiencias operativas de la administración, solo sirvieron para ampliar el margen de discrecionalidad de una estructura política que más allá del discurso, hoy en día se sigue financiando a través de las instituciones del Estado.

Queda claro, que los cambios (como muchas veces sucede en nuestro país) han sido para que nada cambie, privilegiando el status-quo de un perverso sistema patrimonialista que se reconvierte a través del discurso propagandístico.

Algunos criterios para mejorar la función pública

"Locura es hacer lo mismo una y otra vez esperando obtener resultados diferentes"

Si entendemos que solo a través de un Estado ordenado podremos salir de la crisis, será esencial para el próximo gobierno enfrentar el inmenso desafío de solucionar los graves problemas de nuestra administración gubernamental y de reconstruir su capacidad y su calidad institucional.

Para esto resultará imprescindible encarar la constitución de un Servicio Civil permanente y profesionalizado, al servicio del bien común, asegurando su independencia del poder político y su permanencia a través del tiempo.

Si el nuevo gobierno no cambia las reglas de juego del empleo público de raíz (barajar y dar de nuevo) volverá a manejarse con los criterios del modelo de Estado impuestos en los 90, terminando por obtener los mismos resultados.

Tal vez lo ideal sería tener pocos cargos de alternancia política, un estrato medio de conducción técnica a cargo de un cuerpo muy profesionalizado, y un plantel estable a través del tiempo, con cargos directivos por concurso interno.

(13) *De hecho organismos como AFIP decidieron mantener sus escalafones verticales con ascenso por concursos internos.*

(14) *Asimismo debemos tener en cuenta que el nombramiento transitorio (hablamos de cargos sin responsabilidad política) impide generalmente la responsabilización patrimonial por los errores cometidos en los cargos que ocuparon, una vez que vuelven a la actividad privada.*

Para esto deberíamos tener en cuenta ciertos criterios:

Funcionariado Político

El funcionariado político debería ser objeto de una regulación especial, dentro del régimen de empleo público que como mínimo contemple:

- ✓ Limitar los cargos de carácter político, a Ministros, Secretarios y Subsecretarios ministeriales.
- ✓ Expresa prohibición de nombramiento de funcionarios vinculados a empresas del sector que luego deben controlar.
- ✓ Expresa prohibición al nombramiento bajo cualquier modalidad y en cualquier cargo, de parientes hasta el 3er grado de consanguinidad de funcionarios políticos durante el ejercicio de su mandato.
- ✓ Limitar la cantidad de asesores y/o colaboradores a término que puede disponer cada ministro, secretario o subsecretario.
- ✓ Expresa prohibición durante los últimos seis meses de mandato de modificación de estructuras administrativas, sustanciación de concursos y nuevos nombramientos.
- ✓ Instauración de un sistema eficiente de rendición de cuentas y responsabilización, previo al abandono del cargo.
- ✓ Inhabilitación para seguir ocupando cargos políticos, a aquellos funcionarios que hubieren fracasado en sus gestiones anteriores.
- ✓ Otorgar autarquía y absoluta independencia, a organismos de control como la Oficina Anticorrupción.

Cargos de conducción

- ✓ Reapertura del Cuerpo de Administradores Gubernamentales para volver a contar con un sistema de selección y formación de altos funcionarios, y asignación a sus egresados a los cargos de conducción de Direcciones Generales y Nacionales, Subsecretarias de Administración, Presupuesto, etc.

Empleo Público en general

- ✓ Reemplazo del actual escalafón horizontal por un escalafón vertical privilegiando la formación de cuerpos estables y asegurando el ascenso escalafonario bajo los principios del mérito y formación.
- ✓ Uniformar para todo el Sector Público, las normas para nuevos ingresos, precisando los conocimientos y aptitudes necesarias y la instauración de un examen de admisión que permita evaluar los conocimientos. **(15)**
- ✓ Descongelamiento de vacantes, pase a planta del personal temporario y limitación futura de las modalidades de contratación a término y su utilización.
- ✓ Concursos internos hasta los niveles de Dirección.

(15) *En este sentido la educación formal en administración pública dictada actualmente por universidades públicas y privadas, nos permiten 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.*

Capacitación

- ✓ Creación de una Escuela de Administración Pública para la formación del personal estatal desde su ingreso tanto en los aspectos teóricos como en el puesto de trabajo.

- ✓ Implementación de un sistema regulado y permanente de formación y desarrollo de los agentes públicos definiendo sus contenidos en los lineamientos de la carrera administrativa, que les permita llegar hasta los cuadros gerenciales.

Estructuras organizacionales

El Estado debe volver a entender la definición de su estructura 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 personal en cada organismo.

- ✓ En este sentido urge determinar racionalmente la estructura interna de cada organismo 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.

- ✓ Especificación dentro del presupuesto nacional de la "cantidad de cargos" de la administración pública, incluyendo, todas las modalidades de contratación y fuentes de financiamiento, y todas las instituciones del Estado nacional.

- ✓ Limitación de la capacidad de las autoridades políticas, para la modificación de las estructuras internas dentro de cada organismo.

Reflexión final

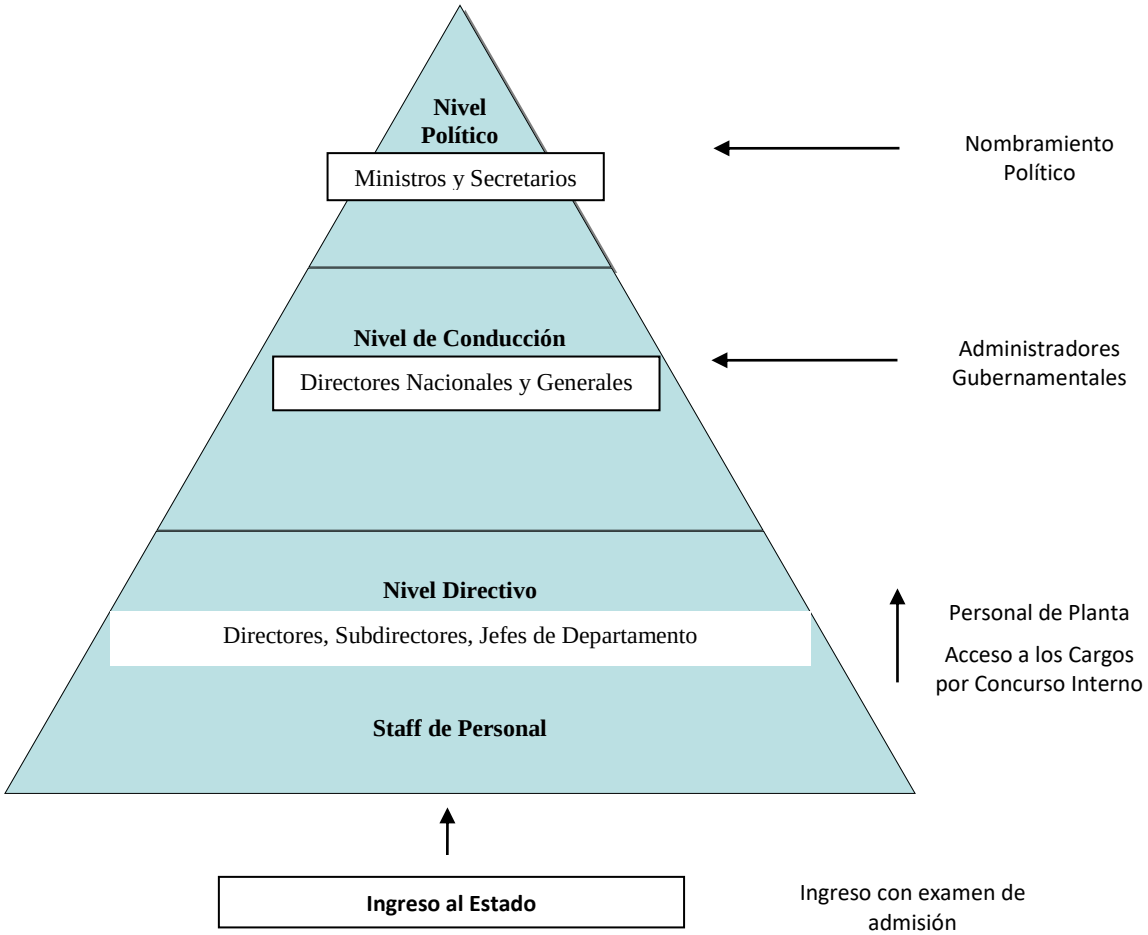
Hoy se impone el desafío de construir una función pública al servicio de la sociedad, donde la ética, la moral y la honestidad dejen de ser un discurso retórico y se conviertan en normas de conducta que aseguren el porvenir de nuestras generaciones presentes y futuras.

El nuevo gobierno necesitará una fuerte decisión de cambio para terminar con la apropiación de la Administración Pública por parte de los grupos políticos y de las estructuras burocráticas, estableciendo un cambio institucional en las reglas de juego a través de políticas de Estado encaradas como proyecto de largo plazo.

Esto deberá incluir un profundo llamamiento ético a todos los líderes sociales, religiosos, políticos y empresarios, produciendo un profundo debate en el seno de la sociedad sobre qué modelo de Estado y de nación queremos.

Como dijo Jorge Roulet debemos entender que la mera sanción de las normas sin la acción concreta 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…"

Modelo de estructura administrativa



Carlos R. Cagnoli
Lic. en Administración Pública y Municipal (UNGSM)
Vicepresidente Asociación Argentina de Administración Pública
30 años de experiencia en diferentes organismos del Sector Público

Asociación Argentina de Administración Pública
www.adminpublica.org.ar
https://www.facebook.com/adminpublica