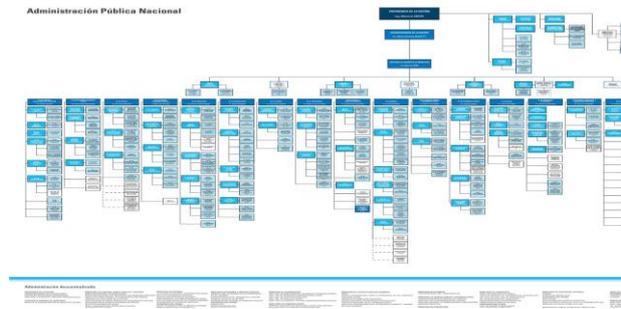


## Sistema de Empleo Público. Un resabio de los 90

Con cada cambio de gestión de gobierno se produce en el Poder Ejecutivo nacional un incipiente recambio de autoridades superiores en un amplio organigrama estatal que comprende ministerios, secretarías, subsecretarías, organismos descentralizados y empresas públicas. Debajo de cada uno de ellos se desprende un organigrama de primer nivel operativo correspondiente a Direcciones Nacionales y Generales, y finalmente un organigrama de segundo nivel operativo de Direcciones simples, Coordinaciones y Jefaturas.



Como expuse en mi reciente trabajo "Administración y Empleo Público. Un cambio necesario en la Reglas de Juego", desde los años 90 el sistema de empleo público a nivel nacional fue sufriendo profundos cambios, que impactaron en la forma de administración.

### De Alfonsín a De La Rúa

El ingreso a la administración pública que en la época de Alfonsín se hacía bajo un sistema de estabilidad, se transformó en nuestros días en un sinnúmero de modalidades y formas de contratación a término, sin estabilidad y sin carrera administrativa: planta transitoria, personal de gabinete, contratos de locación de servicios, contratos de consultorías no personales, locación de obra personales, convenios de pasantía, becas de investigación, becas a estudiantes, contratos a través de fundaciones, universidades, etc.

Con respecto a los nombramientos políticos, de tener en los años 80 una cantidad limitada de cargos de alternancia política y un gran plantel de personal de planta permanente con cargos directivos hasta nivel Dirección por concurso interno; pasamos a transformar esos cargos permanentes en cargos "cuasi políticos" a través de nombramientos con "Funciones Ejecutivas".

Dicho sistema de cargos con Funciones Ejecutivas que en los 90 se instauró como gala de "transparencia" por ocuparse bajo concursos abiertos al sector privado con "rigurosos requisitos de título y experiencia laboral", De La Rúa los convirtió en "nombramientos a dedo" en forma transitoria por 180 días (y su extensión indefinida cada seis meses).

### De Cristina Fernández a Macri

El gobierno de Cristina Fernández en vez de volver al sistema de concursos continuó la costumbre instaurada por el gobierno de De La Rúa de los "nombramientos a dedo" en cargos con Funciones Ejecutivas en forma transitoria. A su vez, la modalidad que inaugura es, que como el nombramiento transitorio en cargos con "Funciones Ejecutivas" conlleva la obligatoriedad de la cobertura del cargo bajo el sistema de concurso, durante el último año de gestión dispuso la concreción de muchos concursos y su resolución en términos perentorios de tiempo.

Bajo esta perspectiva, y generando esta acción una profunda desconfianza fustigada por los medios, ni bien asumido el gobierno de Macri, dispuso mediante Decreto N° 254/15 la revisión: de todas las contrataciones de personal efectuadas durante los 3 años anteriores, de los concursos en danza y de todas las designaciones efectuadas por concurso durante los 2 años anteriores, a fin de analizar su legalidad, y en particular "el cumplimiento y pertinencia de los requisitos previstos para el cargo". Esto dio la excusa para que el gobierno se deshiciera de 41.000 agentes con contratación a término en diferentes modalidades y la cancelación de gran cantidad de los procesos concursales.

Y aquí es donde el gobierno le dio una nueva vuelta de tuerca al sistema de empleo público: no solo procedió a contratar su propia tropa con mayor remuneración que los contratos que había dado de baja, sino que ocupó los cargos con Función Ejecutiva en forma transitoria, pero con "autorización excepcional por no reunir el ocupante los requisitos mínimos para el cargo", vulnerando así la misma razón por la cual se había procedido a la revisión de los concursos realizados durante la gestión anterior.

Continuando con la costumbre inaugurada en la gestión Cristina Fernández, durante el 2019, último año de gestión Macri, comenzaron a llevarse a cabo los concursos -que se intensificaron a partir del mes de agosto/2019 cuando perdieron la contienda electoral en las PASO- para efectivizar a los ocupantes de cargos con Funciones Ejecutivas y algunos de los cuales se resolvieron en el increíble plazo de 18 días, cuando un procedimiento normal conllevaba hasta un año de tramitación.

### Gestión Fernández

Asumida la última gestión de gobierno, basado una vez más en la desconfianza, mediante Decreto N° 36/2019 y posterior Resolución SGyEP N° 1/2020, se dispone la revisión de los procesos concursales y las contrataciones de personal a partir del 14/12/2016, y las designaciones efectuadas por concurso a partir del 14/12/2017, a efectos de analizar su legalidad, y en particular el cumplimiento y pertinencia de los "requisitos previstos para el cargo".

Curiosamente, como se puede observar en el Boletín Oficial, se continúa con la modalidad inaugurada por Macri de ocupar los cargos con Función Ejecutiva en forma transitoria con "autorización excepcional por no reunir el ocupante los requisitos mínimos para el cargo", vulnerando una vez más, la misma razón por la cual se dicta la revisión de los concursos realizados durante la gestión anterior.

### Conclusión

Si bien según el discurso, todos los gobiernos abogan por un sistema de empleo público transparente, permanente y con rigurosos requisitos que permita determinar la idoneidad en el cargo, la realidad es que se ha convertido en 30 años, en un sistema basado en las excepciones y la desconfianza hacia lo actuado por el anterior gobierno.

También debemos tener en cuenta que a partir del 2000 se rompió con la ecuación que en momentos de crisis económica los gobiernos tendían a reducir las estructuras burocráticas. A partir de De La Rúa las estructuras crecieron considerablemente a pesar de las crisis, (De La Rúa aumentó de 10 a 12 ministerios; Macri de 16 a 21; y Fernández de 11 a 20).

Estas transformaciones, fueron funcional al sistema político, dado que le permitió la ocupación de una mayor cantidad de cargos claves de conducción -convirtiendo en algunos casos los recursos públicos en negocios privados-, y a su vez la disponibilidad de miles de puestos transitorios como pago a la lealtad partidaria.

Pero el costo fue pasar de una administración estable, con personal y directivos con experiencia en el sector público y que conocían ampliamente sus funciones; a una altísima rotación de personal y autoridades administrativas (incluso dentro de una misma gestión de gobierno), porque cada vez que hay un recambio de autoridades políticas, caen todos los nombramientos, produciéndose interrupciones continuas en la administración de los organismos lo cual impacta de lleno en el sistema de administración donde todo es un volver a empezar, de acuerdo a las modalidades, usos y costumbres de los nuevos ocupantes de los cargos.

Hoy visto a la distancia, podemos decir que este es el resultado de las reformas estatales de los 90 que tuvieron por objeto lograr un Estado debilitado y endeudado económicamente, y como fin no explícito promover a largo plazo la progresiva desarticulación del sector público, favorecer el manejo discrecional de los recursos públicos y del personal, e impedir el fortalecimiento de las capacidades estatales de gestión.

Pasar del Estado que tenemos al Estado que queremos, demandará al gobierno una mirada profundamente crítica y una fuerte decisión política, para establecer un cambio institucional en el sistema de empleo público, que permita fortalecer las capacidades de la administración, construir una función pública permanente y al servicio de la sociedad, y terminar con la apropiación de las estructuras burocráticas por parte de los grupos políticos.

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

## APENDICE

### Poder Ejecutivo Nacional Evolución Sistema de Empleo Público 1983-2020

Gestión	Escalafón	Cargos Directivos	Ingreso	Personal Contratado
R. Alfonsín	Vertical (Dto 1428/73)	Planta Permanente	Planta transitoria y al año pase a planta permanente	Con restricciones
C. Menem	Horizontal (Dto 993/91)	Concursos abiertos al sector privado	Contratación a término	Creación de modalidades varias
De La Rúa	Horizontal (Dto 993/91)	Nombramiento transitorio	Contratación a término	Ampliación modalidades
N. Kirchner	Horizontal (Dto 993/91)	Nombramiento transitorio	Planta Transitoria Ley Marco 25164	Modalidades varias
C. Fernández	Horizontal (Dto 2098/08)	Nombramiento transitorio	Planta Transitoria Ley Marco 25164	Modalidades varias
M. Macri	Horizontal (Dto 2098/08)	Nombramiento transitorio sin reunir los requisitos para el cargo	Planta Transitoria Ley Marco 25164	Modalidades varias
A. Fernández	Horizontal (Dto 2098/08)	Nombramiento transitorio sin reunir los requisitos para el cargo	Planta Transitoria Ley Marco 25164	Modalidades varias

### Evolución Ministerios 1981-2019

