

**CAPACIDADES ESTATALES Y RÉGIMEN DE
EMPLEO PÚBLICO: EL CASO ARGENTINO, ¿UN
ANTES Y UN DESPUÉS DEL SINAPA?**

"Prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin
American Studies Association, Washington DC, September 6-8,
2001."

Juan Manuel Abal Medina (h.) (UNSAM-UBA-CONICET)
Facundo Patricio Nejamkis (UNQ-UBA)

CAPACIDADES ESTATALES Y RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO: EL CASO ARGENTINO, ¿UN ANTES Y UN DESPUÉS DEL SINAPA?

Juan Manuel Abal Medina (h.)
Facundo Patricio Nejamkis

Introducción

El presente trabajo pretende ser disparador del debate y la reflexión acerca de la relación entre, los recursos humanos con que cuenta la administración pública, y las capacidades estatales.

Para ello el documento trabaja ambas variables a partir de un caso concreto, a saber, la administración pública nacional(en adelante, APN) del estado argentino. En este sentido, no es posible desligar el análisis de las importantes transformaciones ocurridas en la década pasada. Por lo expuesto, y en primer lugar, analizamos los cambios acontecidos sobre el régimen de empleo público a partir de la creación del Sistema Nacional para la profesionalización Administrativa (en adelante SINAPA) en el marco del proceso de la primera reforma del estado. En segundo lugar intentamos detectar las principales restricciones, y dificultades para la implementación de dicho régimen, a diez años de su

lanzamiento. Luego, intentaremos realizar una aproximación a la forma en que el mismo ha impactado sobre las capacidades del estado argentino. Para finalizar delinearemos ciertos cursos de acción posibles.

La hipótesis que subyace al documento es que si bien, en términos conceptuales el régimen de empleo público predominante en la administración pública nacional debería influir positivamente sobre las capacidades estatales, ciertas restricciones, basicamente provenientes del juego político, no tenidas en cuenta al momento de diseño de la política así como desviaciones en su implementación, han reducido notoriamente dicho impacto. En este sentido, si las transformaciones que se están generando al momento de escribir este documento dejan de lado tales cuestiones, nos enfrentaremos nuevamente a las mismas dificultades.

Los noventa y la transformación

Luego de la grave crisis político-económico-social que vivió la Argentina a fines de la década del 80 y principios de la del 90, crisis que se manifestó principalmente en niveles inflacionarios insostenibles y en el golpe de suerte para el modelo que había predominado en la Argentina en los

últimos cuarenta años y desde la década del 70 agonizaba¹, las condiciones estaban dadas para la implementación de lo que en aquel momento era (y lo es aún hoy) el paradigma dominante.

Como señala Cunill Grau "Las formulaciones que adquirieron hegemonía (...) presuponían que era posible reeditar el estado neoclásico, cuyo principio rector es la noción de que cada cual debe resolver sus problemas individualmente o mediante estrategias asociativas privadas."(1999:58). Así, apertura de la economía, desregulación, competitividad, liberalización, productividad, privatizaciones, comenzaron a ser ideas dominantes en nuestra sociedad.

Un Estado que era "(...)espacio central de conquista en una compleja lucha política desde los inicios mismo de la segunda posguerra" (Acuña y Repetto, 2000:2), pasó a ser considerado el obstaculizador de cualquier posibilidad de crecimiento, y culpable de las cíclicas crisis económicas que vivía la economía del país. Estas ideas fueron plasmadas en la práctica en las políticas conocidas como de ajuste

¹Nos referimos al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, caracterizado por una fuerte presencia del estado en la esfera económico-social.

estructural, que básicamente consisten en la reducción del aparato del Estado tanto en sus dimensiones como en su aspecto funcional. El funcionamiento de la economía queda subsumido a la lógica del mercado, y éste como el *natural* asignador de los recursos que produce la Sociedad. Éste cambio de paradigma trajo como consecuencia un desplazamiento de las fronteras entre estado y sociedad, fronteras que aún hoy continúan redefiniéndose.

En este contexto se le presentan a la administración pública importantes desafíos de cambio, pues estas políticas tienen un fuerte impacto en la esfera del estado. Y esto es así por dos motivos. En primer lugar la nueva política económica obliga a un nivel de disciplina fiscal al que la Argentina no estaba acostumbrada², al mismo tiempo que las posibilidades de endeudamiento externo no se mantienen estables y dependen en gran parte del contexto internacional³. Por otro lado, el paradigma tradicional de la

²El Congreso de la Nación aprobó lo que en su momento se denominó Ley de convertibilidad fiscal, una forma de asociar positivamente la necesidad de reducir los gastos del estado. En dicha ley se proyectaba que para el año 2003 el déficit fiscal debía ser igual a cero. Al momento de escribir el presente trabajo, y frente a una grave crisis económica que lleva casi tres años, el Gobierno argentino ha lanzado la política de "déficit cero" que implica que el estado nacional solo gastará tantos recursos como los que recaude.

³ Esta situación se ve agravada en el caso Argentino por encontrarse actualmente en una situación de desconfianza frente a los acreedores internacionales. Se ha instalado en la sociedad una especie de termómetro

administración pública pareciera mostrar dificultades al momento de intervenir en un mundo integrado, complejo y en el que los cambios operan a velocidades antes insospechadas. Por lo tanto, y como señalan Burki y Perry "...existe un consenso creciente...respecto de que la administración pública cambie si se espera que el proceso de reforma económica y social en la región...sea exitoso."(1998:pp.135)

De esta manera, los complejos desafíos que afronta el sector público muestran a las claras la necesidad de contar, entre otros elementos, con un aparato del estado que en cuanto a sus recursos humanos lo encuentre altamente calificado. La globalización, los procesos de integración regional, el avance incesante de nuevas tecnologías así como también la constante redefinición de las fronteras entre el estado y la sociedad revelan un contexto de incertidumbre en el cual la calidad de los recursos humanos con que se cuenta pareciera convertirse en un factor decisivo.

El proceso de reforma del estado iniciado en aquel momento perseguía como principal objetivo la reducción del gasto público, fundamentalmente debido a la crisis fiscal en

de tal situación a través de la medición del "riesgo país", que desde hace mas de un mes se encuentra por encima de los 1000 puntos básicos.

que el estado estaba inmerso. La gran mayoría de las empresas públicas fueron privatizadas, al mismo tiempo que se redujo mediante otros mecanismos y en forma sustantiva la cantidad de empleados públicos a través de programas de retiros voluntarios, cesación de contratos y otro tipo de modalidades menos significativas. De este proceso resultó que del año 1989 al año 1992 se pasara de un total de 900.000 empleados públicos a una cifra cercana a los 550.000, cifra que continuó en permanente descenso. En el año 1998 dicha cifra, de acuerdo a lo autorizado presupuestariamente, llegaba a los 268.337 cargos. Y si bien el presupuesto del año 2001 habla de 289.237 agentes, se estima un total de 250.000 agentes públicos efectivos entre los cuales casi la mitad de ellos corresponden a las fuerzas de seguridad⁴.

Pero, mas allá de las críticas a las que pueda someterse, no hay lugar a dudas que la administración del Presidente Menem marca un antes y un después en el proceso reforma del estado (Bonifacio, 1995; Marshall, 1996). Si bien sus orígenes podrían encontrarse en épocas anteriores, en

Así el estado argentino para endeudarse debe pagar una sobretasa del 10% sobre los bonos del tesoro de los EE.UU.

⁴ El primer descenso es señalado por Estevez de acuerdo a cifras suministradas por la Dirección de Estadísticas de la Función Pública, e incluye empresas públicas privatizadas, organismos descentralizados y APN (1996:7). El resto de las cifras ha sido informadas a los autores por la misma dirección, y extraídas del presupuesto del año en curso.

dosis menores en la década del 70 o algunos intentos frustrados de la década del 80, la hiperinflación del año 89 permitió la aplicación del conjunto de políticas que tenían su anclaje en lo que se denominó el "consenso de Washington" y que cuyo objetivo confeso era la búsqueda de la estabilidad económica (Orlansky, 2000). Así conceptos a los que ya hemos hecho referencia, como apertura de la economía, desregulación, privatización y otros, se impusieron al momento de definir el "nuevo estado". En este marco pareció necesario, frente al nuevo rol asignado y repensado en términos de cumplir eficazmente sus funciones básicas⁵, contar con recursos humanos al interior del aparato estatal que estuviesen capacitados para afrontar este desafío. Y es en este contexto que se sancionó el decreto 993 del año 1991 de creación del SINAPA. A continuación haremos referencia a las principales características de dicho régimen.

Nuevo estado, nuevo régimen de empleo público

Si bien lo que se considera el Régimen Jurídico Básico de la función pública fue aprobado en 1980 a través de Ley 22.140, la misma y el decreto que la reglamenta fueron

modificados en reiteradas oportunidades. Dicha ley fue primero reemplazada por la 24.150 y luego en el año 1999 por la ley 25.164. Por su parte, el escalafón para el personal de la administración pública fue aprobado por decreto 1428/73 en su momento y actualmente se rige por el SINAPA, aprobado por el decreto 993/91, destinado a sustituir al primero (Ackerman, 1998; Boletín Oficial de la Rep. Argentina, 8/10/99).

El SINAPA, producto del proceso de reforma al que hacíamos anteriormente referencia, tiene como sustento la nueva lógica que tenía como propósito imprimirse al accionar estatal. En este sentido se intentan organizar los recursos humanos en un sistema "sustentado en la mejora de las calificaciones, la elevación del desempeño y la competitividad del recurso humano al servicio del estado, erigiendo en política pública la profesionalización de la carrera administrativa" (Bonifacio, 1995: pag.161).

Frente a una situación de gran desorganización y desvalorización de la carrera administrativa, producto del clientelismo político, la visión de los partidos políticos

⁵ Desde esta nuevo paradigma es necesario que el estado restrinja su campo de intervención a lo que se denominan sus funciones básicas: salud, educación, justicia, seguridad.

respecto del estado, los periodos de inestabilidad institucional y económica; el SINAPA se convirtió en un intento de profesionalización de la carrera administrativa. Así, implicó tener en cuenta cuestiones tales como la responsabilidad jerárquica, la complejidad de las tareas, la evaluación por desempeño, la obligatoriedad de la capacitación, y la organización del escalafón en seis niveles en los cuales los agentes desarrollan sus carreras pasando por hasta diez grados (Bonifacio, 1995: pag.162).

Respecto del escalafón en si mismo, cabe señalar algunas de sus características principales. De acuerdo a lo señalado por la Revista oficial de la Dirección Nacional del Servicio Civil (en adelante, DNSC), los principios básicos sobre los que se estructura el SINAPA son: a) relación directa entre posición escalafonaria y jerarquía de las funciones desempeñadas; b) avance en la carrera de acuerdo al mérito y la idoneidad; c) ingreso y asignación de mayores responsabilidades de acuerdo a procedimientos selectivos; d) conformación de cuadros superiores profesionalizados; e) remuneraciones e incentivos entendidas como contraprestación a la tarea realizada. De estos principios surgen los seis niveles escalafonarios (A, B, C, D, E, F). Además, al

interior de cada uno de ellos se desarrollan una diversidad de grados.

Los niveles escalafonarios están diseñados de acuerdo a tres variables: 1) complejidad; 2) responsabilidad; 3) requisitos de titulación y experiencia requerida.(DNSC, 1998:146).

Así estructurado, el SINAPA se ordenó a partir de algunos grandes ejes. En primer lugar, la evaluación de desempeño. Para ello se construyó la figura del comité de evaluación de la cual, además de funcionarios superiores de línea, participa un representante por la Unión del Personal Civil de la Nación (en adelante, UPCN)⁶. Allí, los agentes son calificados a partir de una metodología ya establecida e inclusive se han reglamentado a posteriori cuotas que señalan mínimos de agentes por jurisdicción para cada uno de los grados de la escala clasificatoria (Ver Decreto 993/91; T.O.1995)

⁶ La Unión del Personal Civil de la Nación es uno de los dos sindicatos con representación general en el ámbito nacional de la APN. Sus orígenes se remontan a la representación del personal jerárquico. Como casi la totalidad de las asociaciones sindicales en la Argentina, tiene fuertes lazos con el Partido Justicialista. Durante las dos presidencias del Dr. Menem, mantuvo una actitud colaborativa con el gobierno, lo que le

En segundo lugar, aparece en escena la idea de la capacitación. En este sentido se intenta incentivar la profesionalización asociando el incremento de grados a la acumulación de créditos de capacitación. Para ello se diseñaron dos programas básicos: Alta Gerencia y Formación Superior; y el de Entrenamiento Laboral. El primero destinado a los A, B y C profesionales; el segundo a los niveles inferiores. Asimismo se dotó de una importante cantidad de recursos al Instituto Nacional para la Administración Pública (I.N.A.P.) a los efectos de que desarrolle tales actividades⁷.

Tres elementos mas a señalar son la estructura salarial, los concursos y las funciones ejecutivas. Respecto de los salarios, y marcando una importante diferencia con el escalafón que lo precedió⁸, el SINAPA premia la capacitación del agente así como se evaluación, dejando a un lado

permitió consolidarse como el Sindicato mas importante de los empleados estatales.

⁷ Si bien en el último ejercicio presupuestario los recursos asignados al INAP fueron de 8.610.000, llegó a tener un presupuesto de alrededor de 15.000.000 de pesos a mediados de la década pasada (Ver Presupuesto Nacional 2001, tomo IV).

⁸ Nos estamos refiriendo al que surge del Decreto 1428/73. Constaba de seis agrupamientos funcionales: administrativo, profesional, técnico, mantenimiento y producción, servicios generales, embarcado, profesional asistencial. Luego, señala Estevez, se creó el agrupamiento informático. Además, el escalafón constaba de 24 grillas (1996:32). La antigüedad se convertía en un elemento central en la carrera del agente. Esta desaparece como elemento diferenciador con la sanción del SINAPA.

elementos tales como la antigüedad tan propios del escalafón anterior. En cuanto a los concursos, es importante señalar que estos son abiertos para cubrir los cargos con funciones ejecutivas (así se denomina a los cargos con responsabilidad de conducción, tema al que nos referiremos a continuación) y los que por su perfil requieren título terciario. En el resto de los casos, la prioridad para cubrir las vacantes es de los agentes estatales.

Un caso que merece tratamiento por separado son las funciones ejecutivas. El objetivo de las mismas era otorgar un incentivo económico a aquellos agentes que tuvieran responsabilidades de conducción. Basicamente estaban destinadas a cubrir los cargos de Directores Nacionales, Directores y las Jefaturas de departamento. Es importante señalar que el plus económico abonado por estas funciones llegaba (llega), en el caso de las mas altas, a triplicar el salario de la máxima categoría en su mínimo grado. Se trataba de diseñar un esquema de incentivos (en este caso, económicos) que permitiese retener en el sector público a individuos con un alto nivel de preparación para ejercer responsabilidades gerenciales.

Sin entrar en una discusión técnica acerca de cual es el mejor escalafón posible, coincidimos con el señalamiento de Estevez citando a Chiavenato, "No hay leyes o principios universales para la administración de los recursos humanos. La administración de los recursos humanos es contingencial, o sea, depende la situación organizacional(...)"(1996:20). Por lo tanto, y teniendo en cuenta el escenario desarrollado hasta el momento de su implementación, nos arriesgamos a afirmar que el SINAPA significo un avance en el proceso de profesionalización de la administración pública nacional, introduciendo elementos altamente valorados en términos conceptuales (v.g. la capacitación, o la evaluación por desempeño).

Pero, mas allá de las cuestiones técnicas que pudieran objetar los expertos en diseños de carreras, los problemas fundamentales del SINAPA pasan a nuestro entender por las restricciones no tenidas en cuenta al momento de su diseño y, por otro lado, se encuentran también en su implementación. Y ese es el objetivo de nuestro trabajo, desarrollar, rastrear, interpretar, aquellas cuestiones que mas allá de lo meramente técnico incidieron para llegar a la situación actual. En el próximo apartado dedicaremos esfuerzos para intentar rastrear las dificultades que la han generado.

Situación Actual del SINAPA

La pregunta que inmediatamente se dispara en este momento es a que llamamos situación actual. Para eso parece interesante y aplicable a nuestro caso la descripción que hace Orlandy respecto del nuevo estado empleador. La administración pública nacional, dependencia objeto de nuestro análisis, presenta en este sentido una gran heterogeneidad.

Un elemento importante a señalar es que de la totalidad de agentes públicos al momento de la sanción del decreto 993/91, alrededor de 30.000 pasaron a formar parte del escalafón SINAPA. El resto de los agentes públicos formaba, y forma parte aún, de distintos agrupamientos⁹. Este no es un dato menor en función de la hipótesis de nuestro trabajo pues si queremos saber si un mejor sistema de carrera aumenta las capacidades del estado, la cantidad sobre el total incluidos en el mismo se transforma en un dato estratégico.

⁹La APN tiene una cantidad de escalafones que supera los 15. Un ejemplo de esto son los empleados de la ex Dirección General Impositiva, actualmente administración federal de ingresos públicos (organismo que une el accionar de la DGI y la Aduana), quienes tienen su propio escalafón de carrera. Los investigadores son otro de los sectores significativos que tienen su propio escalafón. A estos se le podrían

Según un informe de la Dirección Nacional de Servicio Civil de los 113.380 cargos de la administración pública nacional, solo 26.171 se encuentran bajo este régimen¹⁰. Por otro lado, además, existe una proporción muy alta de que cumple funciones por otras modalidades de contratación(92/95, Horas Cátedra, Horas electorales, contrataciones a través de convenios de financiamiento internacional¹¹). Generalmente estos últimos ingresan acompañando a la gestión política de cada gobierno, reciben en general salarios mas altos y son en quienes los autoridades depositan la mayor cantidad de tareas.

De acuerdo a lo que plantea el SINAPA, solamente los cargos de funcionarios políticos deberían rotar cuando se produce un cambio de gobierno, mientras que el resto de la

sumar el personal de las universidades nacionales, el personal civil de las fuerzas de seguridad, etc.

¹⁰ Datos extraídos de la pagina web de la Subsecretaría de Gestión Pública (www.sgp.gov.ar).

¹¹ El decreto 92/95 fija el marco legal para la contratación de expertos, que se realiza a través de contratos de locación de obra o de servicios. Las horas cátedra deberían ser utilizadas para actividades de docencia y capacitación. Sin embargo, ambas modalidades se utilizan en forma discrecional para la contratación de personal. La cantidad de individuos que revisten en esta modalidad es un dato de muy difícil acceso. A estas modalidades deberían sumarse los servicios de consultoría contratados a través de financiamiento del Banco Mundial, BID, etc. Estos últimos son duramente cuestionados por las asociaciones sindicales. Según información extraoficial el número total rondaría los 25.000 (Diario Pagina 12, 21/08/01).

plantilla debería tener variaciones debido a concursos, capacitación del personal, etc. Obviamente que esta situación no es la vigente.

Respecto de los puntos señalados en el apartado anterior también nos gustaría realizar algunas referencias específicas respecto de la carrera. En lo que a concursos refiere, existen grandes dudas acerca de la transparencia de los mismos. Estevez, luego de la realización de una serie de entrevistas, señala que "Los que están destinados a cubrir niveles tanto de funciones ejecutivas, como los A y B, son vistos como condicionados por criterios políticos,...como una manera de legitimar a cierto grupo político de la gestión de turno" (1996:103)

La capacitación se ha convertido meramente en un elemento relacionado con la posibilidad de sumar créditos para ascender de grado. Un documento interno del INAP señala que el modelo de capacitación "(...)si bien permitió una capacitación masiva de los agentes, a través de una oferta generalizada, no contemplaba las necesidades específicas de gestión de los distintos organismos ni de los Recursos Humanos. De ahí que los agentes, básicamente realizaron las distintas actividades (en función de sus posibilidades

horarias) para obtener los créditos anuales necesarios para promover en la carrera administrativa, perdiendo de vista el valor de la capacitación como fuente del crecimiento organizacional"(Documento Interno INAP, 2001)

En lo que a la evaluación de desempeño refiere, estamos convencidos de que la norma que establece la necesidad de cupos mínimos por calificación estaría demostrando la tendencia a que la mayor parte de los agentes obtuviesen rendimientos en los niveles mas altos de la escala de calificación. La información señala que la evaluación por desempeño se transforma en un proceso de negociación en la que "el desempeño del agente es uno de los grandes elementos ausentes" (Entrevista a Funcionario, 2001).

Nos hemos referido hasta aquí, a grandes rasgos, a la composición actual del personal de la APN por un lado. Además, hemos deslizado algunas críticas iniciales a la implementación del SINAPA, fundamentalmente en lo que refiere a capacitación, concursos y evaluación de desempeño. Sin embargo no hemos señalado lo que nosotros denominamos restricciones. Estas inclusive, podrían señalarnos algunas causas posibles de los desvíos en la implementación.

Al respecto Meltsner señala que "Uno de los errores que más frecuentemente cometen las dependencias gubernamentales cuando analizan políticas públicas consiste en ignorar sus implicaciones políticas" (1992:pag.367). Es desde esta visión que las restricciones que operan al momento de definir una política pública se convierten en un aspecto relevante si queremos que la misma tenga éxito. Así Majone completa, "La factibilidad debe definirse con referencia a todas las restricciones relevantes: las sociales, políticas, administrativas e institucionales, tanto como las técnicas y económicas."(1992:pag.395)

¿Han sido tenidas en cuenta las restricciones, previamente a la sanción del SINAPA?, y ya planteando algunos interrogantes a futuro, ¿las nuevas figuras que se están sancionando en este momento, han sido analizadas en función de su factibilidad?

Por supuesto que existe en el marco de nuestro trabajo un elemento que es posible distorsione nuestras conclusiones. Nos referimos a la siempre latente posibilidad de que las restricciones hayan sido tenidas en cuenta y que los resultados logrados obedezcan a los objetivos propuestos. Sin embargo, partimos del supuesto de que esto no es así. Que

como señala Majone para el caso de las políticas Sociales, pero que nos atrevemos a trasladar al ámbito sobre el que estamos trabajando, muchas veces se confunde "lo deseable con lo factible" (1992:pag.393).

Una de las restricciones estructurales que nos parece no ha sido tomada en cuenta es la concepción que tienen los partidos políticos en América Latina acerca del aparato del estado. Esta concepción que está arraigada en la más profunda de las tradiciones, y que tiene que ver con elementos culturales, políticos-patrimonialistas, de incentivos económicos. Es en este sentido un denominador común la mirada del estado como botín de guerra luego de la batalla electoral.

Una segunda restricción, relacionada con la anterior, es la relación entre los mismos partidos políticos. La que llamaremos la concepción de "tabla rasa". Con la misma inscripción territorial y contextual, los partidos políticos tienden a creer que cuando asumen el gobierno es el comienzo del estado. La concepción de "tabla rasa" la tomamos de las nociones epistemológicas acerca del progreso de la ciencia. Nadie comienza su tarea de investigación sobre la nada. El conocimiento científico es de alguna manera acumulativo, si

bien esto no implica negar la existencia de cambios de paradigma o la incesante búsqueda de refutaciones a nuestras hipótesis.

Esta concepción dificulta la generación de continuidades institucionales, de la construcción de políticas de largo plazo, y atenta contra la consolidación de una burocracia.

Una tercera restricción tiene que ver con la incompatibilidad entre un régimen escalafonario que plantea incentivos económicos al esfuerzo personal, con un estado que se encuentra en situación de crisis fiscal en forma permanente y se ve obligado a suspender en forma indiscriminada dichos incentivos.

Una cuarta restricción nos parece se relaciona con la participación de los sindicatos en el proceso de reforma. La APN cuenta con la particularidad de contar con dos entidades gremiales de representación general. El proceso de reforma del estado fue llevado adelante con la participación e inclusión de una de ellas en el proceso de cambio (en este caso, UPCN) y la exclusión de la otra (La Asociación de Trabajadores del Estado, ATE¹²). Obviamente, la afinidad

política entre la administración Justicialista y UPCN ofició como elemento clave. Por su parte ATE ha tenido históricamente posturas menos dialoguistas, mas fuertemente ideologizadas. Estos dos elementos, su postura tradicional mas exclusión, ha generado un polo de resistencia, en este caso no menor.

Quinta, que la existencia de una cultura organizacional, basicamente clientelística y prebendaria, no necesariamente cambia por un cambio de escalafón. Es mas, puede convertir al remedio en algo mas nocivo que la enfermedad como lo señala luego Orlansky.

Sexta, última, y en línea con la anterior. Tiene que ver con la existencia de dudas acerca de la presencia de una burocracia weberiana, en el sentido estricto del término, como para lanzarse a la construcción de una nueva e innovadora política de recursos humanos.

¿Cómo han afectado estas restricciones? ¿Son la causa de esta realidad?, ¿Qué impacto tiene esto en cuanto a los

¹² La Asociación de Trabajadores del Estado es el gremio con perfil mas combativo de ambos. Si bien como casi todo el espectro sindical, se encontró durante buena parte de su historia relacionado con el partido Justicialista, las políticas desarrolladas durante la administración del presidente Menem, deterioran ese vínculo. Además se encuentra ligada a la

objetivos que se plantea el SINAPA?, y por último, ¿Cómo afecta esta situación las capacidades estatales?, o en otras palabras ¿cual es la relación entre recursos humanos y capacidades estatales?. En el apartado que sigue intentaremos dar respuesta a algunas de estas preguntas.

Respuestas Posibles

En primer lugar, lo que nosotros identificamos como una de las causas estructurales de esta realidad es lo que Iacovello denomina "la administración de recursos humanos en un contexto político" y dentro de dicho contexto el conflicto entre los funcionarios políticos y los funcionarios de línea (1996). El conflicto que nos interesa es el que se da alrededor de las estrategias de recursos humanos. Siguiendo a Iacovello, dicho conflicto es inherente a los roles que deben desempeñar, y se desarrolla intentando lograr un equilibrio entre la responsabilidad ante el público y la objetividad técnica que respectivamente tienen los funcionarios políticos y los de línea (1996:pag.14).

Sin poder en el presente trabajo abarcar toda la problemática referente al tópico señalado en el párrafo anterior, nos arriesgamos a señalar que pese a que la teoría postula que ambos grupos manejan recursos de poder importantes, en el caso argentino pareciera imponerse la lógica política por sobre la técnica, privilegiándose la confianza por sobre la capacidad de los empleados del estado, con la consiguiente distorsión del SINAPA.

Así, en este contexto, y remarcando lo planteado en el párrafo antedicho, los objetivos del SINAPA en términos de generar una política de estado para los recursos humanos, tal cual planteaba Bonifacio, parecieran relegarse en función de la dinámica que adquiere el juego político. En este punto y retomando a Orlansky, se da el caso que muchas estructuras se adoptan no tanto por la eficiencia que otorgan sino por la legitimidad que brindan, teniendo en cuenta sobre todo que la distorsión se da en el mismo gobierno que con el Decreto 993/91 implementó el SINAPA (2000, pag.10).

La primacía de lo político en nuestro caso ha significado, por ejemplo, la percepción acerca de la poca transparencia de los concursos. También esto podría explicar, al menos en parte, la proliferación de modalidades de

contratación de asesores que tienden a reemplazar en sus tareas a los funcionarios de planta. Por otro lado, la ausencia de continuidad institucional provoca la falta de lineamientos estratégicos organizacionales que derivan en agentes que desarrollan conductas de tipo individualistas. Esto se observa claramente en lo que a capacitación refiere¹³.

La cultura organizacional, tal cual la describimos en el apartado anterior, sin dudas, ha distorsionado el proceso de la evaluación por desempeño. Y en este último elemento seguramente tiene gran influencia la lógica prebendalista con que los sindicatos actúan, que les impide separar el rendimiento de los agentes de la defensa de sus legítimos derechos.

La crisis de financiamiento del estado se convierte en otro de los elementos claves. Los permanentes congelamientos respecto de la posibilidad de crecer en la carrera por cuestiones de "caja", son un incentivo claramente negativo a la profesionalización. A esto habría que sumar que durante los últimos dos años se han utilizado los salarios de los

¹³ Los agentes realizan cursos de capacitación en su mayoría producto de la oferta del INAP. La organización a la que pertenecen no interviene en dicho proceso. Así, la carrera del empleado público, en lo que a capacitación refiere, se desvincula de las necesidades organizacionales.

empleados públicos como variable de ajuste para reducir los inabarcables déficits del estado nacional¹⁴.

Por último, también en relación con la cultura organizacional, la ausencia de una burocracia tradicional es un obstáculo. La historia indica que los estados modernos la han desarrollado, y que si bien son ciertas las dificultades que tiene esta estructura para dar cuenta de las problemáticas que se dan en un mundo tan cambiante, no queda claro si es posible la construcción de una estructura mas moderna salteando este paso.

Sería interesante en este momento referirnos a la cuestión de las capacidades estatales. En un conocido trabajo, Sikkink (1993) plantea la relación entre capacidades estatales y la construcción de la burocracia pública. Para ello, trabaja comparando el caso argentino con el brasileño. Allí atribuye la consecución de mayores logros en determinadas políticas a una mejor política de recursos humanos por parte del estado brasileño. Adherimos a esta línea. Venimos sosteniendo a lo largo de este trabajo que hay

¹⁴ Durante el año 2000 se aplico un descuento del 12% a los empleados que tenían salarios superiores a mil pesos. El agravamiento de la crisis extendió el descuento al 13% e incluyendo a los empleados con salarios superiores a quinientos pesos.

una relación directa entre los recursos humanos del sector público y el aumento de las capacidades del estado para generar determinadas políticas. La pregunta pasa por como se establece esa relación en sentido positivo. ¿Cuales serian los pasos a seguir para generar una estructura de incentivos que permita lograr un aumento considerable de las capacidades del estado que tenga su base en una política orientada a los recursos humanos del sector publico?

Como dejábamos entender en la introducción, existe, al menos a nuestro entender, una relación directa entre el nivel de recursos humanos disponibles y las capacidades del estado. El caso de nuestro país en este sentido es bastante paradójal. Decimos esto pues se ha lanzado a la profesionalización y modernización de su carrera administrativa a la par de los procesos mas amplios de reforma del estado, sin tener ni siquiera consolidada una burocracia tradicional en términos weberianos. Por supuesto que la Argentina ha tenido enormes cantidades de empleados públicos pero ni su reclutamiento, ni su ascenso, ni sus salarios, ni su carrera se han regido por las formas tradicionales de la burocracia. Sin dudas, el decreto SINAPA apareció en el momento de la reforma y podría haber sido la

oportunidad indicada para realizar una política de recursos humanos de estado.

Sin embargo, la situación actual del empleo público en la Argentina no ha significado contar con una masa crítica de empleados que permitan un mejoramiento del rendimiento del aparato estatal en su conjunto. Por el contrario, pareciera que la politización de la administración y otras distorsiones por el estilo se han acentuado a partir del SINAPA (Orlansky, pag.195).

Por lo expuesto hasta el momento pareciera que las cuestiones a tener en cuenta al momento de la generación de los cambios deberían girar básicamente alrededor del contexto político en el que se desenvuelve la administración pública. En este sentido, la relación entre políticos y burócratas, la relación de los partidos políticos con el estado y entre ellos mismos, y por último, el papel de los sindicatos aparecen como los puntos neurálgicos desde nuestra perspectiva.

Las cuestiones planteadas en el párrafo anterior las comenzamos a esbozar previamente al referirnos a las restricciones. Luego específicamente a la relación entre

políticos y burócratas, sobre la cual el trabajo de Iacovello es esclarecedor en este sentido. Coincidimos con su perspectiva de ver a la administración pública como una arena de conflictos en la cual interactúan actores internos y externos interesados en afectar los procesos internos de decisión (Iacovello, 1996; pp.6 y 7). Siguiendo con su argumento, las características del sistema de recursos humanos es clave pues define el poder relativo de cada grupo, afectando inclusive las reglas del juego político. También resaltábamos que en nuestro país pareciera haberse consolidado el predominio de los políticos por sobre los funcionarios.

En pos de equilibrar este sistema , en términos de Iacovello, una respuesta podría consistir en dotar de mayor poder a los burócratas. Una forma, de acuerdo a su hipótesis de trabajo, de equilibrar las decisiones entre ellos podría ser dotar de mayor poder al Congreso pues sus regulaciones para controlar a la burocracia terminan redundando en un mayor poder de los funcionarios de línea(1996; pp.24 y 25). La ausencia del Congreso en las grandes políticas de estado en la Argentina es un tema recurrente, y si bien no es el foco de nuestro trabajo, nos parece importante resaltar este punto.

En segundo lugar es necesario que los partidos políticos dejen de ver al estado como un botín del cual apoderarse al ganar las elecciones. Es necesario también institucionalizar la idea entre los políticos de que mayor profesionalización de la administración pública no significa necesariamente perjuicio para su gestión política.

Ambas cuestiones tienen que ver con la generación de cambios culturales y organizacionales profundos que solamente pueden provenir de la generación de corrientes de políticas con una amplia base social. En este sentido nos parece que no es posible que la reforma o modernización del estado tenga éxito si no es acompañada por una profunda reforma política.

Y relacionado con este último punto aparece la cuestión de los sindicatos, para lo cual también dejaremos de lado la cuestión formal, en este caso los convenios colectivos, pues nos parece más relevante el papel que cumplen los sindicatos en tanto actores del proceso político. Como señala Orlansky (1997) la actitud de los sindicatos ha variado de acuerdo al tipo de organismo afectado por la reforma. Pareciera ser que en el caso de la administración central el proceso de reforma

ha tenido la característica de alta politización combinando incentivos clientelísticos con aumentos salariales.

Basicamente como incentivo encontramos la inclusión de UPCN (uno de los dos gremios estatales mas importantes) en la mesa de las decisiones, lo cual ha redundado en un control por parte del sindicato de importantes recursos de poder.(Orlansky,1997:pag.634; Orlansky, 2000;pag.13)

A nuestro entender esta situación se debe a las experiencias historico-político por las que ha atravesado el estado argentino, y por lo tanto el cambio no pasa simplemente por introducir modificaciones en la estructura legal o los marcos regulatorios. Definitivamente los cambios requeridos son mucho mas profundos.

El SINAPA ha cumplido diez años y esta atravesando en este momento una gestión política de signo diferente del que la origino. El nuevo gobierno ha iniciado también un proceso de modernización, en medio de una profunda crisis económica, sin embargo con un estado con problemáticas sustancialmente diferentes del de 1991.

A continuación, algunas conclusiones.

Conclusiones

No pretendió ser el presente trabajo una investigación sistematizada sobre el régimen de empleo público argentino y la carrera de sus agentes. Simplemente intentamos hacer un recorrido crítico por los factores omitidos al momento de su diseño y por ciertas dificultades en su implementación.

Ciertamente, y si bien no es condición suficiente, para aumentar sus capacidades el estado debe contar con recursos humanos acorde a las circunstancias. El SINAPA ha significado un intento por el mejoramiento de los mismos, y si bien ha tenido aspectos positivos, al mismo tiempo ha profundizado ciertas problemáticas.

Una parte importante de las dificultades aparecen producto de no tener en cuenta las restricciones que operan en las arenas de políticas. Al mismo tiempo, las dificultades en la implementación son en parte efecto de esas mismas causas.

Así, la lógica del juego político, la vieja cultura organizacional, el crítico contexto económico, las rupturas

en la continuidad institucional, la ausencia de un cuerpo burocrático consolidado, son entre otros, factores que han imposibilitado la posibilidad de generar, como ya señalamos, una masa crítica de recursos humanos que permita elevar las capacidades del estado.

Sin lugar a dudas, es imposible, por mas recursos económicos con que se cuenten y aunque fuera con posibilidades de financiamiento ilimitadas, que el estado funcione sin sus agentes. Y como también ya señalamos, un cuerpo de funcionarios profesionalizados no es suficiente pero si necesario.

En síntesis, la realidad por la que atraviesa el aparato estatal argentino solo es posible de ser modificada en tanto y en cuanto se generen determinados cambios culturales, determinados consensos políticos y ciertos compromisos a largo plazo. En este sentido, los partidos políticos, los sindicatos y los burócratas tiene un rol clave.

Para finalizar, sería interesante pensar el problema de las capacidades estatales en una perspectiva mas amplia. Es necesario un Estado con las capacidades suficientes para poder hacer frente a las complejas problemáticas que hoy lo

afectan al mismo tiempo que cuente con un grado de autonomía relativamente importante.

Cuando nos referimos al concepto de autonomía no la pensamos en termino de capas burocráticas aisladas de la sociedad que toman decisiones. A partir de la importancia de los actores sociales en los procesos de definición e implementación de políticas, nos parece necesario recurrir a otra herramienta conceptual. Esta herramienta es la que Peter Evans denomina "*autonomía enraizada*". Evans utiliza este concepto para remarcar las escasas posibilidades que tiene una burocracia aislada, por más profesional (en términos weberianos) que sea, por mas capacitada que este, para convertirse en agente del desarrollo económico. El autor remarca la necesidad de que dicha burocracia además de contar con cierto grado de autonomía y capacidad debe estar enraizada en la sociedad. Claramente destaca el autor "...que una red de lazos externos permite evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas frente a las iniciativas publicas".

Latinoamérica en general, y Argentina en particular, tienen una gran deuda en lo que a desarrollo refiere. Desde esta perspectiva, es que creemos que no debe quedar afuera a

nuestro entender el público, los ciudadanos. No es posible ningún proceso de reforma exitoso si no cuenta con una base de sustentación social. A esto se podría agregar un elemento adicional y como aspecto positivo: la Argentina cuenta hoy con un factor determinante, que es la vigencia de un sistema democrático estabilizado.

Post scriptum

Con el cambio de Gobierno del año 1999 se dio inicio a un nuevo proceso de reforma y modernización del estado. Las líneas principales del mismo aparecen oficializadas en el Decreto 103/2001. Entre sus lineamientos principales aparece la idea de generar una nueva relación entre estado y ciudadanía a través de una mejora sustancial de los servicios que este presta. La relación entre estado y ciudadanos aparece como el elemento central de esta reforma al afirmar que "el artículo 42 de la Constitución Nacional reconoce los derechos que le asisten a los consumidores y usuarios de bienes y servicios en especial a una información adecuada y veraz, en condiciones de trato equitativo y digno"(Decreto 103/2001) y por otro lado reafirmando el decreto 229/00 que establece ciertas obligaciones a las organizaciones respecto de los ciudadanos.

En este sentido, el instrumento innovador de gestión pasaría por generar un cambio de la cultura organizacional a partir de la implementación de la gestión por resultados, según aparece remarcado en los considerandos del decreto "(...)introducir en la gestión de las organizaciones públicas

el cumplimiento de resultados mensurables y cuantificables." (Decreto 103/2001). La flexibilización de normas y los incentivos al rendimiento aparecen también como dos puntos nodales de la nueva propuesta.

A la pregunta de nuestro interés respecto de que plantea en torno a los recursos humanos, algunas de las definiciones que aparecen en el decreto están en concordancia con los planteos que se realizan en el presente trabajo. Entre otras cosas señala la vulnerabilidad del empleo público frente al patronazgo político; la forma en la que la evaluación se transforma en un elemento equiparador mas que de reconocimiento de méritos; la promoción automática producto del paso del tiempo. Por lo tanto las propuestas giran en torno a establecer una relación entre el plan de modernización y el nuevo sistema de gerenciamiento de recursos humanos. Así el desarrollo de la carrera se propone se sustente en el mérito, la transparencia, la igualdad de oportunidades, el fortalecimiento de las competencias de los agentes. El elemento que sobresale es el que refiere a la promoción e incentivo de los mejores agentes y la separación de quienes no estén a la altura de sus responsabilidades.

Por otro lado aparece en escena una nueva figura, en línea con los postulados generales del plan, que es la de Gerente de Programas. En los considerandos del decreto de creación de tal figura se señala "la incorporación de la figura de gerente de programa como responsable de cumplir los objetivos de un programa presupuestario en condiciones preestablecidas de eficiencia, eficacia y calidad de gestión" (Decreto 992/2001). La figura del gerente se asocia así a la de un contrato por rendimientos. El mismo tendrá que cumplir compromisos de resultados de gestión y estará sometido a un sistema de evaluación de resultados. Asociado a los lineamientos generales del plan, existe la posibilidad de otorgar incentivos de hasta un treinta por ciento por sobre su salario en el caso de que el rendimiento sea satisfactorio. Un elemento importante a tener en cuenta es que estos Gerentes no integran el régimen de carrera y finalizan sus funciones con cada ejercicio presupuestario.

En síntesis, el diagnóstico coincide con varios de los problemas planteados en este trabajo. La probabilidad de éxito dependerá no solo de dicho diagnóstico, sino también de su implementación en un contexto altamente conflictivo.

Bibliografía

ACKERMAN, M., (1998); "Argentina" en Grupo de los 9, Ackerman compilador, Trabajadores del Estado en Iberoamérica , Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires.

ACUÑA, C. y REPETTO, F., (2000); Marco de Análisis de la Políticas Sociales, mimeo, CEDI, Buenos Aires

BONIFACIO, J.A., (1995); "La experiencia Argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación", en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N°4, CLAD, Caracas.

BURKI, S. y PERRY, G., (1998); Mas allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional, Banco Mundial, Washington D.C.

CUNILL GRAU, N., (1999); "La reinención de los Servicios Sociales en América Latina. Algunas Lecciones de la experiencia", en Reforma y Democracia, N° 13 , Caracas.

ESTEVEZ, A., (1996); El cambio de escalafón en la administración pública argentina: sus principales núcleos problemáticos, Tesis de Maestría, Dir. Norberto Góngora, Buenos Aires.

EVANS, P., (1996); "El estado como problema y como solución" en Desarrollo económico, Vol.35, numero 140, enero-marzo.

IACOVELLO, M., (1996); "El juego Político y las estrategias de recursos humanos en la administración pública", cuadernos de investigación N°4, AAG-Cepas, Buenos Aires

MAJONE, G., (1992); "La factibilidad de las políticas sociales" en La hechura de las políticas públicas, Aguilar Villanueva (Comp.), Miguel Angel Porrua, México.

MARSHALL, A. (1996); "Empleo público en América Latina" en Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo , año 2, N°2, México.

MELTSNER, A., (1992); "La factibilidad política y el análisis de políticas", en La hechura de las políticas públicas, Aguilar Villanueva (Comp.), Miguel Angel Porrua, México.

ORLANSKY, D. (2000); "Reforma del Estado y el empleo público. Innovaciones en las condiciones laborales. Argentina 1989-1999", III Congreso latinoamericano de sociología del trabajo, Buenos Aires.

_____ "El Estado en Transición 1989-1995. El nuevo estado empleador" en Canton y Jorrot (comp.), La investigación social hoy, IIGG, Facultad de Ciencias Sociales, ED. CBC. U.B.A.

_____ (1997) "Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical. Argentina 1989-1995" en Estudios Sociológicos, Colegio de México, Vol. XV, N°45.

SIKKINK, K., (1993); "Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista", en Desarrollo Económico, N°128, Bs.As.

Otras Fuentes

BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

DIARIO "PAGINA 12"

DOCUMENTO INTERNO (2001), INSTITUTO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP).

ENTREVISTA A FUNCIONARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL, MAYO DE 2001.

LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL, (2001), *PRESUPUESTO NACIONAL 2001. LEY 25401 DISTRIBUIDA POR LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA N°1 DEL 9 DE ENERO DEL 2001.* REPÚBLICA ARGENTINA

REVISTA DE LA DIRECCIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, N°1 A 4, ENERO-DICIEMBRE DE 1998.