

Reflexiones desde una Argentina en crisis para una reforma del Servicio Civil, acorde con el nuevo perfil demandado para el Estado nacional*

Eduardo A. Salas**

DESCRIBE LA SITUACIÓN DE LOS AÑOS NOVENTA EN ARGENTINA Y SUS IMPLICACIONES EN EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL O SISTEMA NACIONAL DE LA PROFESIÓN ADMINISTRATIVA, SINAPA, SEÑALANDO LAS MEDIDAS QUE SE ADOPTARON, ASÍ COMO LAS TENDENCIAS Y REFLEXIONES DE LAS REFORMAS EN EL MARCO DE LA CRISIS.

Introducción general

El título pretende reflejar las preocupaciones y ocupaciones de muchos, que en la Argentina reflexio-

nan y trabajan en materias ligadas al rediseño y mejoramiento de la gestión de los trabajadores estatales, a nivel Federal.

En especial, preocupaciones que se ligan a la proyección de estas materias para las próximas décadas, de una Argentina que ansía y pretende insertarse digna y convenientemente, en un mundo cada día más integrado, pero recuperando al mismo tiempo, la fortaleza definitiva de su marco institucional de convivencia republicana y democrática que exige, pero que también aporta, a un desarrollo económico razonable que sea solidario, social y regionalmente.

Esta última enunciación quiere afirmar la equivalencia, pero también la simultaneidad de los objetivos nacionales que se derivan de las dimensiones aludidas:

* Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Director Nacional, Oficina Nacional de Empleo Público, Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.

- Integración regional y mundial digna y conveniente.
- Convivencia republicana y democrática.
- Desarrollo económico sustentable y razonable.
- Solidaridad y justicia social nacional, regional e internacional.

Cualquiera que sean los caminos, todos parecen señalar el reclamo y la necesidad de un Estado más activo y competente en su desempeño, más incisivo y un adecuado regulador de la vida ciudadana y, también, mejor garante de las libertades de todos para la colaboración social requerida, que permita convivencias más dignas y seguras.

A poco de andar en este reclamo y demanda, no puede dejar de enfrentarse a uno de los retos principales y más acuciantes de la hora. En efecto, nada de ello será posible sin el concurso activo, honesto, competente y comprometido de nuestros miles de empleados y contratados públicos, de los que están y de los que aún no están. Y éste es uno, sino, el punto focal de la reforma de la administración pública en la actualidad.

Es que de las incapacidades, impotencias e insuficiencias administrativas que nos han dejado la década de los noventas, ésta es una de las más severas y limitantes de cara al futuro. Por encima, por debajo, al costado o a través, de cada ley, de cada política pública, de cada directiva operativa o de cada servicio que brinda

nuestra administración, lo que se constata es la presencia débil y escasa de empleados públicos a cargo de su razonamiento y ejecución, cuando no su ausencia lisa y llana.

Este es uno de los desafíos centrales que en nuestras materias enfrenta el sector público argentino, objeto de estas reflexiones. A esto último se pretende abarcar mediante pasos sucesivos en los siguientes tópicos:

- Elementos o aspectos derivados de las acciones, o inacciones, de los noventas.
- Evolución y tendencias pre y post crisis del 2001 en la materia.
- Quizás, y con mucha suerte, algunos aprendizajes para los propios y también, de utilidad para los demás.

Antes de entrar de lleno en estas cuestiones, permitanme una breve digresión teórica y terminológica, aunque ligada a este nuevo "clima" intelectual y político, relacionado con nuestras preocupaciones, por el Servicio Civil. En este sentido, se prefiere razonar estas preocupaciones, no desde la óptica de los llamados "recursos humanos", pues en concreto, estamos hablando de trabajadores estatales y, quizá, más afinadamente de los desempeños laborales de las personas al servicio de nuestra administración pública. En suma, de cómo mejor organizamos en lo formal, y de cómo impulsamos en el plano de lo institucional, desempeños productivos y efectivos, honestos y meritorios, en un marco de creciente profesionalidad

y dignificación laboral y social de los trabajadores estatales.

Con esta perspectiva en mente, se introducen los tópicos anunciados.

Elementos derivados de los noventas

En esta sección, se esbozan elementos o políticas, explícitas e implícitas, que alimentaron, y lo siguen haciendo, las tendencias profundas que animan al sector de referencia.

No se analizarán las mutaciones profundas e incisivas que se produjeron en la conformación y funcionamiento del Estado, y de la administración pública nacional desde 1989, o, más concretamente, desde la asunción del Dr. Carlos Saúl Menem como Presidente de la Nación. Ello ha sido brillantemente descrito y explicado por otros y, hasta cierto punto, engarzado en la explicación de un ciclo histórico y social más amplio del país que muchos identifican cuando menos, con el golpe militar de 1976.

Lo cierto es que el sector público nacional, es decir federal, de la Argentina fue objeto, pero también instrumento, de uno de los cambios más profundos de los últimos cincuenta años.

La reducción cuanti y cualitativa de la presencia activa del Estado conllevó, en lo que concierne a esta ponencia, y sin perjuicio de otras derivaciones, a una reducción también significativa del número de personal al servicio de esta administración nacio-

nal. Vaiga como toco indicador de la transferencia de decenas de miles de docentes y personal hospitalario, hacia las administraciones provinciales y aún municipales.

Con un sector público nacional más compacto en esos términos, se tornaba altamente viable, tanto a nivel político, financiero, gremial y administrativo, una política más activa en esta materia, que la acontecida durante los difíciles primeros años de la recuperación democrática de 1983 con la Presidencia del Dr. Raúl Alfonsín, y el desbarbarranco inflacionario que terminó de estallar en 1988.

En este marco, permítase apuntar una serie de elementos y cuestiones que a modo de tendencias de acontecimientos y sentidos, fueron y siguen conformando el escenario en el que se desarrolló la crisis del sector en los últimos años.

I Tendencia: Democratización de las relaciones de trabajo

- La década apuntó a la consagración normativa de un régimen específico de negociación colectiva de trabajo para el sector público nacional.

En efecto, con acuerdo casi unánime de las distintas bancadas partidarias en el Congreso Nacional, la década se estrenó con la sanción de la Ley No. 24.185 a finales de 1992, y su Decreto Reglamentario No. 447 en los primeros meses de 1993.

Se completa así la tendencia iniciada desde el Gobierno del Dr. Alfonsín con la sanción de las Leyes Nos. 23.328 y 23.544, por las que se ratificaron los Convenios Nos. 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.

También señala un nuevo esquema específico para este tipo de negociaciones, las que no eran desconocidas en el sector público aunque celebradas al amparo de la legislación del sector privado.

- La implantación, aunque parcial y lenta, del primer Convenio Colectivo del Trabajo General, cierra la década con su homologación por Decreto No. 66 de principios de 1999, y el inicio de las negociaciones del primer sector de referencia (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, SINAPA), a partir de julio de ese año.

II Tendencia: Progresiva institucionalización del Régimen del Empleo Público Federal

- La década cierra con la Ley No. 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, consagrada por unanimidad del Congreso Nacional en reemplazo de la No. 22.140 de 1980, producto de una dictadura militar.

La ley llamada, entre otras cuestiones, a ser un "piso" para las

negociaciones colectivas, fue aprobada *a posteriori* de la celebración del primer convenio. No obstante señala, además de la modernización normativa que conlleva, la asunción bajo la democracia recuperada de las responsabilidades constitucionales de los poderes del Estado (Ejecutivo como impulsor y Legislativo como sancionador), para con el Servicio Civil de la Nación.

La tardanza en la aprobación de la ley complicó su adecuada reglamentación oportuna, quedando postergada hasta el segundo semestre del 2002 (Decreto No. 1.421).

III Tendencia: Diseño e implantación de "novedosos" regímenes escalafonarios y de carrera administrativa

La década se inició con la creación de algunos regímenes llamados a tener fuerte influencia sobre el resto. Por un lado, comprende el reducido personal profesional de establecimientos hospitalarios, e institutos de investigación en salud (Decreto No. 277/1991) y, por el otro, cerca de 30.000 trabajadores civiles de la totalidad de la Administración Central, y de buena parte de la descentralizada. Es el caso del SINAPA, aprobado por Decreto No. 993 de mayo de 1991.

La década se cierra con la extensión prescriptiva de los principios consagrados en el SINAPA a otros doce

regímenes escalafonarios, mediante su aprobación en el ya citado Decreto No. 66/1999. También en este año se inicia, sin concluirse, la primera negociación colectiva para el SINAPA tendiente a profundizar sus componentes más meritocráticos.

Cabe señalar en el marco de esta tendencia, algunos acontecimientos complementarios importantes.

- Se inicia en buena medida en 1984 con la preparación del establecimiento de un Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG Decreto No. 2098/87), el que es de una élite de funcionarios generalistas inspirado en el modelo francés, y orientado a la recomposición de las capacidades gerenciales de la administración pública nacional en los albores de la recuperación democrática.
- También se puede mencionar la aparición de regímenes de carrera administrativa en sectores de gran importancia para el país, con netos elementos convergentes con los regímenes citados. Es, por caso, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Resolución No. 347/1991 comprensivo de 3.500 trabajadores).

Importa en este punto señalar la trascendencia de la experiencia de la aplicación efectiva del SINAPA, como un régimen de carrera administrativa con todos sus institutos componentes. No solo por la progresiva reducción

de la brecha de gobernabilidad, entre norma y comportamiento, sino por el efecto de demostración que proyecta influjo y atractivo del modelo hacia otros colectivos laborales federales, e incluso provinciales.

IV Tendencia: Fuerte impulso a la profesionalidad mediante inversiones en capacitación del trabajador estatal

Se mencionó la existencia del programa de formación del CAG, que prosiguió hasta entrados los noventa. La continuidad de este programa iniciado bajo otro signo partidario en el Gobierno Nacional, constituyó por sí mismo, una señal institucional sumamente interesante.

Pero lo más destacable ha sido el programa de capacitación ambicioso, por su volumen e intensidad del Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP, a favor de todos los funcionarios del SINAPA y de todo nivel jerárquico. En ese marco, que la capacitación se estableciera como un requisito ineludible para que el funcionario promoviera en la carrera administrativa, constituyó un fortísimo aliciente.

También, aunque más focalizado, el fortalecimiento de cuadros técnicos y profesionales de especialidades críticas mediante organismos tales como la Escuela de Abogados del Estado (1944) y el Instituto Superior de Economistas de Gobierno (1995).

Por último, el establecimiento dentro del SINAPA, de un Agrupamiento Especializado para funcionarios de alto nivel de tecnificación (1994) al lado del Agrupamiento de Personal Científico Técnico (1991) fue otro aspecto relevante.

Frente a estas tendencias que podrán calificarse de "positivas", se encuentran otras de signo opuesto.

V Tendencia: Creciente presencia y trascendencia funcional de personas contratadas sin relación de dependencia laboral

Si bien el fenómeno de las llamadas locaciones de servicios personales o de obra intelectual prestada a título personal no es nuevo, en muchos casos impulsado por organismos internacionales de financiamiento, su irrupción ha constituido una tendencia creciente desde 1995 (cfr. Decreto No. 92/95).

Paralelamente a este fenómeno, aparecen además otras modalidades de vinculación con la administración pública, tales como becas y pasantías educativas con práctica laboral, contratación por vías de fundaciones o entes cooperadores, etc., que configuran una realidad laboral, abierta o encubierta, genuina y espuria al mismo tiempo.

En el caso argentino, se ha efectuado un estudio detallado de las personas contratadas bajo el régimen de locación más importante (Decreto No. 1184/01), que ha permitido conocer y

establecer, no solo su peso cuantitativo sino también cualitativo. Así queda demostrado que estos contratados constituyen en algunos organismos, el colectivo más numeroso de personas, o bien se constituyen como una plantilla paralela con hasta "régimenes" de escalafonamiento y promoción en una suerte de "carrera informal". Pero más grave aún es la constatación de buena parte del personal profesional universitario, joven y muchas veces de especialidades críticas, no son empleados sino contratados a término fijo.

VI Tendencia: Débil encuadramiento laboral del personal de organismos reguladores

La modificación sustancial de los roles de la administración nacional en materia de obras y servicios públicos, mediante la figura de la concesión o privatización de las llamadas empresas del Estado, generó la rápida aparición de organismos reguladores. Interesa observar que su personal, en especial aquél que hace a las especialidades complejas de la regulación y el control de este tipo de actividades, se encuadró en la Ley de Contrato de Trabajo, no negocia colectivamente y, en la mayoría de los casos, ni siquiera cuenta con regímenes de carrera propios. Además, también se registran en esos organismos, numerosas situaciones de personal contratado a término fijo.

Como se podrá apreciar, en los cuadros que se anexan, el personal de

los organismos recaudadores (Dirección General Impositiva, Administración Nacional de la Seguridad Social, Lotería Sociedad del Estado), también se encuadran en la Ley de Contrato de Trabajo y son convenios celebrados con la normativa del sector privado.

VII Tendencia: Heterogeneidad de encuadramientos laborales con relativa obsolescencia y grado de cumplimiento efectivo

La observación anterior permite introducir una última tendencia. En efecto, se constatan las más diversas situaciones en materia de vinculación laboral (pública y privada), y de establecimiento de las condiciones de trabajo (estatutario o negociado), así

como de regímenes escalafonarios y de carrera administrativa (más de 60).

En los próximos cuadros se ofrece evidencia empírica de esta afirmación.

Cabe señalar que además de las consabidas tendencias feudalizantes vía presión gremial, corporativa, política o de los grupos de interés operantes frente al organismo público de referencia, esa diversidad resulta de una política emergente derivada paradójicamente, de la ausencia de una sólida política general en la materia.

A ello contribuye también la relativa debilidad de los órganos políticos y técnicos de la gestión

Cargos civiles para el 2003 = 115.719					
Régimen laboral		Régimen de Negociación Colectiva			TOTAL
		Ley No. 24185 Sector Público	Ley No. 14250 Sector Privado	No convenionados	
Fuera de la Ley No. 25164	Extraescalafonarios			736	736 (0.7)
	Otros			24.468	24.468 (21.1)
Ley No. 25164		41.163			41.163 (35.6)
Ley Contrato Trabajo		2.882	40.195	2.408	45.485 (39.3)
Otras modalidades		62		3.805	3.867 (3.3)
TOTALES		44.107 (38%)	40.195 (35%)	31.417 (27%)	115.719 100%

presidencial en la materia, ahora en manos del Jefe de Gabinete de Ministros conforme al Artículo 100 de la nueva Constitución de 1994.

El único intento registrado para revertir esta tendencia, ha sido consagrado mediante el Convenio Colectivo de Trabajo General citado, pues en su carácter de Convenio Marco, debería obligar a que en buena parte de los restantes regímenes, se adopten los principios fundamentales del SINAPA.

De lo anterior se desprende que:

- El 36% ha quedado comprendido en la nueva Ley Marco, pero otro 39% continúa bajo la Ley de Contrato de Trabajo. Fuera de ambas, el 25%.
- El 73% está habilitado para negociar colectivamente las condiciones de trabajo, solo el 38% bajo el régimen específico del

sector público. El resto, bajo uno común con el sector privado.

- El 27% del total no está habilitado a negociar colectivamente sus condiciones laborales.

Evolución y tendencias desde el 2000

En esta sección se da cuenta de la evolución de las tendencias apuntadas, y de las crisis y situaciones acaecidas desde el 2000. Este año tiene especial significación pues configura la gestión del Dr. Fernando De la Rúa, quien derrotara al candidato del entonces partido gobernante.

El cambio de signo partidario suponía modificaciones en las orientaciones, y diversas políticas durante el largo período del Dr. Menem. Como luego se sabría, también se acentuaba la maduración de los factores

Total cargos presupuestados al 2003 = 266.221					
Otros poderes del Estado Nacional = 30.812		Poder Ejecutivo Nacional = 235.409			
		Personal no civil = 153.103			Personal Civil = 62.306
		Personal Militar		74.983	
⇒Legislativo	10.040	Personal de Seguridad		78.120	
⇒Judicial	17.543	→Policía Federal	35.324		
⇒Ministerio Público	3.229	→Gendarmería	17.857		
		→Prefectura Naval	14.609		
		→Serv. Penitenciario	8.294		
		→Policía Naval y Aeronáutica	2.036		

que desembocarían en la gravísima crisis política, financiera y social de finales del 2001.

La conformación del nuevo gobierno, en el marco de una alianza de diversos sectores políticos y sociales de orientaciones poco convergentes, se expresó también en la asignación de las políticas, responsabilidades y tareas de modernización del Estado al entonces Vicepresidente de la Nación, Lic. Carlos Álvarez, quien finalmente renunciaría a mediados del segundo semestre del 2000, por divergencias políticas con el titular del Poder Ejecutivo.

Esa asignación constituyó una novedad organizativa y política, pues es bien sabido el poder altamente concentrado de nuestras presidencias. Por otro lado, el hecho que las políticas modernizadoras del funcionamiento y organización de la administración, estuvieran a cargo del líder de la fracción minoritaria de la coalición gobernante, y al margen de la Jefatura de Gabinete de Ministros, órgano constitucional obligado de referencia, hacía previsible la debilidad en su despliegue, así como la resistencia que se opondría desde otras áreas.

La renuncia del señor Vicepresidente desbarató buena parte de los trabajos emprendidos, y provocó la reasignación de las tareas en la referida Jefatura de Gabinete a finales del 2000. Ellas continuaron a cargo de funcionarios allegados al renunciante, factor que acentuó la debilidad y la progresiva parálisis de todo el sector.

En el bienio 2000-2001 se pueden señalar las siguientes cuestiones

en cada una de las tendencias presentadas.

I Tendencia

En materia de negociaciones colectivas, se registró una resistencia gubernamental generalizada para avanzar y aplicar el Convenio homologado. A duras penas, se instrumentaron algunos de los órganos paritarios establecidos en este Convenio (en especial, la estratégica Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales).

La negociación sectorial del SINAPA quedó suspendida en el período, aunque cabe precisar que los pactos ya habían quedado frenados desde setiembre de 1999, ante el inminente cambio de gobierno.

II Tendencia

Al igual que en la anterior, la inicial desconfianza hacia lo efectuado en el período anterior, pero también la falta de una política clara y precisa en la materia del nuevo elenco, provocó que la Ley No. 25.164, votada incluso por los que a partir del 2000 estarían a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, quedara sin reglamentar.

III Tendencia

Si bien el SINAPA continuó siendo aplicado inercialmente, se cerró en el 2000, el Instituto Superior

de Economistas de Gobierno y se redujo casi totalmente la actividad de capacitación, poniendo en riesgo la carrera administrativa de miles de trabajadores estatales.

La autorización, por Ley del Congreso Nacional, a desplazar a los funcionarios de carrera de los tres niveles más altos de las direcciones de la Administración Nacional fue utilizada, sin embargo, con relativa mesura y en proporciones muy limitadas.

Asimismo, cabe apuntar a favor, la incorporación de representantes del gremio minoritario a los órganos de consulta y administración del SINAPA, medida que se inserta en la tendencia democratizadora ya citada.

Otros factores también afectaron gravemente a esta tendencia. En efecto, se sancionó el Decreto No. 992/01 por el que se instituye la figura de "Gerente de Programa", tendente a abrir una alternativa a los cargos con funciones ejecutivas, pero cuyos resultados fueron nulos.

Desde el 2000, las leyes de presupuesto dispusieron la prohibición de cubrir los cargos vacantes, reduciéndose la cantidad de concursos a su mínima expresión, con lo que las expectativas de ingreso a la administración y de ascenso a niveles escalafonarios superiores, se vieron severamente frustradas. Consecuentemente, las edades promedio de los planteles administrativos se han elevado peligrosamente. A este cúmulo de factores debe añadirse un Programa de Retiro Voluntario que ayudó a diezmar también, buena parte de los organismos.

La renuencia a convocar a concursos para sufragar los gastos directivos, y aún los que no lo eran, alentó la política de cubrirlos mediante designaciones transitorias o interinas.

Por último, una decisión que costaría daños severos al funcionamiento del SINAPA, y de los demás regímenes, pero más aún a la legitimidad del gobierno, a las finanzas públicas y a la merma del poder de compra de los trabajadores, fue la que dispuso la reducción del 13% de los salarios. Esta medida fue declarada posteriormente inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, y los importes no abonados debieron ser devueltos. En el entretanto, la reducción operada neutralizó las sumas de dinero que miles de trabajadores habían percibido genuinamente, como aplicación de las promociones en el régimen de carrera del SINAPA.

IV y V Tendencias

En el 2000 se disuelve el Instituto Superior de Economistas de Gobierno en el que se venían preparando decenas de funcionarios, con grados de maestría obtenidos en cuatro de las mejores universidades nacionales y privadas del área metropolitana, orientados a cubrir funciones críticas para el manejo de políticas públicas en el ámbito de la economía del país. Nada ni nadie reemplazó esa organización y el programa quedó a la deriva.

La única política en esta materia se liga con la tendencia contractualizadora del empleo público, que

consistió en ajustar el régimen de locación de servicios personales o de obra intelectual preexistente, para orientarlo exclusivamente a la de servicios profesionales (Decreto No. 1184/01). El resultado de este fenómeno ya ha sido descrito anteriormente.

Con relación a las políticas referidas a reforzar los encuadramientos del personal de organismos reguladores, a reducir la heterogeneidad de los regímenes de personal existentes, así como promover su modernización, no se detectaron iniciativas ni acciones significativas.

El estallido de la situación económica y social de fines del 2001 y sus derivaciones son ampliamente conocidas, de allí que sea entendible que las políticas y acciones en el sector de referencia, quedaran desbordadas por los impactos tremendos, que esos sucesos proyectaron sobre el conjunto de la vida nacional. No obstante, el Gobierno del Dr. Eduardo Duhalde a partir del 2002, retomó progresivamente las acciones tendentes a normalizar el funcionamiento general de las políticas bajo análisis, e incluso avanzar en algunas de las tendencias comentadas. En este movimiento, la realidad encuentra al nuevo Gobierno del Dr. Néstor Kirchner.

Período 2002 - 2004

I Tendencia

- Se normalizaron la integración y el funcionamiento de los órganos

paritarios del Convenio Colectivo de Trabajo, y se iniciaron las acciones tendentes a promover la firma de este Convenio por el gremio faltante. (Asociación de Trabajadores del Estado). Esta firma se ha materializado a partir del 1° de abril del 2004.

- La caída abrupta del poder adquisitivo de los salarios como consecuencia de la devaluación del peso argentino, así como la recuperación de las finanzas públicas desde el 2003 a la fecha, han generado las previsibles presiones para recomponer el poder de compra de los trabajadores. Los aumentos concedidos en el sector privado han sido acompañados por aumentos salariales por decreto, tensando las exigencias para resolver este tipo de situaciones mediante negociación colectiva durante el año en curso.

II Tendencia

- En agosto del 2002, se sancionó el Decreto No. 1421/02, Reglamento de la Ley No. 25.164 de regulación del empleo público nacional.
- Se iniciaron las acciones tendentes a sancionar las normas complementarias de los diferentes capítulos de la citada ley y, en especial, del régimen de contratación de personas con relación de dependencia laboral (ver más adelante). En enero del 2004 se

completó la reglamentación del nuevo régimen aprobado a finales del 2002, y se impulsa la progresiva sustitución de las locaciones de servicios por estas contrataciones más ajustadas a derecho.

III Tendencia

- Se activaron los órganos a cargo de las diversas cuestiones contenidas en el SINAPA, pero además se normalizaron los pagos derivados de la aplicación de las promociones en la carrera administrativa del personal.
- La devolución del 13% del salario por prescripción judicial, se efectuó rápidamente a principios del 2002 por lo que, en parte, se compensaron las graves pérdidas en el poder de compra de los trabajadores estatales. Durante este año se dispuso por decreto un aumento de \$150 a los trabajadores estatales que perciban menos de \$1000.
- En materia de capacitación, se comenzó a reactivar la actividad del INAP, y se redujeron las exigencias en materia de créditos para promover de grado en la carrera, de acuerdo con las disponibilidades financieras y administrativas. Con todo se iniciaron las acciones aún en curso, para mejor capitalizar las inversiones en las personas normando y ejecutando la elaboración de planes estratégicos (a tres años prome-

dio) de capacitación en cada jurisdicción ministerial y organismo descentralizado.

IV y V Tendencias

- Lo más relevante del período consistió en la sanción e instrumentación de un régimen específico de contratación de servicios personales, bajo el amparo de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional. Además de la dignificación de miles de personas contratadas bajo un régimen de locación de servicios muy precario, se busca proteger el interés del Estado frente a las esperables demandas ante la Justicia Laboral. Así también ayudará a fortalecer la recaudación impositiva y previsional a que dé lugar la utilización de esta modalidad de contratación.

VI y VII Tendencias

- No se registraron avances en estas materias, pues el carácter transicional del gobierno saliente en mayo del 2003, necesariamente llevaba a postergar decisiones que, como las de estos tenores, quedaban reservadas al gobierno que surgiera de la normalización institucional prevista para esa fecha. Instalado ya éste último, la atención en estas materias ha quedado focalizada a los aspectos más sustanciales

de la renegociación de los contratos respectivos, habiéndose demostrado palmariamente las debilidades de los órganos reguladores, en buena medida alimentadas por las deficiencias en materia de encuadramiento de su personal en general y del especializado en particular.

Algunas reflexiones para la reforma del Servicio Civil en el marco de la crisis presente

Permítase esbozar a modo de sentencias, algunas pocas reflexiones, enseñanzas y orientaciones para la acción.

- Instalar la problemática de la reconfiguración del Servicio Civil o del Empleo Público en general, como una cuestión de amplia incumbencia social y por consecuencia, de agenda política.

Es en definitiva decisión societaria, determinar si el Servicio Civil debe o no regirse por los principios específicos de la meritocracia, así como la extensión de éstos en los diversos ámbitos y jerarquías de la administración pública.

Informar, alimentar, urgir y promover los procesos sociales y políticos que producen esa decisión, es una cuestión crítica. Incumbe a todos pero, en especial, a quienes hacen de estas cuestiones parte de su responsabilidad y vocación funcionaria y profesional.

Es que esta cuestión no es ni debería ser vista o entendida, como cuestión reservada a la negociación exclusiva de funcionarios y gremios de la administración pública, ni tampoco como una mera cuestión de defensa corporativa de los empleados públicos.

Se hace evidente que la participación de los gremios y la integración de los genuinos intereses de los trabajadores estatales no pueden ni deben obviarse. Por el contrario, habrá que reconocerlos en plenitud, pero en un marco teórico, político y administrativo más amplio que surge de razonar que, si la administración es pública es decir de los recursos que pertenecen y hacen a todos por ser su característica distintiva, su expresión concreta debería contener e integrar esa amplitud de miras e intereses.

En síntesis, si se trata de un proceso histórico político de envergadura superior, y de construcción institucional de la capacidad de gobernabilidad societaria, su éxito y sustentabilidad solo podrá reposar en el marco de un gran acuerdo social que se explicita como una política de Estado.

- Las nuevas exigencias hacia el Estado para las próximas décadas, enfatizan la trascendencia del impacto favorable a esperar del aporte laboral de miles de trabajadores estatales. Ello convoca a razonar ese aporte junto con el costo laboral asociado,

pues son un factor crítico y fuente requerida para asegurar niveles adecuados y necesarios de competitividad global de nuestros países. Hacen al mantenimiento de niveles aceptables de seguridad jurídica, de austeridad fiscal y de efectividad administrativa, pero también de probidad pública y de equidad social. Hacen también al costo nacional que favorece o dificulta la inserción de cada país en la economía mundial.

De ahí que las políticas relacionadas con la gestión estratégica e integrada del desempeño laboral de las personas al servicio de la administración pública constituyan un motor crítico, si no el más crítico, de las políticas de modernización administrativa.

En estos sentidos se impone prestar debida atención sobre:

- La proyección razonable de la cantidad de personas requeridas para atender los nuevos servicios a cubrir, además de los existentes, y de las competencias laborales a exigir y desarrollar en ellas, tanto en el presente como en futuros previsibles.
- La adecuación de la integración de funcionarios permanentes con estabilidad laboral pública, junto con aquellos que por el tipo de contribuciones laborales y vocaciones profesionales, admiten mayor rotación y temporalidad acotada.

Esta cuestión obliga a repensar muy seriamente diversas características del régimen de empleo público y especialmente, los encuadramientos usados para las contrataciones de personal temporario. Así como el primero requiere ser preservado de rigideces y prerrogativas garantistas, muchas veces extremas y corporativas, éstos últimos también deben ser preservados del encubrimiento más o menos abierto de fraude laboral, bajo excusas meramente financieras de corto plazo, y mucho más aún de la reintroducción de las viejas prácticas del clientelismo y caudillaje políticos o del amiguismo de turno.

Simultáneamente, aunque con proyecciones que sobandan el foco de este documento, se hace necesario clarificar y encuadrar con precisión y fondos suficientes, la presencia y colaboración del llamado personal de "confianza", "político" o de "libre designación".

- El fortalecimiento de las competencias directivas de nuestros gerentes y jefes intermedios, para asegurar su progresiva mayor responsabilidad por la conducción efectiva del desempeño laboral del personal puesto a su cargo.

La cualificación del trabajador dirigencial, pero también

la preservación adecuada de grados de autonomía relativa para nuestros cuadros directivos, parecen ser condiciones necesarias, aunque no suficientes, para incrementar sustancialmente las capacidades gestoras de la administración pública, en el marco de un trabajo honesto y encuadrado en el cumplimiento imparcial de la normativa vigente.

Este aspecto, cuyas proyecciones también exceden en mucho la atención focal de este documento, remite a una realidad a veces silenciada y otras tantas incomprendida. Es que detrás de un régimen de alta y media dirección administrativa, se cree que está la aceptación o no de legitimar a un grupo social específico, en el que confiar la gestión de los recursos públicos en el marco de la ley y la ética pública, sin perjuicio de los debidos controles y responsabilidades consecuentes, en el marco de los principios fundamentales del régimen de gobierno democrático y republicano.

- El refuerzo de los incentivos para atraer y retener a personas altamente calificadas para atender situaciones críticas (existentes o nuevas), demandados a la administración pública para garantizar niveles de efectividad y

legitimidad exigidos por la gobernabilidad democrática.

Muchos de esos planteles profesionales tendrán que estar ligados a las tareas de identificación y/o diseño de oportunidades para el desarrollo económico, tecnológico y social, pero también para la gestión, sumamente debilitada, de las políticas de regulación y control de servicios públicos.

- El fortalecimiento, por último, de las capacidades de los órganos centrales de esta gestión estratégica del desempeño laboral, pero también de las unidades de personal en jurisdicciones y organismos descentralizados. La profesionalización y especialización en estas cuestiones de quienes estamos involucrados en estos asuntos, se ha tornado a la luz de lo expresado, en ineludible y perentoria.
- El diseño e implantación de regímenes de escalafonamiento y carrera administrativa lo más simples y transparentes posibles, centrados en el aliciente de la idoneidad técnica y moral, del desempeño efectivo, y en la responsabilización de cada trabajador por su progreso administrativo, es un desafío ya no prorrogable. Pero también es impostergable el compromiso cierto para el cumplimiento cabal de la administración con sus obligaciones como empleadora.

En este sentido, el modelo del SINAPA, puede ser una fuente de genuina inspiración.

En él se han simplificado los niveles escalafonarios a no más de seis, se han establecido mecanismos muy abiertos para los concursos de ingreso o ascenso a niveles escalafonarios superiores, y también se han desplegado reglas de juego muy simples, basadas en la acreditación de actividades de capacitación y del desempeño laboral adecuado para permanecer en el empleo público, y para avanzar en la carrera y en las mejoras salariales esperables dentro del nivel escalafonario por el trabajador, sin necesidad de la intervención de instancias políticas o gremiales.

De manera convergente, su régimen retributivo se ha simplificado al extremo, al componerse de conceptos retributivos en general ligados al desempeño real de funciones concretas. Esa simplificación no solo ayuda a su administración interna, sino a elevar los niveles de transparencia pública acerca de qué, cuánto y por qué se perciben las retribuciones.

Por último, ha ensayado no sin defectos, la consolidación de un régimen de empleo para ocupar funciones de alta dirección administrativa, comprendidas en el sistema de carrera administrativa, basado en los mismos

principios pero con el sustancial aditamento de un derecho específico, a permanecer en esas funciones por un plazo no inferior a cinco años.

Más allá de este modelo ya probado, cabe insistir en la ineludible exigencia de asegurar que cualquiera que se adopte, satisfaga cuando menos que:

- No haya ingreso al empleo público, ni contratación de persona que no se efectúe mediante comprobación fehaciente de la idoneidad requerida para la función a desempeñar, en un marco de igualdad de oportunidades a todo ciudadano de la República.
- No exista promoción ni permanencia en el empleo, o en la contratación obtenida, sino por medio de la comprobación fehaciente de la contribución laboral valiosa y honesta de cada uno de los implicados.
- No se de interferencia política o gremial para el ejercicio del derecho a la carrera administrativa del trabajador, que haya satisfecho los requisitos planteados. Aún en el marco de las estrecheces financieras que nos aquejan presupuestariamente, hay más espacio e instrumentos suficientes para el reconocimiento y la incentivación de los servidores públicos más

competentes y probos de los que a veces se reconocen. En cambio se ha visto que la inyección de recursos monetarios en regímenes mal diseñados, han terminado en más despilfarro que en desempeños laborales más efectivos.

- Para todas estas consideraciones, el diálogo y la concertación permanente para la recreación de un clima de transparencia y de confianza en estos asuntos, ha demostrado ser un ingrediente clave. En el marco de la exigencia legal que Argentina se ha impuesto, en materia de negociaciones colectivas del trabajo estatal es, además, un imperativo ineludible.

La inversión de esfuerzos para divulgar y clarificar posiciones, desarrollar propuestas, develar intereses y exigencias genuinas, y de las otras, es una condición necesaria para elevar calidades del diálogo y de las políticas de los diversos actores involucrados, y para asegurar consensos y compromisos concretos en estas materias. En ello, la mayor iniciativa e impulso ha de ser del empleador bajo riesgo de, al no hacerlo, caer en los viejos planteos puramente reivindicativos y sectorialistas.

La difusión pública de estos asuntos puede contribuir a que, tanto social como políticamente se pueden controlar tendencias y acuerdos más centrados en el

aquí y ahora que en consideraciones más abiertas y estratégicas. Cabría intentar imaginar de qué manera concreta, podría integrarse esta perspectiva en el momento mismo, en que las negociaciones se celebran entre representantes gremiales y gubernamentales.

Así también parece una línea de exploración útil, razonar el diseño y aplicación de instancias de evaluación sistemática y periódica de la calidad y pertinencia del diseño y funcionamiento de los regímenes adoptados, para la gestión estratégica del desempeño laboral de las personas empleadas y contratadas al servicio de la administración pública.

Conclusiones

Las reflexiones ofrecidas pecarán seguramente de incompletas y sesgadas, pero no de infundadas o mal intencionadas. Todas son producto de varios años de estar en contacto, tanto teórico como práctico, con estos asuntos, y aún como gestor público a cargo de alimentar su tratamiento.

Finalizo recordando, recordándome y recordándoles, que hemos contribuido a gestar la declaración titulada "Carta Iberoamericana de la Función Pública", aprobada por nuestros Jefes de Estado y de Gobierno en su

reciente reunión de noviembre del 2003 en nuestra hermana República de Bolivia.

Nos toca ahora a todos bregar para que esos sueños e ideales se hagan realidades concretas para el

mejor desempeño y dignidad laboral de nuestros servidores públicos, pero especialmente para contribuir a la justicia y dignidad que esperan y merecen nuestros pobres y excluidos de toda Latinoamérica

◇