

POLITIZACIÓN, ESTRATEGIA Y CULTURA BUROCRÁTICA: ÁREAS DE ABORDAJE PARA LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL EN ARGENTINA*

Mercedes Iacoviello

Laura Zuvanic

Mariano Tommasi**

Contenido

Introducción

SOBRE LOS PROCESOS DE DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS EN ARGENTINA

LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

FACTORES QUE LIMITAN LA CONSOLIDACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS

* Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8 (2003 Oct. 28-31 : Panamá). Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización de los autores.

** Mercedes Iacoviello: Master in Human Resource Management, University of Illinois, USA. Administradora Gubernamental , INAP. Licenciada en Economía y Bachiller en Derecho, Universidad de Buenos Aires. Actualmente coordina el proyecto de Gestión del Cambio y Capacitación del Programa de Reorganización Operativa, Subsecretaría de Gestión Administrativa y Financiera, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Docente en la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (Argentina), en la Maestría en Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina), y en el posgrado de Gestión de Artes del Espectáculo de la Universidad de Buenos Aires. Laura Isabel Zuvanic: Coach, Instituto de Coaching Profesional (ICP). Especialista en Recursos Humanos (IDEA). Master en Ciencias Sociales (FLACSO). Historiadora, Facultad de Filosofía y Letras, (UBA). Se ha desempeñado como Gerente de Proyecto en el área de Construcción de Capital Humano en RHO Consulting para el Banco Hipotecario, Siemens, Ericsson, Grupo IRSA, Grupo Clarín, La Nación. Asesora área de capacitación FONCAP. Realizó el diseño e implementación de la Acreditadora Universitaria Privada (FAPEYAU) para el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). Fue Directora de Selección del Instituto Superior de los Economistas de Gobierno (ISEG), Ministerio de Economía de la Nación. Ha sido Coordinadora del Proyecto de Reforma del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (PNUD), entre otros. En el ámbito académico ha participado en calidad de Investigadora en proyectos financiados por organismos nacionales e internacionales. Mariano Tommasi: PhD in Economics, University of Chicago, 1991. Profesor y Director del Departamento de Economía de la Universidad de San Andres y Director del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Argentina. Vicepresidente (2002-2003) y futuro presidente (2004-2005) de LACEA (Latin American and Caribbean Economic Association). Trabaja en las áreas de política económica y economía institucional, con énfasis en países en desarrollo. Ha ocupado cargos académicos como visitante. Ha trabajado como consultor para varios gobiernos en Latinoamérica, y para el BID y Banco Mundial.

POLITIZACIÓN, ESTRATEGIA Y CULTURA BUROCRÁTICA: ÁREAS DE ABORDAJE PARA LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL EN ARGENTINA

***Mercedes Iacoviello
Laura Zuvanic
Mariano Tommasi***

Introducción

En este trabajo analizamos las disfuncionalidades del servicio civil en Argentina a la luz de los factores que limitan el desarrollo y la consolidación del sistema de gestión de recursos humanos. En particular, focalizamos nuestro análisis en el ámbito del Sistema Nacional de Profesión Administrativa, que fue el último gran intento de establecer un sistema de mérito en el gobierno nacional en Argentina.

Las argumentaciones que se presentan surgen de un relevamiento exhaustivo del funcionamiento del servicio civil nacional en Argentina que los autores tuvieron oportunidad de realizar recientemente para el Diálogo Regional de Políticas del BID¹. En el marco metodológico que se utilizó en esa oportunidad para contrastar el servicio civil en Argentina, la gestión de recursos humanos (GRH) se presenta como un sistema integrado de gestión que se despliega en diferentes componentes, los cuales operan como subsistemas de aquél, y aparecen conectados e interrelacionados (Longo, 2002). Siguiendo esta metodología, en un sistema de recursos humanos se identifican como principales componentes:

- la *Planificación de Recursos Humanos*, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas, con los que aparece conectada.
- la *Organización del Trabajo*, que define los contenidos de las tareas y las características de las personas convocadas a desempeñarlas.
- la *Gestión del Empleo*, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas.
- la *Gestión del Rendimiento*, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas.
- la *Gestión de la Compensación*, que retribuye la contribución;
- La *Gestión del Desarrollo*, que se orienta al crecimiento individual y colectivo.
- la *Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales*, que se relaciona con todos los subsistemas mencionados anteriormente.

¹ Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina. Informe elaborado por Mercedes Iacoviello, Mariano Tommasi y Laura Zuvanic para el Diálogo Regional de Políticas, BID, Septiembre 2002.
Disponible en <http://www.iadb.org/int/drp/esp/Red5/transparenciadoc4.htm>

El sistema de gestión de recursos humanos aparece contextualizado en relación con la estrategia organizacional, el entorno y el contexto interno. La coherencia estratégica es un rasgo central de este modelo, de manera que la calidad de la gestión de recursos humanos solo puede ser evaluada en función de su conexión con la misión, prioridades y objetivos de la organización. Factores situacionales internos a la organización como la situación presupuestaria, las condiciones tecnológicas, los procesos de trabajo y la cultura de la organización afectan necesariamente la GRH. Por otro lado, factores del entorno como la estructura política, la situación económica, las expectativas de los usuarios, y las normas jurídicas aplicables definen los límites y posibilidades de la política de recursos humanos.

Los criterios utilizados para la evaluación del sistema de servicio civil en Argentina se basaron en los tres requisitos planteados como imprescindibles en este modelo para que un conjunto de políticas y prácticas de GRH funcionen como un sistema integrado, capaz de aportar valor y contribuir al logro de los objetivos organizativos (Longo, 2002): a) que todos los subsistemas enunciados se encuentren operativos, es decir, que exista un conjunto mínimo de políticas y prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y operatividad, b) que los subsistemas de la GRH funcionen de manera interconectada, realimentándose mutuamente, c) que todos los subsistemas deriven de una estrategia de recursos humanos, en línea con la estrategia organizativa, y cohesionados por aquella.

En términos generales, de nuestro relevamiento surge que las normas que crean el SINAPA están orientadas en este sentido, pero en la práctica el servicio civil a nivel nacional en Argentina se aleja notablemente de estos tres principios básicos.

La principal disfuncionalidad detectada es la falta de articulación entre las funciones de recursos humanos y la estrategia global de la organización. Ante la falta de consistencia en las políticas, se generaron mecanismos alternativos para la gestión del personal, de manera de evitar las reglas de la carrera administrativa. Se creó así una burocracia paralela formada por contratos temporarios, que tiene una fuerte preponderancia en áreas centrales de la APN, como se describió en la sección anterior.

Aún dentro del SINAPA, que se aproxima medianamente al sistema de gestión de recursos humanos que se describió como modelo a contrastar, hay aspectos muy poco desarrollados. Los dos subsistemas más débiles son el de Planificación y Organización del Trabajo. Los subsistemas de Empleo, Rendimiento, Desarrollo y Compensación están bastante más desarrollados y articulados entre sí. Finalmente, el subsistema de Relaciones Laborales es el más maduro, y se encuentra en pleno funcionamiento.

El subsistema de Planificación muestra ser excesivamente dependiente de los cambios políticos, cuestión que afecta su capacidad de desarrollarse y constuirse a pleno. Por su parte, el subsistema de Organización del Trabajo, al estar tan genéricamente definido abre espacio para su politización. En ese marco, la precariedad de un subsistema de planificación impacta sobre todos los otros subsistemas como bien muestra el modelo de gestión de recursos humanos que contrastamos. Datos tales como el envejecimiento de la población del SINAPA, la concentración de agentes en tareas de apoyo y la baja movilidad del personal, muestran la ausencia de acciones concretas de planificación.

Analizando las disfuncionalidades detectadas, identificamos que éstas presentaban orígenes comunes. Identificamos tres factores centrales que operan restringiendo las posibilidades de cambio y actúan sinérgicamente erosionando la capacidad de implementación plena del sistema de servicio civil en Argentina. Estos son: a) la ausencia de dirección estratégica de la gestión de recursos humanos, b) la politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos, y c) la persistencia de la cultura burocrática.

La ausencia de dirección estratégica de la gestión de recursos humanos impacta sobre la existencia e integridad de cada uno de los subsistemas analizados. Por su parte, esta situación no hace más que reflejar la falta de una orientación de largo plazo para las políticas públicas en general en nuestro país. La falta de una estrategia de recursos humanos crea las condiciones para que el marco normativo sea modificado, eludido o distorsionado de acuerdo a los intereses de los grupos involucrados en estos procesos de decisión.

Por otra parte, se da una progresiva politización de las decisiones, que tiene como impacto la degradación del sistema establecido en las normas. Se encuentran caminos para eludir las reglas, se generalizan las excepciones a través de nuevas normas, o se aceptan como válidas prácticas distorsivas, que finalmente pueden en algunos casos consolidarse como regímenes paralelos al establecido.

Por último, el sistema de recursos humanos es atravesado por la cultura burocrática, que permea la normativa rigidizando las reglas, o evitando que se sustancien en procedimientos concretos que permitan su implementación plena. (Ver Cuadro 1)

El trabajo comienza con un análisis de los procesos de diseño y gestión de políticas públicas en Argentina, a partir del cual se propone un marco conceptual para describir y explicar las limitaciones que presenta la gestión de los recursos humanos en el Estado en Argentina. A continuación, y para contextualizar el análisis de las distintas funciones de recursos humanos, se describe la diversidad de regímenes de empleo en la APN, con eje en el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA). Se abordan a partir de allí las tendencias limitadoras del sistema que de acuerdo a nuestro estudio abarcan tres aspectos: la ausencia de dirección estratégica, la politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos, y la persistencia de la cultura burocrática. Al desarrollar estos tres ejes, se ilustran estas tendencias con casos concretos que surgen de la normativa y las prácticas de gestión del personal en el servicio civil. Para terminar se incluyen algunas reflexiones sobre las tendencias limitadoras identificadas, y posibles líneas de acción a futuro para superarlas.

SOBRE LOS PROCESOS DE DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS EN ARGENTINA

La burocracia argentina ha sido considerada como una de las menos coherentes y eficientes de los países en desarrollo. Rauch y Evans (1999) establecieron un índice que refleja el grado de acercamiento entre un sistema burocrático y las características institucionales identificadas por Weber para una burocracia profesional. Argentina resulta el sexto país con la burocracia menos coherente y eficiente, sobre un total de treinta y cinco países analizados.

En términos más amplios, la “política de construcción e implementación de un sistema de servicio civil” en la Argentina, parece adolecer de una serie de deficiencias comunes a la mayoría de las políticas públicas en el país. Dicha política se ha caracterizado por esfuerzos aislados, no integrados entre sí y que no tendieron a incluir a actores sociales, políticos e institucionales de una manera que aumentara su institucionalidad y su impacto intertemporal (entre estas ausencias, resalta el poco involucramiento real del poder legislativo)². A todo esto se suma, como ya se señaló, la recurrencia de crisis fiscales que obligan a ajustes cortoplacistas que ignoran los efectos que esto tiene sobre la trabajosa y difícil construcción de capacidades en la administración pública.

Dichas características de incoherencia, discontinuidad, e inestabilidad mezclada con rigideces son, de hecho, comunes a muchas áreas de política pública en la Argentina. En Spiller y Tommasi (2000 y 2003) se argumenta que las deficiencias de las políticas públicas se deben a determinantes político-institucionales que rigen los incentivos de los principales actores políticos (presidentes, legisladores, ministros, gobernadores, etc.), y que no conducen a la cooperación intertemporal en construir políticas públicas de largo plazo. Acuña y Tommasi (2001) sostienen que las reformas institucionales que derivan en una más efectiva y legítima elaboración de políticas son aquellas que aseguran reglas más estables, y no las que se basan en los contenidos

² El último intento que tuvo algún viso de aglutinar consensos un poco más amplios fue el Plan de Modernización del Estado inicialmente liderado por el entonces Vicepresidente Carlos “Chacho” Alvarez. De todas maneras, aún ese esfuerzo estuvo viciado desde sus inicios de una bastante imperfecta coordinación (cuando no competencia velada) entre la oficina especial creada en dependencias de la Vicepresidencia para llevar adelante dicho proceso, y el área a cargo de Gestión Pública en general dependiente de la Jefatura de Gabinete. (Véase CEDI, 2000). De hecho, dicho esfuerzo fue también víctima de la inestabilidad político institucional al renunciar el Vicepresidente poco tiempo después del lanzamiento del Plan, perdiendo así el plan su principal apoyo político y eventualmente devaneciéndose en un conjunto de líneas de acción iniciadas que pueden o no ser recogidas en futuros intentos o continuar operando a partir de lógicas más micro.

de las políticas. Buenos contenidos sin buenas reglas producen resultados desastrosos, porque no hay modo de asegurar la continuidad de las políticas cuando se deja de supervisar su funcionamiento. Esta perspectiva es interesante para interpretar las distorsiones que se han dado en la implementación del SINAPA una vez que se diluyó el impulso inicial brindado por un apoyo político fuerte al sistema.

La Administración Pública es simultáneamente parte del tejido político institucional que no favorece la construcción de políticas públicas de calidad, y a la vez producto de los incentivos de dicho tejido. El escaso involucramiento del poder legislativo y otros ámbitos colectivos institucionalizados en la regulación y el control de la Administración Pública, sumado a la volatilidad política y balcanización en el Ejecutivo, ha confluído a configurar una Administración Pública en la cual el nivel de politización y dependencia del jefe nombrante alcanza niveles bastante profundos, contribuyendo a configurar horizontes cortoplacistas y no facilitando el desarrollo de normas de cooperación interdepartamental.

Si bien actualmente el sistema está debilitado, hubo una “etapa de oro” del SINAPA. Entre 1993 y 1996³ se dio el funcionamiento casi a pleno de los subsistemas de recursos humanos: se realizaban concursos para cubrir las vacantes, se ofrecía capacitación masiva en relación con los requisitos de la carrera, se implementaba la evaluación de desempeño para toda la población incluida. A partir de la Segunda Reforma del Estado comienza a perder impulso el sistema, en el marco de la reducción de personal, el programa de retiro voluntario y el congelamiento de vacantes. Con el cambio de Administración en 1999 se debilita aún más con los mecanismos de asignaciones transitorias de funciones, la reducción salarial y la falta de acuerdo respecto de la reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público⁴. Se pueden identificar así hitos en el desarrollo del servicio civil caracterizados por un impulso reformador, a partir de los cuales sigue una serie de hechos y decisiones que diluyen el cambio planteado.⁵

La falta de un liderazgo claro entre las áreas del PEN sobre los procesos de reforma administrativa, y la virtual ausencia del Poder Legislativo en estos procesos, se refleja en los constantes cambios de ubicación y responsables de estos temas. Esto puede observarse en el recorrido organizacional de la unidad de reforma. Como consecuencia de las pujas entre el Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete, esta unidad ha pasado por la Vicepresidencia, la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Economía, nuevamente a Jefatura de Gabinete con la creación de la Subsecretaría de Modernización del Estado, y desde la asunción del nuevo gobierno, ha vuelto al ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

Se suma a esto la alta volatilidad de las estructuras, y la alta tasa de rotación de los funcionarios políticos, haciendo el entorno aún más inestable. Es así que aún en los casos en que se logra un mínimo consenso sobre las prioridades estratégicas en la organización, es poco probable que éstas se mantengan en el tiempo debido a los cambios en los niveles políticos⁶. Es en relación con esta realidad que Oscar Oszlak describe a la Argentina como un “cementerio de proyectos”⁷. Esta situación baja aún más la credibilidad de cualquier nueva iniciativa, y genera en los funcionarios de línea una natural reacción de escepticismo.

En un contexto de falta de dirección estratégica, los procesos de recursos humanos en el servicio civil en Argentina están fuertemente atravesados por criterios políticos⁸. Cuando hablamos de la politización de los procesos de decisión, nos referimos a la primacía de criterios orientados a garantizar la identificación de los funcionarios con el programa de gobierno de la autoridad política.

³ En los dos primeros años desde la creación del SINAPA se dio un proceso de ordenamiento normativo, por lo que consideramos que el sistema comenzó a funcionar plenamente a partir de 1993.

⁴ Hay tres años (1999-2002) entre el dictado de la Ley Marco y la aprobación de su decreto reglamentario.

⁵ El modelo de transacciones intertemporales propuesto por Spiller, Stein y Tommasi (2003) para analizar las instituciones políticas y sus productos, resulta muy interesante para analizar la evolución del servicio civil en Argentina.

⁶ Por mencionar un ejemplo reciente, el Plan de Modernización enunciaba como objetivo la implementación del nuevo modelo en por lo menos nueve organismos durante el año 2001, y solo pudo iniciarse en tres.

⁷ Citado por Bambaci, Spiller, Tommasi, (2000:29).

⁸ Para un análisis de los procesos políticos y su influencia sobre las decisiones de recursos humanos ver Iacoviello (1996).

Dado que las reglas del servicio civil se fundamentan precisamente en evitar los excesos de la discrecionalidad de las autoridades, protegiendo a los funcionarios de decisiones arbitrarias, la politización del servicio civil pasa por la elusión y progresiva degradación de sus normas.

A tal punto se da la politización del servicio civil en Argentina, que la causalidad en algunos casos es inversa a la que plantean las reglas básicas de la administración de recursos humanos. A modo de ejemplo, las funciones determinadas por la estructura no son un insumo para definir las actividades de la gestión del empleo, sino que los cambios en la estructura son un mecanismo para eludir las reglas del servicio civil sobre la incorporación de personal. Los procesos de planificación son realizados a criterio de las autoridades políticas a través de las modificaciones que puedan realizarse en las plantas a partir de cambios de estructura, así como del uso discrecional de las unidades retributivas y de las funciones ejecutivas, y sobre todo a través del uso extendido del sistema de contrataciones temporarias.

En paralelo con esta tendencia a la politización de las decisiones de recursos humanos, la cultura de la organización está todavía muy influenciada por los valores burocráticos tradicionales, y aún después de diez años de implementación de una carrera administrativa basada en el mérito, persisten conductas adaptativas por parte de los funcionarios. Hay una fuerte resistencia a cambiar el estado de las cosas derivadas de la cultura organizativa.

La falta de dirección estratégica y la politización de las decisiones resultan así factores centrales para explicar la deficiencia de las políticas públicas en Argentina. El hecho de que la política de recursos humanos no es ajena a esta lógica general se refleja en el análisis de cada uno de los subsistemas, cuya principal debilidad se asocia con la falta de articulación entre los distintos aspectos de la gestión de recursos humanos y la estrategia de la organización. Los sucesivos gobiernos tienen pocos incentivos a someterse a las reglas que rigen la carrera meritocrática, y se genera una burocracia paralela de contrataciones temporarias que desvirtúan el sistema de servicio civil. A esto se suma, como especificidad de la política de recursos humanos en el Estado, la cultura burocrática y sus conductas adaptativas frente a los posibles cambios en las reglas de juego. Este factor específico entra en juego porque en este caso los funcionarios burocráticos tienen el doble rol de actores en el diseño de la política pública, y objeto de la misma.

LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

El empleo público nacional en Argentina fue objeto de numerosos cambios en la normativa en los últimos años. Desde 1992 se sucedieron la sanción de la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público, la creación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa, la firma del primer convenio colectivo del sector público, la aprobación de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público, y la reciente reglamentación de la ley marco.

Este proceso se realizó en forma bastante desordenada, produciendo inconsistencias en el régimen de empleo. Pese a los esfuerzos por consolidar la normativa, sigue habiendo una gran dispersión en los regímenes de empleo en la APN⁹. En el año 2000, los 260.000 empleados del PEN se distribuían en 55 sistemas retributivos diferentes, tres de los cuales suman más de la mitad, y ninguno de los restantes incluye más del 10%¹⁰.

De los casi 115.000 cargos civiles presupuestados para la APN en el año 2000 solo el 40% está comprendido dentro de la Ley Marco y la Ley de negociaciones colectivas del sector público, que representan las dos normas básicas que buscan dar consistencia al sistema. Pero quedan más de 24.000 empleados que si bien se rigen por la Ley Marco, no están convencionales bajo

⁹ A pesar de esta dispersión de ordenamientos, las diferencias entre lo establecido en cada uno de ellos no es muy significativa. De acuerdo a un informe de la Dirección Nacional de Servicio Civil (1995), en el que se comparan los institutos básicos establecidos en diferentes ordenamientos estatutarios, hay alto nivel de coincidencia entre las diferentes normas en lo que se refiere a condiciones de ingreso, definición de la estabilidad, deberes y derechos del funcionario público, y régimen disciplinario.

¹⁰ Bonifacio y Falivene (2002:28).

ninguna de las dos leyes de negociación colectiva. Algo más de 36.000 empleados están sujetos a la Ley de Contrato de Trabajo, y de ese total la gran mayoría (32.600) están sujetos a convención colectiva bajo la ley del sector privado. (Salas y Bortman, 2001) (Ver Cuadro 2)

Los entes reguladores, que surgieron a partir los nuevos roles que asumía el Estado a principios de los años '90, adscribieron al régimen laboral privado desde su creación, para evitar las ineficiencias asociadas a la excesiva formalidad de la carrera administrativa. En general se han mantenido también al margen de la negociación colectiva, con lo cual se genera la contradicción de que áreas estratégicas que tienen que ver con el ejercicio del poder regulador del Estado resultan las más alejadas de un sistema de servicio civil.

Es importante señalar que los organismos que se encuentran regulados por la Ley de Contrato de Trabajo presentan una gran ambigüedad normativa (Estévez y Lopreite, 2001). Si bien estos empleados no tienen garantizada su estabilidad, está prevista en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional. De hecho, en organismos como el PAMI, ANSES o AFIP no se han dado situaciones de desvinculación, y su personal es considerado prácticamente como el personal de planta del resto de la APN¹¹.

El **Sistema Nacional de Profesión Administrativa**¹² (**SINAPA**) es el sistema escalafonario que alberga mayor cantidad de agentes de la Administración Pública Nacional. Incluye personal de Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, el personal civil del resto de los Ministerios y algunos organismos descentralizados, como el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

El SINAPA buscó solucionar las deficiencias del escalafón anterior, creado por Dec. 1428/73, el cual se había aplicado de una manera muy reducida respecto de las posibilidades que su diseño original permitía (Estévez, 1996). Los ascensos por concurso y los mecanismos de ingreso se habían suspendido, y el escalafón había sufrido fuertes conductas adaptativas debido a las rigideces impuestas por los planes económicos de ajuste. Ante la imposibilidad de ajustar los salarios, se recurría a ascensos de categoría, con lo cual se distorsionó completamente el ordenamiento escalafonario. No había relación alguna entre el nivel de responsabilidad y la categoría de revista.

A diferencia de los regímenes escalafonarios creados anteriormente, el SINAPA tiene una estructura mucho más simple y sencilla, con solo 6 niveles. Uno de los principales cambios implementados por el SINAPA es que deja de lado la promoción de un nivel a otro del sistema escalafonario por acumulación de antigüedad, determinando que los ascensos sólo pueden realizarse por concurso. Los empleados públicos que se rigen por este régimen no sólo pueden promover hacia un nivel superior, sino que también pueden avanzar horizontalmente dentro del nivel - lo que usualmente se denomina "avance de grado". Para ello el empleado debe acreditar cierta cantidad de créditos por capacitación (participando de las actividades que ofrece el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) o mediante el régimen de equivalencias por actividades realizadas fuera del sistema) y calificaciones adecuadas en su evaluación anual de desempeño.

El SINAPA incluye un régimen especial para los cargos críticos, llamados cargos con *Funciones Ejecutivas*¹³. Este régimen aplica a un número limitado de puestos seleccionados por su importancia estratégica¹⁴. Originalmente el número de puestos en este sistema no llegaba a 100 para toda la APN. Actualmente alcanza a más de 1100 puestos.

Coexisten con el SINAPA otros **escalafones especiales**, a los cuales aplican diferentes marcos normativos. Algunos de ellos se acercan más que el SINAPA al modelo de sistema de

¹¹ Es notable que en estos organismos se mantiene la distinción entre "personal permanente" y "personal contratado", cuando se encuentran bajo el régimen laboral privado. Esto muestra que de hecho el personal en relación de dependencia goza de estabilidad aunque no esté garantizada esta condición en la ley de contrato de trabajo.

¹² Decreto 993/91

¹³ Res. SFP 393/94

¹⁴ Los criterios establecidos fueron el hecho de tener importancia en la producción de servicios esenciales para la comunidad, o bien una participación clave en actividades de reforma del Estado, consultoría altamente especializada, implementación de políticas públicas, administración presupuestaria o coordinación de proyectos en áreas técnicas complejas o de alto interés para la comunidad

recursos humanos ideal propuesto por Longo (2002), mientras otros están mucho menos consolidados en términos de las funciones centrales de la gestión de recursos humanos. Cuerpos especializados como el Servicio Exterior de la Nación (SEN), el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (Cuerpo AG), o los Economistas de Gobierno (EG), tienden a una mayor profesionalización, y a un mayor desarrollo del sistema de mérito¹⁵. También hay organismos que por su misma actividad presentan un perfil más profesional en sus empleados, con lo cual se ha generado una cultura más fuerte en torno al sistema meritocrático. Tal es el caso de instituciones científico tecnológicas como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organismos vinculados a la recaudación como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), o a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)¹⁶.

Por otro lado, tanto en el SINAPA como en los escalafones especiales se reservan cargos que quedan fuera de la carrera administrativa, y que se apartan para la **designación política** de las máximas autoridades de cada organismo, y sus respectivos gabinetes.

Es importante destacar que hay una gran proporción de empleados que trabajan para la Administración fuera del marco laboral descripto. Esta situación se agrava por el congelamiento de las vacantes, que deja como única opción de incorporación de personal a las contrataciones temporarias.

En síntesis, podemos decir que la normativa sobre la carrera está más sistematizada en el caso del escalafón general (SINAPA) y algunos escalafones especiales altamente profesionalizados, y mucho menos detallada en el caso de las contrataciones y de los organismos que no están regidos por la Ley Marco del Empleo Público. Sigue existiendo una gran diversidad de normativa para diferentes grupos de empleados de la APN, lo cual plantea situaciones de inequidad dentro de un mismo grupo de trabajo. El marco normativo es confuso, lo cual genera incertidumbres sobre las normas a aplicar en situaciones concretas referidas a la gestión de los recursos humanos en las diferentes áreas.

FACTORES QUE LIMITAN LA CONSOLIDACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Falta de dirección estratégica de la gestión gubernamental

Gran parte de las disfuncionalidades detectadas al analizar los subsistemas de la gestión de recursos humanos surgen de la falta de un horizonte claro en el accionar del gobierno, determinado por la fuerte crisis de gobernabilidad que atraviesa el país. En este marco, es muy poco probable que se pueda definir una política de recursos humanos consistente y de largo plazo, más aún en el contexto de fuertes limitaciones presupuestarias y con una imagen deteriorada del sector político y de la burocracia en la opinión pública.

Entendemos estrategia (Longo, 2002) desde el sentido que se le atribuye ordinariamente en la teoría de la gestión, identificándola con la noción de conjunto de finalidades básicas o prioritarias de la organización. Entran dentro de esta definición amplia de estrategia: a) la misión, o razón de ser de la organización, b) sus líneas de acción u orientaciones prioritarias, c) sus objetivos operativos. La coherencia estratégica es un rasgo fundamental de un modelo de gestión de recursos humanos. Ello significa que su calidad, tanto la de cada una de sus políticas o prácticas como la del sistema de gestión en su integridad, no puede ser juzgada al margen de su conexión con la estrategia de la organización. La Gestión de Recursos Humanos no crea valor sino en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas.

Las inconsistencias del marco normativo para el empleo público en Argentina son fruto de la falta de una estrategia de largo plazo en cuanto a la política de recursos humanos para el estado

¹⁵ El CAG y el SEN tienen escalafones especiales, mientras los EG conforman un agrupamiento especializado dentro del SINAPA.

¹⁶ Esto no significa que su funcionamiento sea óptimo, o que no presenten disfuncionalidades, sino que las decisiones de recursos humanos tienden a seguir más de cerca los principios técnicos de una gestión basada en el mérito.

nacional. Oszlak (1997) identifica cuatro modalidades que asumió la reforma de los sistemas de función pública en América Latina: la concentración en un pequeño número de cargos críticos, la creación de cuerpos especializados de elite, la implementación de sistemas amplios de carrera administrativa, y la utilización de una red paralela de consultores financiados por organismos internacionales. Argentina es el único país de la región en el que se han dado las cuatro estrategias simultáneamente (Oszlak, 2001), ya que se estableció un sistema de cargos con funciones ejecutivas como parte de un sistema masivo de carrera, se creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, y se recurrió fuertemente a la contratación temporaria de consultores.

Al no definirse los criterios para la reforma, el sistema de recursos humanos fue evolucionando de acuerdo a las necesidades de los intereses de los grupos políticos y burocráticos en cada instancia, sin una definición estratégica del modelo al cual se tiende. La evolución de la normativa que regula el sistema de servicio civil refleja un desarrollo errático¹⁷. La dispersión de regímenes intentó solucionarse con el establecimiento del SINAPA como carrera única, pero poco después se flexibiliza con un sistema amplio de contrataciones. Por otro lado, se establece una ley de negociación colectiva, pero recién ocho años después se efectiviza el primer convenio colectivo. La ley marco de empleo público se dicta después de establecido el primer convenio, y la reglamentación de la ley demora tres años en concretarse.

En parte, las dificultades para unificar criterios en la normativa sobre el empleo público tiene que ver con algunas deficiencias de los mecanismos de negociación colectiva. Si bien se cuenta con una legislación de avanzada en cuanto a las relaciones laborales en el sector público, el Estado falló como actor, dejando el convenio librado a la ultractividad y demorando la reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público (Bonifacio y Falivene, 2002). Las normas no establecen un único actor como contraparte formal en representación del Estado en las relaciones laborales. Al coexistir distintas instancias de relación y negociación, debe considerarse cada una para identificar al actor estatal, y se dificulta la unificación de criterio en las diferentes instancias.

Más allá de los detalles sobre las contradicciones y dificultades en la aplicación de la normativa, queda claro que no hay una línea consistente en el desarrollo del sistema en función de una política de recursos humanos. Así, coexisten diferentes marcos regulatorios y modelos de carrera, y contrariamente al consenso en la literatura¹⁸ sobre la necesidad de restringir los sistemas de servicio civil a las actividades centrales o núcleos estratégicos del Estado, son precisamente las actividades que se relacionan con el poder regulador, con la recaudación o con la seguridad social, aquellas donde se plantean esquemas más flexibles para la gestión de recursos humanos¹⁹.

Esta ausencia de dirección estratégica puede observarse en mayor detalle en el **Subsistema de Planificación de Recursos Humanos**. La planificación no se encuentra enmarcada bajo un área específica ni bajo un proceso unificado. Dos procesos centrales con diferente grado de práctica institucionalizada generan acciones vinculadas a ese aspecto en la APN: la elaboración y ejecución del presupuesto, y la cobertura de cargos.

La elaboración y ejecución del Presupuesto Nacional²⁰ tiene una finalidad netamente operativa y en su definición encontramos distintos actores interviniendo²¹. En general los

¹⁷ Para un tratamiento detallado de la evolución normativa del sistema, ver la sección Antecedentes Normativos en el informe presentado al Diálogo Regional de Políticas del BID (Iacoviello, Tommasi y Zuvanich, 2002)

¹⁸ Con respecto a la discusión sobre la tensión entre mérito y flexibilidad, ver Prats i Catalá (1998), Echebarría y Mendoza (1999), y Longo (2001).

¹⁹ De todos modos la cultura organizativa hace que esta flexibilidad no se utilice a pleno.

²⁰ El Presupuesto de la APN se elabora según lo establecido en la ley N° 24.156 del 30 de Setiembre de 1992, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

²¹ El proceso de elaboración del presupuesto es anual y se ejecuta trimestralmente. Cada jurisdicción define sus objetivos, gastos, recursos, programas y actividades, y establece metas trimestrales que reflejan el presupuesto anual de cada organismo²¹ y que expresan que espera lograr ese organismo para ese período. Para cada uno de los programas y actividades se establecen los recursos humanos que se afectarán. Centralmente estos recursos humanos comprenden personal permanente, transitorio, contratado por distintas modalidades y personal de planta de gabinete de las autoridades políticas.

presupuestos de los organismos, una vez establecidos, tienden a mantenerse constantes en lo relativo al gasto en recursos humanos, con excepción de aquellos períodos en los cuales los procesos de Reforma del Estado o de medidas generales de Retiro Voluntario lo reducen. Este proceso opera con alto grado de estandarización, formalización y repetición. Un ejemplo de esto puede proporcionarlo el análisis de la relación entre lo presupuestado y ejecutado en gastos de personal. Así, en el 2001 vemos que el porcentaje de ejecución en relación a lo presupuestado fue del 97,54%, manteniéndose este porcentaje para otros años. Entendiendo al presupuesto como uno de los mecanismos centrales de planificación de recursos humanos, su flexibilidad de adaptación a cambios estratégicos de la organización es limitado. Estas limitaciones no derivan centralmente de su diseño técnico ni de las posibilidades que el mismo brinda sino que responden básicamente a la ausencia de mecanismos de coordinación y cooperación entre los organismos. Las modificaciones presupuestarias entre jurisdicciones pueden realizarse, pero en la medida que requieren una decisión del Jefe de Gabinete de Ministros y de otros organismos, pasarán a estar sujetas más a las reglas del juego político que a criterios técnicos de planificación.

Además del presupuesto, un segundo proceso vinculado a planificación es la cobertura de cargos o funciones. Esto sucede cada vez que se da un cambio en alguno de los cuatro niveles políticos en la APN: Presidente, Ministros, Secretarios y Subsecretarios, ya que las decisiones sobre cobertura de puestos las realizan las autoridades políticas.

Así, los cambios en los niveles de autoridad política suelen reflejar cambios en los recursos humanos de las áreas, en especial en los niveles de funciones ejecutivas o de aquellos que no revistan en planta permanente. Estos cambios pueden ser más acentuados y generalizados a toda la administración cuando el mismo responde a la asunción de un nuevo presidente de un partido político distinto²². En ese marco, las decisiones de planificación responden más a criterios políticos que a criterios de gestión y la evaluación de las necesidades pasa a tener un horizonte de corto, o a lo sumo, mediano plazo, dada la alta rotación de estos puestos. En efecto, si se toma el período 1983-1999 podemos observar que el promedio de permanencia de los Ministros y Secretarios no supera los dos años, mientras que el de los Subsecretarios no alcanza a cubrir un año²³.

En suma, dentro del marco establecido presupuestariamente, los procesos de planificación son realizados a criterio de las autoridades políticas a través del uso discrecional de las unidades retributivas, el sistema de contrataciones locales o los contratos con organismos internacionales y las modificaciones que puedan realizarse en las plantas a partir de cambios de estructura. Ninguna de estas acciones se realizan a partir de estudios técnicos y o de necesidades para determinar el requerimiento funcional de personal (Oficina Anticorrupción, 2000:25).

Otro ámbito donde impacta la ausencia de estrategia es el **Subsistema de Organización del Trabajo**. A la aplicación parcial de criterios de gestión al diseño de puestos, se suma el clásico problema de superposición de funciones entre distintas unidades organizativas y jurisdicciones, que ha intentado ser resuelto a través de reiteradas reformas y que expresa desde otro ángulo las consecuencias de contar con un sistema parcial de organización del trabajo.

Por otro lado, una vez lograda la estabilidad en el empleo, la inamovilidad de los servidores públicos tiende a ser amplia. Los mecanismos formales de movilidad funcional no responden ni están enmarcados en políticas de recursos humanos destinadas a responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos. Las transferencias no son utilizadas con regularidad y las adscripciones, que plantean períodos limitados, no reflejan decisiones planificadas de reasignación de recursos sino más bien decisiones personales del agente o problemas de desempeño encubiertos.

²² Tal es el caso del Decreto 25/2002, resultado de la renuncia del presidente De la Rúa.

²³ Ver Spiller y Tommasi, (2000:17). Este fenómeno es de larga data en la historia argentina. Por ejemplo, en el período junio 1946 a enero de 1984 se sucedieron 44 Ministros de Relaciones Exteriores, siendo el período de mayor rotación los 18 meses de la Presidencia de Guido, etapa en la cual se sucedieron 6 Cancilleres a un promedio de 3 meses cada uno. Ver Zuvanic (1993:104).

En suma, no se observan prácticas tendientes a permitir la optimización de los efectivos. En ese sentido, una encuesta realizada en 1999²⁴, señalaba que más del 50% de los encuestados ocupaba el mismo puesto de trabajo desde hacía más de 10 años, y casi el 80% registraba una bajísima movilidad laboral.

Si bien existieron iniciativas aisladas vinculadas a la definición de planes estratégicos²⁵, entre las más recientes el Plan de Modernización del Estado, se percibe la falta de una visión estratégica integral y la ausencia del supuesto del valor estratégico de la gestión de las personas. El sistema termina siendo altamente dependiente de los niveles de conducción política, genera burocracias paralelas administradas políticamente que integra selectivamente algunos miembros permanentes de la burocracia al entorno del funcionario político.

En este contexto, la reducción de costos pasa a ser el criterio “estratégico” por excelencia o en todo caso el más frecuente. La estrategia de recursos humanos pasa a ser definida en base a la reducción de los costos cada vez que se enfrenta una crisis presupuestaria.

La restricción de recursos afecta a todos los subsistemas de la gestión de recursos humanos, en mayor o menor medida. Se limita la posibilidad de ofrecer capacitación, no se permite la cobertura de vacantes, con lo cual no se renueva la planta ni se realizan concursos, algunas áreas no cuentan con fondos para pagar el adicional por desempeño destacado o demoran el trámite de los ascensos de grado, y se desvirtúa el esquema de compensaciones con reducciones salariales generalizadas. Por ejemplo, en los últimos años²⁶, la ley de presupuesto ha establecido la prohibición de cubrir tanto los cargos vacantes financiados existentes al inicio del ejercicio presupuestario como aquellas vacantes que se produjeran con posterioridad. En suma, no se pueden cubrir cargos vacantes, ni tampoco se pueden crear nuevos cargos. Esta cuestión implica una fuerte restricción presupuestaria para la planificación de recursos humanos, vis a vis el progresivo envejecimiento de la planta, cuyo promedio de edad, para el SINAPA, es de 47 años (ONEP, 2002 – Datos REPER 2000).

Los sucesivos procesos de reforma reflejaron este criterio de reducción del gasto sin una adecuada planificación. La “primera reforma” adoptada en 1990 implicó una reducción de cargos entre el 33% y 40%, y la llamada “segunda reforma” de 1996, realizó una reducción²⁷ adicional con un impacto del 3% sobre el total de cargos de la Administración Pública (Bonifacio y Falivene, 2002:29). Unos años más tarde, en el año 2000, se estableció un Sistema de Retiro Voluntario, a través del cual se retiraron 6280 agentes del Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional, con un impacto del 5% del total de cargos del presupuesto. Cabe destacar que un 36% del personal retirado tenía estudios terciarios, universitarios o de posgrado, cuestión que debilitó la profesionalidad del servicio civil, uno de los objetivos por los cuales había sido creado el SINAPA (Dirección Nacional de Servicio Civil, 2001).

Además del impacto directo sobre los subsistemas de Planificación y Organización del Trabajo, las restricciones presupuestarias afectan fuertemente al **Subsistema de Compensación**. Uno de los objetivos del SINAPA era crear una carrera administrativa competitiva, que lograra atraer y retener a personal calificado, mejorando el pago relativo de los cargos gerenciales y de mayor responsabilidad. Para esto era necesario disminuir el gran peso que tenían en la retribución los adicionales relacionados con las condiciones particulares del empleado en el sistema

²⁴ Ver la Encuesta de opinión del SINAPA, EPAOYE, 1999 (Dirección Nacional del Servicio Civil 2001:13).

²⁵ Se dió un intento de promover los planes estratégicos en los organismos descentralizados durante la Segunda Reforma del Estado, a través del Decreto 928/96. La Obra Social de los Jubilados y Pensionados (PAMI), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y la Superintendencia de Seguros presentaron sus planes. Esta política se extendió después a los organismos científico técnicos, tal como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y otros, aunque no se lograron resultados concretos derivados de la iniciativa.

²⁶ Esto se inicia con la publicación del Decreto 455/99 y adquiere un marco en el presupuesto a partir de las leyes de presupuesto posteriores a ese año.

²⁷ La disminución del gasto alcanzó a 449 millones de pesos (7% de reducción) por la supresión de 8123 cargos, de los cuales 3846 no estaban ocupados

anterior²⁸. La composición de la remuneración se había tornado sumamente compleja, y el porcentaje del salario básico sobre el total percibido era prácticamente irrelevante. La razón de esta situación era la necesidad de resolver conflictos laborales específicos, especialmente en épocas de alta inflación, a través del otorgamiento de pequeños adicionales a un grupo determinado de organizaciones o grupos de empleados (Oszlak, 1997).

El SINAPA buscó revertir esta situación, y establecer el pago en relación a las exigencias de alguna función determinada y a la excelencia del desempeño, a través de la carrera horizontal. Se determinaron los básicos para cada nivel considerando los requisitos exigidos al postulante, y la apertura necesaria para considerar el desarrollo de los grados²⁹. La principal diferencia con el régimen anterior consiste en la desaparición del adicional por antigüedad como criterio de diferencias salariales (Estévez, 1996).

El nuevo diseño de carrera plantea un gran avance, pero a las dificultades que se presentaron para la efectiva implementación de un sistema de evaluación de desempeño y de desarrollo del personal³⁰, se sumaron las restricciones presupuestarias. Gran parte de la APN no paga los corrimientos de grado desde hace varios años, neutralizando así cualquier impacto positivo que pudiera tener el sistema³¹.

Con el tiempo, la amplitud de la escala salarial establecida en el SINAPA³² no pudo sostenerse de hecho -por la falta de pago de los ascensos-, ni tampoco en la letra de la norma. Ante la fuerte crisis presupuestaria, en junio de 2000 se establecen reducciones de sueldo en los niveles más altos de remuneración, produciendo una reducción del abanico salarial³³. La reducción de salarios dio lugar a un conflicto entre el PEN y el Poder Judicial, que terminó con un fallo de la Corte Suprema declarándola inconstitucional y obligando al Gobierno a reintegrar dichos montos.

También con el objetivo de lograr el control del gasto, el sistema de retribuciones es bastante rígido, y deja pocas posibilidades de decisión en los distintos organismos, concentrándose el control en el Ministerio de Economía. Sin embargo, la contracara de estas rigideces son las contrataciones temporarias, que resultan una válvula de escape del sistema y generan fuertes inequidades en los grupos de trabajo. Si bien es razonable que los montos de los contratos sean algo mayores que los de planta para compensar la falta de estabilidad, la situación que se da en la APN es que los contratados cubren tareas de línea, y sus contratos son renovados sucesivamente. De esta manera se generan inequidades ya que hay un mayor pago (y una menor protección del empleado) que en los puestos de planta permanente, para trabajos similares³⁴.

Por último, las restricciones presupuestarias han afectado la consolidación del **Subsistema de Desarrollo**. El INAP fue el organismo que concentró los esfuerzos de capacitación de los

²⁸ La estructura del salario establecida en el escalafón anterior, Decreto 1428/73, incluía adicionales generales (por dedicación funcional, responsabilidad jerárquica, responsabilidad profesional, bonificación especial), adicionales particulares (antigüedad, título, permanencia en la categoría, mayor horario, por jerarquización) y suplementos (por zona, por riesgo, por subrogancia)

²⁹ En el diseño original había cuatro grados por nivel. En 1993 se extiende a 10 grados por nivel para atender a la necesidad de dar proyección de carrera a los empleados que ya habían llegado al tope dentro del nivel en el que revistaban. Esto generó superposición entre los niveles de remuneración de los máximos grados de un nivel, y los mínimos grados del siguiente.

³⁰ Estas dificultades se relacionan con la burocratización de estos procesos, tal como se describe más adelante.

³¹ Para lograr el avance de grado no solo tienen que cubrirse los requisitos indicados, sino que además debe haber un acto administrativo expreso que lo otorgue. Las jurisdicciones demoran esos actos administrativos para no pagar los ascensos, y cuando lo hacen se reconoce el pago del nuevo grado, pero muchas veces queda pendiente el pago de años de retroactivo.

³² El SINAPA establece un abanico salarial amplio, y para garantizar su mantenimiento se indica la cantidad de unidades retributivas de cada nivel y grado. La unidad retributiva quedó establecida en \$2.80, y nunca fue modificada desde la creación del sistema. Mientras en el sistema anterior la diferencia entre el máximo y mínimo nivel de la escala era de 4.5 a 1, con la creación del SINAPA esta relación pasó a una relación de 9.5 a 1. En 1993, con el aumento en el número de grados por nivel, que pasaron de cuatro a diez, esta relación aumentó aún más, llegando de 12.7 a 1.

³³ El Decreto 430 del año 2000 establecía una reducción del 12% para sueldos superiores a 1000\$ y del 15% para sueldos superiores a 6.500\$ a partir de junio de 2000. Es modificado por Decisión Administrativa 107/2001 que unifica el descuento en un 13% para todos los sueldos superiores a 500\$ a partir de julio de 2001.

³⁴ De todos modos, el problema de la diferencia de remuneración entre funcionarios de carrera y contratados solo es relevante en las áreas centrales de los ministerios, que es donde se concentra la mayor cantidad de contratos temporarios. En el resto de la APN, el conflicto surge por la coexistencia del escalafón general (SINAPA) con escalafones especiales que generan diferencias no solo remunerativas sino de condiciones generales de trabajo.

funcionarios de línea y la oferta masiva de cursos³⁵ era uno de los incentivos presentados al funcionariado para introducir el nuevo sistema de carrera. A partir de 1999 comienza a declinar la oferta de actividades de capacitación³⁶, y finalmente el Plan Nacional de Modernización del Estado (Dto 107/01) redefine el rol del INAP, transformándolo en un órgano rector para fijar políticas³⁷. En el año 2001 el INAP no dictó prácticamente ninguna actividad de capacitación dirigida a funcionarios.

Este nuevo rol del INAP debería haberse complementado con una descentralización de las actividades en las distintas jurisdicciones, lo cual permitiría adecuar la oferta a las necesidades de las áreas. De hecho, el Plan de Modernización preveía la participación de las universidades y de centros privados en la capacitación del sector público, y el diseño de un Sistema de Certificación de Calidad de la Formación, implementado por medio de un registro de prestadores y un sistema de evaluación de impacto de la capacitación. La implementación de estos mecanismos está todavía pendiente. Bajo las fuertes restricciones presupuestarias lo que sucedió concretamente fue la suspensión de actividades sistemáticas de capacitación en la mayoría de los ministerios³⁸.

En suma, en la medida que la contención del gasto reemplaza a las definiciones estratégicas de la organización en el sistema de gestión de recursos humanos veremos la aparición de políticas erráticas sin sustento en el tiempo o la degradación de políticas existentes que no logran su conformación plena, restando legitimidad y posibilidades a los intentos de futuras reformas.

Politización de las decisiones de recursos humanos

Uno de los aspectos que reflejan más fuertemente la politización del sistema de gestión de personal en la APN, es la proliferación de contrataciones por fuera de los esquemas de carreras meritocráticas, que distorsiona los **subsistemas de Planificación y Organización del Trabajo**. La expansión de la modalidad de contratación temporaria ha generado una verdadera burocracia paralela, cuya incorporación se basa centralmente en la confianza política. La justificación del régimen de contrataciones³⁹ es fortalecer y complementar la labor de la Administración a través de la incorporación transitoria⁴⁰ de profesionales y técnicos a programas especiales. Sin embargo, un estudio realizado en el año 2000 sobre la situación de este personal señala la inexistencia de un padrón oficial, su funcionalidad "política", los altos salarios comparados con el personal de planta y el exceso de contratos (Oficina Anticorrupción, 2000).

Los registros de diferentes fuentes son divergentes en cuanto al número de contratos vigentes. La Oficina de Ocupación y Salarios del Sector Público registra para abril de 2002 un total

³⁵ La masividad de la oferta se refleja en el hecho de que las tres cuartas partes de los empleados del SINAPA tuvieron acceso a los cursos ofrecidos entre 1996 y 1998. Se trataba de un público cautivo, ya que siempre las normas que reglamentaron el funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación establecieron que una proporción de los créditos debía ser tomado a través de actividades realizadas por el INAP. Los requerimientos de crédito para la carrera administrativa se fueron reduciendo debido a la imposibilidad del INAP para responder a la demanda de los agentes del SINAPA. Ver Resolución 158/1994, Resolución INAP 107/2000.

³⁶ En el año 2000 se llegó a un nivel de la mitad de población capacitada en comparación con las cifras del año 1997, y acentuándose además la divergencia entre las metas alcanzadas y las planteadas en la planificación presupuestaria.

³⁷ Este nuevo modelo de gestión se refuerza a través de la última reglamentación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (Resolución INAP 2/2002), en la cual sólo se establece el requerimiento de participar en actividades organizadas (no necesariamente provistas) por el INAP para los funcionarios que ocupan cargos con funciones ejecutivas. De esta manera se reduce la presión de los agentes por créditos para avanzar en la carrera.

³⁸ En el Ministerio de Economía se disolvió el Instituto Superior de Economistas de Gobierno, ISEG, a mediados del año 2000, al mismo tiempo que se reestructuraba el INAP.

³⁹ Regulado por Decreto 1184/01, que reemplazó al Decreto 92/95. Una de las principales críticas al régimen anterior era la inclusión del contrato de locación de obra, que permitía evitar los controles administrativos que existen para el resto de los contratados. El nuevo régimen limita la utilización de esta modalidad, ya que indica que los contratados deben definir en su objeto los resultados que se pretenden alcanzar, no pudiendo incluir cláusulas que obliguen a pagos con periodicidad mensual.

⁴⁰ La ley de negociación colectiva del sector público (Ley 24.185) define que el personal contratado se incorporará exclusivamente para la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no cubiertos en las funciones del régimen de carrera, que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente y que no podrá exceder de un cierto porcentaje del número de empleados de planta permanente de cada organismo. En el Convenio vigente (Dto 66/99) se establece que la Ley de Presupuesto fijará anualmente las partidas correspondientes a cada jurisdicción, las que no podrán exceder el 15% de los gastos en personal del total de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el convenio.

de 15.300 contratados.⁴¹ Desde UPCN, sindicato mayoritario en la APN, se sugiere que el total de contratados en la APN llega a 22.000, un número considerable en relación con los 53.000 empleados permanentes dentro del convenio colectivo⁴². Con estas cifras, es claro que hay organizaciones que sin la planta de contratados no podrían funcionar. Un caso paradigmático es el Ministerio de Desarrollo Social, que cuenta con una planta aproximada de 1700 empleados, de los cuales 700 son permanentes, y 1000 son contratados⁴³.

Coexisten con estas modalidades de contratación los convenios de pasantías con universidades, mayoritariamente con la Universidad de Buenos Aires, a través de la Facultad de Ciencias Económicas. Los pasantes deberían ser asignados a tareas vinculadas con sus estudios, pero la realidad es que realizan tareas administrativas, y en algunos casos incluso tareas operativas. Las jurisdicciones que más utilizan esta figura son el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo.

Además de las contrataciones locales, también se da el caso de personal contratado a través de organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, el BID y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Es casi imposible realizar un relevamiento exhaustivo de la cantidad de personal contratado y montos que se destinan para los mismos. Oszlak destaca que Argentina es el país de la región de América Latina y el Caribe que más utiliza estas modalidades de contratación⁴⁵ (Oszlak, 2001). De acuerdo a estimaciones de la Oficina de Ocupación y Salarios del Sector Público, el total de contrataciones con financiamiento internacional alcanza a unas 1200 en total para toda la APN. Sin embargo, los estudios cualitativos y las opiniones recogidas en las entrevistas indican que la percepción que tienen los funcionarios sobre el grado de presencia de consultores financiados por organismos internacionales es mucho mayor⁴⁶.

Otro problema derivado de la modalidad de contratación temporaria es la situación de desprotección en la que se encuentran estos empleados en términos de cobertura social, distorsionando el **Subsistema de Relaciones Humanas y Sociales**. No sólo no se exige un examen psicofísico a los ingresantes, sino que ni siquiera tienen cobertura por riesgo de trabajo⁴⁷. En cuanto a la seguridad social, el Estado no realiza aportes previsionales por ellos, permanecen bajo el régimen autónomo, y no todas las jurisdicciones exigen los correspondientes comprobantes de aportes. Los empleados contratados tampoco gozan de beneficios como vacaciones o licencias. Sin embargo, debido a la permanencia que adquieren estas contrataciones por sucesivas renovaciones, existe informalmente el reconocimiento de estos beneficios. La modalidad que asumen dependen de cada jurisdicción, pero en muchas de ellas hasta se exige certificado médico en caso de ausencia por enfermedad.

Hasta aquí nos hemos referido a modalidades que se dan por fuera del sistema de carrera, y que introducen criterios ajenos a los estrictamente técnicos para la incorporación y gestión del

⁴¹ La nueva norma de contrataciones establece que la imputación presupuestaria de los contratos se realizará íntegramente en el inciso 1 (Gastos de Personal) del Presupuesto Nacional. Anteriormente se incluían los contratos de obra en el inciso 3 (Servicios no personales), dificultando la estimación real de la cantidad de contratados en la APN.

⁴² Entrevista a Omar Autón, citada por Bonifacio y Falivene (2002:43).

⁴³ En un estudio sobre el costo salarial en la APN, Ferreres y Capitanich (1999) incluyen un análisis del gasto amplio en personal para el presupuesto 1999, y concluyen que el porcentaje de gasto en contrataciones de asesoramiento sobre el gasto total en personal llega hasta un 74% en la Secretaría de Desarrollo Social, y entre 40 a 50% en los ministerios de Economía, Trabajo y Educación.

⁴⁴ En este mismo sentido, el informe sobre Transparencia realizado por la Oficina Anticorrupción (2000) indica que la percepción de los entrevistados sobre la proporción de contratados en las áreas llegaba al 88% en Cancillería, al 63% en el Ministerio de Justicia, y más del 50% en Educación y Desarrollo Social. En un trabajo sobre la burocracia paralela en el Estado, Bambaci, Spiller y Tommasi (2000), describen la situación en la Secretaría de Energía, en la cual la proporción de contratados llega a casi el 80% del total.

⁴⁵ "El rango (de contrataciones internacionales) abarca desde los dos puestos ocupados en un país pequeño como Belice, o un número mínimo, irrelevante, como informa Chile, hasta varios cientos (Guatemala 200, Uruguay 800) o miles en los de mayor dimensión (Argentina)" (Oszlak, 2001:13).

⁴⁶ Esta percepción de gran presencia de este tipo de contratos se da tanto en el Informe de la Oficina Anticorrupción, como en las encuestas del SINAPA. Es posible que la diferencia entre los números oficiales y la percepción de los funcionarios radique en que muchos de los contratos que antes pasaban por la administración del PNUD, financiados por transferencias de diferentes jurisdicciones, ahora se canalizan a través del régimen de contratación temporaria establecido a partir del año 1995 (Dec. 92/95, reemplazado por Dec. 1184/01)

⁴⁷ Los pasantes tienen en este sentido una mejor cobertura, ya que la Universidad de Buenos Aires se hace cargo del pago de la Aseguradora de Riesgos de Trabajo.

personal. Pero dentro del SINAPA también hay una fuerte politización de algunas funciones del sistema de recursos humanos. En lo que hace al **Subsistema de Planificación**, los criterios empleados para establecer la jerarquía relativa de las unidades organizativas descansan formalmente en la asignación de los niveles de criticidad señalados en el SINAPA, sin embargo, no se detecta el uso de instrumentos técnicos aplicados en forma homogénea que establezcan criterios de valoración. Pareciera utilizarse criterios intuitivos de comparación con unidades similares, o relacionados con la jerarquía que se pretende otorgar a su titular, o a consideraciones político-estratégicas. Por ejemplo, puede verse en los últimos tiempos la práctica frecuente de incorporación, homologación o resignación de niveles de Función Ejecutiva en el Nomenclador de Funciones Ejecutivas, para cargos de una determinada jurisdicción⁴⁸. Si bien intervienen organismos técnicos en este proceso, las modificaciones parecen obedecer más a decisiones políticas que técnicas.

Asimismo, analizando la distribución de las funciones ejecutivas por jurisdicción vemos que de 1105 cargos existentes, las mayores proporciones correspondían al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos con el 36% y a la Presidencia de la Nación con un 28%. No deja de ser significativo que sean estas dos jurisdicciones quienes concentran estas funciones, cuando son precisamente quienes controlan el proceso de incorporación de cargos al nomenclador de funciones ejecutivas. Los otros Ministerios presentaban porcentajes mucho más bajos, oscilando entre el 3 y el 7%⁴⁹. Esto nos permite señalar que la jerarquización de cargos no demuestra un patrón claro de racionalidad sino que pareciera responder más a criterios políticos que a criterios unificados de gestión.

También el **Subsistema de Organización del Trabajo**, al estar tan genéricamente definido, abre espacio para su politización. El SINAPA no tiene un sistema de definición y clasificación de puestos, aunque en relación a lo previamente existente en el ámbito de la Administración Pública ha significado un avance⁵⁰. En ese sentido, se ha tipificado cierto número de puestos como categorías de trabajo genéricas (Oszlak 1997:283). Esas categorías son amplias y no necesariamente guardan relación directa con la estructura organizativa que es uno de los espacios concretos de definición de los puestos de trabajo existentes.

La mayor información sobre el puesto se obtiene de las estructuras organizativas, hasta el nivel de las aperturas inferiores. Los cargos dependientes de estas aperturas son definidos en los perfiles del llamado a concurso. Esto abre espacio a la politización en los procesos de selección cuando deben definirse los perfiles de puesto. Una evaluación del sistema realizada en 1994 a través de un relevamiento de la opinión de los empleados señalaba la impresión, certeza o conocimiento de que se habían “dibujado” los perfiles para favorecer a algún candidato en especial (INAP, 1994). En ese sentido, el 11% señaló que los perfiles se realizaban adecuándolos al Currículum vitae de alguno de los potenciales participantes del proceso de selección. Unos años más tarde, un 70% de los encuestados observaba que se diseñaban los perfiles a medida de una persona determinada y más de la mitad establecía que eran las presiones de los funcionarios uno de los factores que facilitaban esa irregularidad (Oficina Anticorrupción 2000:26).

El **Subsistema de Empleo** es extremadamente sensible a los intereses políticos, observándose la existencia de mecanismos que pueden permitir discrecionalidad en la selección. Existen en la normativa procedimientos y mecanismos de garantía que tienen como objetivo evitar la arbitrariedad y la politización, tales como los mecanismos de composición de los órganos de selección, la exigencia de publicación de las convocatorias, la publicación de sus resultados, y la aplicación de plazos determinados para los procesos involucrados.

Sin embargo, existen brechas entre lo explícitamente pautado por la norma y su práctica cotidiana por lo menos desde la visión de los actores intervinientes. A poco de iniciado el sistema,

⁴⁸ Esto se realiza a través de una Resolución conjunta entre el Subsecretario de Gestión Pública y el Secretario de Hacienda.

⁴⁹ Datos provistos por la Oficina Nacional de Empleo Público, provenientes de la Base de Datos sobre Cargos y Funciones Ejecutivas.

⁵⁰ Como excepción cabe destacar el Caso del Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA) que cuenta con un manual de clases de puestos.

la percepción de los funcionarios del SINAPA era que su metodología era correcta pero su implementación no quedaba completamente resguardada del ejercicio de prácticas de patronazgo o clientelismo político (Oficina Anticorrupción, 2000).

La aplicación correcta de la normativa que rige los concursos depende de los integrantes de los comités de selección, y no todas las áreas aplicarían consistentemente las normas. En el caso de los cargos ejecutivos, realizada la selección, el Comité eleva una terna de candidatos a la más alta autoridad política de la jurisdicción, que es la autoridad competente para elegir al candidato de la terna presentada. Este aspecto reserva cierto margen de discrecionalidad, si además consideramos que las garantías sobre la independencia del Comité de Selección pueden ser alteradas, dado que es la autoridad convocante quien propone a sus miembros⁵¹. Si bien en los primeros años de implementación del SINAPA estos Comités de Selección⁵² tenían una imagen muy positiva, con el tiempo ésta se deterioró, ya que primaban criterios de confianza política por sobre la trayectoria académica para decidir la incorporación de los evaluadores al Comité. Se generó un círculo vicioso, porque con el tiempo, el descrédito del sistema de selección del SINAPA hizo más difícil convocar a expertos renombrados para participar como jurado de los concursos.

Al subvertirse el sistema de selección, se politizan los niveles gerenciales y operativos que deberían reservarse para funcionarios de carrera. Pero además, en los últimos años se han generalizado prácticas de elusión del sistema de selección. El SINAPA contempla la posibilidad de designar funcionarios políticos sólo hasta el nivel de subsecretarios, directores de organismos descentralizados o puestos de nivel jerárquico equivalente. Tomando solo ese espectro, el porcentaje de puestos que son provistos por criterios y mecanismos políticos en relación con los puestos totales no supera el 0,4%⁵³.

Sin embargo, desde el año 2000 se han difundido como práctica frecuente y sistemática las designaciones políticas para funciones que el marco normativo prevé sean concursadas. Esta práctica se realiza bajo el uso de decretos de excepción para toda una jurisdicción, autorizándola a realizar “designaciones transitorias por 180 días”⁵⁴. Asimismo, cabe destacar que en el año 2000, surgió la figura del “gerente de programa” en el marco del Plan de Modernización⁵⁵. Si bien no se aplicó en el ámbito del SINAPA, esta nueva figura implicaba en los hechos la creación de un sistema paralelo de funciones ejecutivas, regulado políticamente, para las jurisdicciones o entidades incorporadas al régimen de los Acuerdos Programa⁵⁶. En la práctica, esta nueva modalidad no contó con continuidad, dado que en los organismos donde se implementó, cada cambio político generó un cambio de gerente.

En el **Subsistema de Compensación** también encontramos mecanismos que permiten la prevalencia de los criterios políticos en las decisiones de recursos humanos. A pesar de las mejoras introducidas en el SINAPA respecto al régimen anterior, hay algunos adicionales que quedan sujetos al poder de negociación y a la posibilidad de financiamiento de cada jurisdicción. Tal es el caso de los cargos comprendidos en los nomencladores de funciones específicas, que deben ser aprobados por resolución conjunta de la Subsecretaría de la Gestión Pública y la

⁵¹ Esta dependencia se da aun más fuertemente en el caso de los cargos simples, en los cuales el comité está conformado por las mismas autoridades que realizan la convocatoria. En los cargos con funciones ejecutivas, si bien la autoridad convocante no forma parte del comité, sus miembros son invitados y designados por la autoridad política a ejercer esta función.

⁵² Según las normas del SINAPA, los Comités debían incluir a funcionarios o ex funcionarios de reconocido prestigio o miembros destacados de Academias Nacionales, Consejos o Colegios profesionales, docentes o especialistas universitarios. Estos son propuestos por la jurisdicción que convoca y establecidos como miembros a través de una Resolución Conjunta de la Subsecretaría de Gestión Pública y de la jurisdicción que realiza el llamado.

⁵³ Según datos de la Dirección de Ocupación y Salarios para Abril 2002. La tasa surge de la relación entre el total de 429 cargos extraescalafonarios en la APN civil central (sin educación, salud y seguridad), y el total de 100.220 cargos para la APN civil central (sin educación, salud y seguridad).

⁵⁴ Se ha realizado en los Organismos Descentralizados, Ministerio de Educación, Trabajo, Empleo y Recursos Humanos, Interior, y Salud entre otros. A modo de ejemplo ver Decreto 1140/2002.

⁵⁵ Decreto 992/2001.

⁵⁶ Los Acuerdos Programa consisten en compromisos con una duración máxima de hasta 4 años que se firman entre cada organismo y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Suponen la definición de resultados a alcanzar, teniendo como contrapartida un sistema de flexibilidades para lograr mayor eficiencia en la gestión. Se llegó a implementar en el ANSES y la Oficina Anticorrupción, entre otras agencias.

Secretaría de Hacienda, a propuesta de la jurisdicción. El compendio normativo sobre retribuciones e incentivos incluye un anexo con las normas que aprueban estos nomencladores para una serie de organismos⁵⁷, sin que quede muy claro por que éstos y no otros incluyen estos cargos especiales a los que se aplica un importante suplemento salarial. Una situación similar se da con el establecimiento de cargos con funciones ejecutivas, que presenta una distribución entre las diferentes jurisdicciones que parece más asociada al peso político que a la estricta aplicación de un criterio técnico de identificación de funciones críticas. La mayor acumulación de estos cargos se da en el Ministerio de Economía, que concentra un tercio de las funciones ejecutivas de nivel I, y acumula 440 cargos críticos sobre un total de 1150.⁵⁸

Además, la distribución de las unidades retributivas⁵⁹ asignadas a los ministros, secretarios y subsecretarios de cada jurisdicción otorga también un cierto margen para diferencias salariales en puestos similares. Este mecanismo permite a las autoridades políticas otorgar pagos adicionales a personal de planta permanente o no permanente⁶⁰, permitiendo así cierta discrecionalidad sobre el nivel salarial de los grupos de trabajo, aunque según la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios no llegan a 500 casos en total para toda la APN.

Si bien las distorsiones que tienden a la politización del sistema están bastante generalizadas, algunos organismos se acercan más al “deber ser” que plantea el modelo de GRH en cuanto a la gestión del personal. Esto se da principalmente en algunos organismos descentralizados, que incluyen sistemas de gestión de personal basados en resultados⁶¹, tales como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), Ex DGI y Ex ANA⁶².

Los casos mencionados tienen como característica en común que son organismos más profesionalizados, relacionados con actividades científicas, o con actividades de auditoría y recaudación, y con una misión precisa a partir de la cual se pueden derivar metas y resultados concretos. En cambio, cuando la misión misma de la organización está sujeta a discusión, como sucede en muchas áreas del gobierno, se genera un alto nivel de incertidumbre⁶³ que crea las condiciones para la politización de la toma de decisiones (Iacoviello, 1996).

Persistencia de conductas adaptativas por parte de la burocracia

Una característica de la cultura burocrática en Argentina es la fuerte dificultad para distinguir entre los empleados que cumplen con sus obligaciones y quienes no lo hacen, afectando el **Subsistema de Planificación** al limitar su capacidad de eficientizar el uso de los recursos humanos disponibles. Un claro reflejo de esta situación es la falta de aplicación del régimen de sanciones disciplinarias⁶⁴. En general, el medio central a través del cual se instrumentan las sanciones es por la instrucción de sumarios. Sin embargo, se reporta una baja utilización del mecanismo del sumario, y escasa aplicación de sanciones disciplinarias, debido a la cultura de la

⁵⁷ Se incluyen, por ejemplo, la Comisión de Integración de las Personas con Discapacidad, el Instituto de Vitivinicultura, Casa Militar, Secretaría de Prensa y Difusión, Superintendencia de Seguros de la Nación, e INDEC.

⁵⁸ Economía concentra entonces cuatro veces más cargos con funciones ejecutivas que los dos ministerios que le siguen, Desarrollo Social y Turismo, que cuentan con 114 cargos críticos, seguidos por Presidencia de la Nación, que incluye 88

⁵⁹ Decisión Administrativa 477/98.

⁶⁰ Se da bajo la forma de “suplemento de gabinete” para quienes realicen funciones de apoyo administrativo en el gabinete, o “suplemento extraordinario” para premiar la productividad e iniciativas que mejoren la gestión.

⁶¹ Ver Informe elaborado por Salas y Pessolano en Dirección Nacional del Servicio Civil (1999).

⁶² La Aduana (ANA) y la Dirección General Impositiva (DGI) se fusionaron en la Administración General de Ingresos Públicos (AFIP).

⁶³ Con respecto al rol de las condiciones de incertidumbre en la politización de las decisiones en las organizaciones, ver Pfeffer (1981), y Mintzberg (1983)

⁶⁴ El marco disciplinario pautado por la Ley Marco y su Decreto Reglamentario 1421/02, establece una serie de medidas disciplinarias que pueden ser, por orden de gravedad: a) Apercibimiento, b) Suspensión de hasta treinta (30) días en un año, contados a partir de la primera suspensión, c) Cesantía, d) Exoneración. Las causas por las cuales se pueden imponer estas medidas abarcan desde el incumplimiento reiterado del horario, inasistencias injustificadas e incumplimiento de deberes, hasta casos de delito doloso.

organización (Oficina Anticorrupción, 2000:29)⁶⁵. Los sumarios pueden estar por largos períodos a espera de resolución o “cajoneados” como suele denominarse, siendo así la misma condición de “sumariado” la única sanción que recibe el agente⁶⁶. Otro caso que refleja la cultura prevalente de no señalar los incumplimientos, es el control del ausentismo, dado que se invirtió en sistemas de control de acceso y no se utiliza la información que producen. Tampoco se cuenta con los índices de ausentismo del personal. A nivel centralizado se ha intentado en los últimos años efectuar mayores controles⁶⁷, pero éstos se van relajando con el paso del tiempo.

Además de las cuestiones vinculadas con el control del cumplimiento de las obligaciones de los empleados, los dos subsistemas donde se ve más fuertemente la presencia de los valores y prácticas burocráticas son la evaluación de desempeño y la capacitación del personal.

El informe sobre Transparencia en la APN (Oficina Anticorrupción, 2000) indica que el sistema de evaluación del SINAPA⁶⁸ presenta interferencias de prácticas informales que lo subvierten. Según el informe, los testimonios recogidos de funcionarios de distintas áreas indica que los puntajes de evaluación no son asignados según la evaluación real del desempeño. Tanto el sistema de evaluación de desempeño para cargos simples como para funciones ejecutivas en el SINAPA incluye un incentivo de un sueldo anual para los que resulten mejor evaluados⁶⁹. Debido a la necesidad de contar con cierto número de evaluaciones positivas para avanzar en la carrera, suele utilizarse un sistema rotativo en el cual se asigna el puntaje máximo a una muestra de los empleados buenos de un área un año, y a otros al siguiente año. Los empleados desarrollan estrategias de influencia y presión para obtener un puntaje que les permita acceder al plus anual, o reunir los requisitos para promover de grado.

Estas estrategias de influencia⁷⁰ se facilitan en el caso de los cargos simples debido a que la evaluación se basa en factores generales aplicables a un gran número de puestos, y no a criterios derivados de las actividades de un determinado cargo. En el caso de los cargos con funciones ejecutivas, se prevé la evaluación en base a objetivos consensuados entre el evaluado y su supervisor directo, con lo cual se podría inferir que existe un mecanismo por el que se establecen las pautas de desempeño esperado. Sin embargo, la información relevada sugiere que este proceso sufre fuertes distorsiones⁷¹, y que los objetivos son definidos al final del período de evaluación para enviar la documentación a las autoridades de la jurisdicción.

En relación con la escala de evaluación, es interesante señalar que las tres primeras experiencias de evaluación de desempeño, entre 1992 y 1994, registraron cambios en la normativa⁷² que no afectaron los mecanismos de fondo de la evaluación, sino que modificaron sucesivamente la cantidad y denominación de los niveles finales de la evaluación, e instalaron un sistema de distribución forzada de las calificaciones. Estas modificaciones surgieron como respuesta a las dificultades de la organización para incorporar la lógica de la evaluación de

⁶⁵ Varios entrevistados consultados sobre este tema señalaron conocer solo uno o dos casos de penalidades administradas o de administración de las acciones previas a efectos de imponer la penalidad, como por ejemplo el envío de telegrama para regularizar la situación por faltas injustificadas, que puede llevar a la cesantía del agente. (Entrevista a Nora Vignolo y a Omar Autón).

⁶⁶ El Decreto Reglamentario implica modificaciones en ese aspecto. Sin embargo, su reciente promulgación impide por el momento evaluar si ese aspecto será revertido en la práctica. Ver Decreto Reglamentario 1421/02, capítulo 14 relativo a régimen disciplinario.

⁶⁷ Tal es el caso de la Decisión Administrativa 104/2001, que implementó la modalidad de que los titulares de las Unidades Organizativas se hagan responsables, con carácter de declaración jurada, de la certificación de la efectiva prestación de los servicios de los agentes que les dependen como requisito previo para autorizar el pago de las remuneraciones.

⁶⁸ Desde 1992 se evalúa anualmente a los funcionarios comprendidos en el SINAPA. El proceso de evaluación está a cargo de un Comité de Evaluación en cada jurisdicción que refrenda la evaluación final de cada agente realizada por su superior directo. Este comité está integrado por el titular de la unidad organizativa de nivel de Dirección Nacional o General al cual pertenece el evaluado, dos a cuatro personas de la línea jerárquica inferior, y el representante gremial de UPCN en carácter de veedor (Ver Decreto 993/91, artículos 44 a 54).

⁶⁹ Para los cargos simples se establece un máximo del 10% de los agentes mejor evaluados en cada nivel (gerencial, medio con personal y sin personal a cargo, y operativo) de cada Dirección Nacional, General o equivalente. Para las funciones ejecutivas, se asigna al 10% de quienes califiquen como MUY DESTACADO en la misma Secretaría u Organismo descentralizado.

⁷⁰ Para un análisis más detallado de las actividades de influencia en la evaluación de desempeño en las organizaciones públicas, ver Iacoviello, 1999 b.

⁷¹ Información coincidente en este sentido puede verse en Bonifacio y Falivene (2002:57).

⁷² Res SFP 53/92, Res SFP 21/93, Res SFP 369/94.

desempeño. El cambio de nombre de las categorías máximas de la evaluación⁷³ se realizó debido al rechazo que causaba en la cultura de la administración el señalar el desempeño sobresaliente de algunos funcionarios. Es notable que dada la excesiva utilización de las dos máximas categorías, la calificación “Bueno” pasa a tener una connotación negativa, ya que resulta como una categoría residual al no utilizarse prácticamente las dos más bajas.

Tanto en los cargos simples como los cargos críticos, las tres categorías superiores de calificación, consideradas con el cumplimiento de ciertos requisitos de capacitación, habilitan las promociones en la carrera horizontal. La distribución forzada surgió ante la excesiva benevolencia de las calificaciones en la primera experiencia de evaluación, y establece límites máximos para la cantidad de agentes de un área que pueden ser evaluados como sobresaliente (hasta el 10%), muy bueno (hasta el 20%) y deficiente (hasta el 10%). Al año siguiente se permitió un mecanismo de flexibilización de cupos, autorizando la solicitud de excepciones fundadas⁷⁴.

En general este método de distribución forzada se utiliza por tiempo limitado para instalar la práctica de la evaluación en las organizaciones, pero en el caso del SINAPA se ha mantenido desde su incorporación en 1993. El sistema de cupos sigue generando rechazo tanto por parte de los supervisores, que se ven obligados a tomar decisiones que los enfrentan con sus grupos de trabajo, como por los mismos agentes evaluados, que consideran arbitrario que haya un máximo permitido para cada posible nivel de evaluación.

El SINAPA plantea un sistema unificado de evaluación de desempeño, con formularios estandarizados y factores establecidos en la normativa. La administración del sistema es compleja, e incluye diferentes actores, con un fuerte rol centralizador de la Subsecretaría de la Gestión Pública para evitar desvíos en las jurisdicciones. Sin embargo, la evaluación de desempeño en la mayoría de las áreas se limita al acto formal de completar los instrumentos obligatorios de evaluación para la promoción de los empleados, sin un concepto de gestión del rendimiento⁷⁵. Además, en gran parte de la APN se adeudan los avances de grado de los últimos años, desvirtuándose así la implementación de la carrera.

Las políticas de **promoción y carrera** también presentan una fuerte tendencia a la burocratización. A pesar de las mejoras respecto al régimen anterior⁷⁶, la eficacia de las políticas de promoción establecidas es relativa. En un relevamiento a los supervisores⁷⁷ que participaron en procesos de evaluación de desempeño, la mitad de los consultados señaló que la antigüedad en el cargo debería ser considerada para la promoción en la carrera. Esto estaría indicando la persistencia de la vieja cultura administrativa de avance automático por la sola acumulación de experiencia en la administración. En cuanto a la opinión de los empleados comprendidos en el SINAPA sobre su perspectiva de carrera, el 43% de los encuestados incluyó entre sus principales preocupaciones la falta de reconocimiento al mérito, y un 30% la dificultad para obtener los ascensos. Esto indicaría que las políticas de promoción planteadas en la normativa que regula el sistema no están siendo eficaces.

El objetivo de la carrera horizontal es evitar que se utilicen las promociones a puestos de mayor responsabilidad como mecanismo para reconocer el desempeño de los empleados, distorsionando la carrera administrativa. En este sentido, este es un aspecto positivo que introduce el SINAPA. En general todavía hay espacio para ascensos dentro del mismo nivel, aunque en los

⁷³ Las dos máximas categorías pasan de SOBRESALIENTE y MUY BUENO, a MUY DESTACADO y DESTACADO

⁷⁴ Según estimaciones de la Oficina Nacional de Empleo Público, un 10% de los ministerios y un 20% de las Secretarías de Presidencia logran ampliaciones de cupo.

⁷⁵ Un indicio de este punto es que, si bien en las normas se prevé una entrevista de devolución con el empleado (Resolución SFP 21/93), la encuesta de opinión del SINAPA (1999) indica que casi la mitad de los encuestados nunca fueron convocados para una entrevista después de ser evaluados

⁷⁶ Antes de la creación del SINAPA la carrera estaba exclusivamente determinada por la antigüedad, ya que las promociones se otorgaban automáticamente a todos los empleados que habían cumplido en el nivel anterior el mínimo período requerido por la norma. En el SINAPA la carrera está estructurada de manera que combina el ascenso vertical entre niveles a través de concursos, y ascenso horizontal en los grados dentro de cada nivel por una combinación de permanencia en el cargo, calificación obtenida en la evaluación de desempeño anual y créditos de capacitación cubiertos

⁷⁷ Encuesta EPAOYE, 1999 (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2001).

niveles iniciales de la carrera comienzan a concentrarse los empleados en los grados más altos. En un contexto de congelamiento de vacantes, esto puede significar un problema en el mediano plazo, ya que agotados los grados no habría posibilidad de concursar para pasar al nivel siguiente.

En cuanto a las **políticas de formación**, el sistema de capacitación⁷⁸ ha sido el aspecto del SINAPA con mejor imagen para los funcionarios dentro del sistema⁷⁹. Esto puede leerse como un indicador de calidad, o también como una consecuencia de una oferta de capacitación orientada a los intereses de los participantes más que a las necesidades organizacionales.

Las actividades que tradicionalmente ha ofrecido el INAP, al tratarse de cursos generales destinados a todas las jurisdicciones, no han tenido como objetivo responder a déficits en el desempeño individual de los empleados. Se agrupaban en función de grandes ejes temáticos que surgían como prioritarios a partir de la identificación de necesidades que se hacía en conjunto con las áreas de RH de las jurisdicciones⁸⁰. Por este motivo la evaluación se limita a una encuesta de satisfacción, y en algunos casos a una evaluación de aprendizaje.

Si bien el INAP ha estado trabajando en proyectos piloto de evaluación de impacto, la realidad es que todavía no hay experiencias concretas de aplicación de estos instrumentos de evaluación, ni de un análisis costo-beneficio de las actividades. En este sentido decimos que de alguna manera esta oferta masiva de capacitación está burocratizada, ya que está considerada como un derecho adquirido por el funcionariado, en vez de ser una política de desarrollo dirigida desde la organización. Esta situación no parece haberse revertido aún después de la redefinición del rol del INAP a partir del año 2000, ya que si bien desapareció la oferta masiva centralizada, todavía no se ha logrado reemplazarla por una política de desarrollo que se implemente sistemáticamente desde cada ministerio.

Las respuestas de la burocracia frente a las reglas del servicio civil, deben considerarse en el contexto de falta de reconocimiento de su tarea por parte de la sociedad. La imagen que los empleados suponen que el público tiene de ellos es notablemente baja. Siete de cada diez encuestados⁸¹ indica que la sociedad no valora el empleado público (Dirección Nacional de Servicio Civil, 2001). De alguna manera los funcionarios se protegen en las normas formales frente a un discurso generalizado de necesidad de reducción de plantas, y de falta de productividad de las organizaciones públicas. Esto genera una fuerte incertidumbre sobre la continuidad laboral, aún bajo un esquema de estabilidad de los funcionarios de carrera. Si a esto se suma la falta de una comunicación fluida entre los niveles políticos y los grupos de trabajo, se intensifican las conductas adaptativas ante las versiones informales que suelen circular acerca de posibles políticas adversas a los funcionarios de carrera.

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS

En Argentina los dos intentos de organizar una carrera administrativa generalizada bajo principios meritocráticos⁸² comenzaron con mucha energía, pero se fueron desvirtuando por la falta de una estrategia clara y un liderazgo consistente sobre estas políticas. Lo mismo sucedió con los intentos de consolidar algunos cuerpos de élite para propiciar cambios en el estilo de gestión, que

⁷⁸ El SINAPA preve un Sistema Nacional de Capacitación a cargo del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). El Sistema es establecido en la Res. SFP 105/94, y se articula a través de los programas de Alta gerencia pública, Formación Superior y Entrenamiento laboral y extensión.

⁷⁹ En la última encuesta realizada a los funcionarios bajo este escalafón (EPAOYE 1999), evaluaron con un nivel superior a 7 en una escala de 1 a 10 el desempeño de los docentes, la posibilidad de intercambiar experiencias con otros funcionarios, los contenidos de la actividad y el material de los cursos.

⁸⁰ Aún así, se dieron en el INAP intentos de trabajar en el diseño de una oferta orientada a competencias genéricas, y se elaboró un directorio de competencias que se utilizó como marco para las actividades a desarrollar desde la Dirección Nacional de Capacitación entre 1995 y 1998 (Iacoviello, 1999 a).

⁸¹ Encuesta EPAOYE, 1999

⁸² Nos referimos al Escalafón Decreto 1428/73, y más recientemente, al SINAPA.

si bien subsisten han perdido posicionamiento respecto de los objetivos planteados al momento de su creación⁸³.

Así y todo, los sucesivos intentos de profesionalización fueron generando avances respecto de la situación anterior. El SINAPA, aún con los problemas que se describieron en cuanto a su implementación actual, representa una significativa mejora con respecto al esquema vigente hasta mediados de los años ochenta. Este proceso de “sedimentación” hace que la situación del servicio civil a nivel nacional vaya mejorando a través de estos shocks de reforma, aunque a un enorme costo, en términos monetarios y de expectativas no cubiertas de los funcionarios públicos.

En general hay consenso en que la normativa sobre el servicio civil en Argentina es medianamente adecuada en términos del estado del arte sobre la gestión de recursos humanos en organizaciones públicas. El problema no parecen ser las normas en sí mismas, sino la falta de consenso para respetarlas. Pareciera ser una práctica social instalada el hecho de buscar la manera de eludir las reglas, sin infringirlas. Cada vez que se intenta regular una práctica que se desvía de los objetivos del sistema, se instala otra práctica que muestra como seguir manteniendo el desvío. Las sucesivas transformaciones del sistema de contrataciones temporarias, del sistema de evaluación de desempeño, o de los mecanismos de transferencia entre áreas, reflejan los intentos de reorientar las prácticas mediante cambios en las normas. Sin embargo, las modificaciones son formales y solo tienen como consecuencia una nueva práctica adaptativa, ya sea en el sentido de politizar o burocratizar el respectivo proceso de decisión.

En relación con las disfunciones vinculadas al mérito y a la flexibilidad⁸⁴ como valores deseables en un sistema de gestión de recursos humanos, podemos decir que las designaciones transitorias y el desarrollo de la burocracia paralela⁸⁵ constituyen las dos fuertes vulneraciones al principio de mérito. En cuanto a las que afectan a la flexibilidad, podemos mencionar la baja movilidad del personal, el escaso margen de maniobra con que cuentan los directivos para la gestión de sus equipos de trabajo⁸⁶, la percepción de estabilidad garantizada, la falta de desarrollo del sistema de organización del trabajo, y los estilos directivos que adoptan conductas de protección al personal más que de exigencia⁸⁷. De alguna manera, podemos asociar la tendencia a la politización como vulneración al principio de mérito, y la tendencia a la burocratización como vulneración al principio de flexibilidad.

Por último, aquellos mecanismos que podrían flexibilizar las rigideces del sistema están concentrados en la figura del Jefe de Gabinete y del Presidente. Tal es el caso de las transferencias de personal, las excepciones a las normas, la aprobación de estructuras, el descongelamiento de vacantes, entre otras. Estos mecanismos se transforman entonces en complicados procesos burocráticos, o en decisiones altamente politizadas. Así, cuanto menor sea la vinculación de un área con ese ámbito de decisión, menor será su capacidad de utilizar estos mecanismos de flexibilidad.

En el contexto de los recurrentes episodios de reducción masiva de personal que se repiten sistemáticamente en la Argentina, es difícil pensar en el desarrollo de un servicio civil profesional, imbuido de una misión, y que responda al modelo de gestión de RH⁸⁸. El punto más grave es la falta de planeamiento estratégico, que hace que las decisiones sean de cortísimo plazo, e impide un mínimo control sobre el funcionamiento de las políticas públicas. La política de recursos humanos no es una excepción, y se puede ver que tanto las normas en las que se expresa como

⁸³ Es el caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que después de incorporar su cuarta promoción en el año 1995, no ha tenido nuevas incorporaciones, y el Agrupamiento de Economistas de Gobierno, cuya unidad de selección y capacitación fue disuelta después de incorporarse la tercera promoción.

⁸⁴ Prats i Catalá (1998), Echebarría y Mendoza (1999), y Longo (2001).

⁸⁵ A partir del año 2002 las contrataciones temporarias deben ser incorporadas al inciso 1, gastos en personal. Esto es una manera de institucionalizar esta práctica de extender indefinidamente las contrataciones, que por definición deberían ser temporarias.

⁸⁶ Esta restricción afecta especialmente la incorporación de personal y reorganización de equipos de trabajo.

⁸⁷ En especial, la falta de utilización de medidas disciplinarias y del control de asistencia.

⁸⁸ En este punto coincidimos con lo indicado en Oszlak (1997).

las prácticas vigentes carecen de un mínimo de integración y orientación hacia objetivos estratégicos.

Desde una visión que toma en cuenta los fuertes condicionamientos contextuales coincidimos con Estevez (1996) en que un sistema de carrera administrativa no depende tanto de su adecuado diseño inicial sino de la realidad en la que debe ser implementado. La aplicación de la carrera se da en un escenario en el que influyen factores que exceden la naturaleza técnica del sistema y no son controlables desde él. Se da un fuerte condicionamiento por parte de variables externas que modelan su aplicación práctica y condicionan en alto grado sus posibilidades de éxito.

En este contexto, consideramos que las propuestas de mejora vinculadas específicamente con la articulación del sistema de gestión de recursos humanos solo pueden darse en el marco de un acuerdo mínimo entre todos los actores involucrados (partidos políticos, áreas centrales del gobierno, funcionarios políticos y de línea, entidades sindicales) acerca de la necesidad de establecer reglas de juego claras, y el compromiso de atenerse a estas reglas una vez establecidas⁸⁹. Para producir cambios en el largo plazo la única vía posible es cambiar las reglas de juego en un nivel más macro (Acuña y Tommasi, 2001), y no focalizar los esfuerzos en la modificación de regulaciones específicas sobre el servicio civil.

Cualquier intento de reforma administrativa requiere una fuerte acumulación de poder político que la haga creíble y legítima no solo para el conjunto de la sociedad sino en especial para los propios funcionarios públicos. En ese sentido, cuestiones tales como la elección del momento temporal en que se realice, el estilo de liderazgo que la atraviese, su lugar en la agenda política y no exclusivamente en el discurso, su diferenciación de objetivos de reducción presupuestaria y su acompañamiento por mecanismos que aseguren su implementación plena, son ejes centrales que deberían plantearse como prioridad al momento de la asunción del nuevo gobierno a efectos de hacerla viable.

Otro punto esencial para garantizar el sostenimiento de las medidas de cambio es trabajar sobre la cultura de la organización. En el diagnóstico realizado se puede observar que muchos de los problemas planteados para el funcionamiento del servicio civil no tienen su origen en un mal diseño de las normas o de las herramientas de gestión, sino en que el trasfondo cultural impone en muchos casos su propio juego, produciendo una disociación entre “lo normado” y “lo actuado”.

En esa línea, la cultura desempeña una función de integración interna, pues proporciona categorías conceptuales compartidas, normas que regulan las relaciones interpersonales, criterios para distribuir las recompensas y las formas de hacer frente a la incertidumbre. La cultura suministra información que, posteriormente deberá ser puesta en relación con la estrategia que se quiera desarrollar y con los procesos que se utilizarán para su implementación. Si no se trabaja para generar un esquema de incentivos que promueva nuevas conductas que maduren eventualmente en un cambio cultural, las iniciativas para generar el cambio quedan exactamente solo como “iniciativas”, sin que se modifique la situación de fondo.

La reforma del servicio civil en Argentina debe tomar como áreas centrales de abordaje los tres factores identificados como limitadores de la consolidación de una política de recursos humanos para el Estado. Dado un acuerdo mínimo entre los actores políticos y en el marco de una reforma administrativa consensuada, la única manera de controlar las distorsiones del sistema en el largo plazo es establecer una estrategia clara de recursos humanos. A partir de esta estrategia se deben generar las nuevas reglas de juego y los incentivos para aceptarlas para neutralizar la tendencia a la politización y a la burocratización del sistema. Solo así resultará un balance entre las garantías de mérito y la flexibilidad que exige una gestión eficiente de los recursos humanos.

Bibliografía

⁸⁹ En este sentido, la Mesa de Diálogo Argentino sobre la Reforma del Estado impulsada por la Jefatura de Gabinete de Ministros, en la cual participan funcionarios del gobierno, representantes sindicales, universidades, centros académicos y organizaciones no gubernamentales, podría representar un ámbito propicio para intentar una base mínima de acuerdo.

Acuña, Carlos & Mariano Tommasi (2001) "Institutional reforms, reform of the state and democratic policy making in Latin America". Conference on Representation and Democratic Politics in Latin America, Universidad de San Andrés & University of Pittsburgh, Victoria, Provincia de Buenos Aires, Argentina, June 7-8, 2001

Bambaci, Juliana, Spiller, Pablo y Tommassi, Mariano (2000). "Bureaucracy & Public Policy in Argentina". Documento de trabajo CEDI, Agosto.

Bonifacio, José Alberto & Falivene, Graciela (2002). "Análisis comparado de las relaciones laborales en la Administración Pública Latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú". Documento de Trabajo. Diálogo Regional de Política. Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública. Realizado bajo la coordinación del CLAD. Enero 2002. (Publicado en la página web del CLAD, www.clad.org.ve)

CEDI (2000) "Notas sobre el Plan de Modernización del Estado", Cuaderno de Opinión n° 9, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires.

Decreto N° 993/91 (t.o. 1995). "Compendio Normativo Actualizado". SINAPA. Oficina de Empleo Público. Dirección para el Fortalecimiento de la Gestión del Personal. Coordinación de Sistemas de Información de Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires, mayo de 2002.

Dirección Nacional del Servicio Civil (1995). "Análisis comparativo de institutos básicos en diferentes ordenamientos estatutarios". Secretaría de la Función Pública Buenos Aires. Argentina.

Dirección Nacional del Servicio Civil (1999). "Una perspectiva comparada de los sistemas de evaluación de desempeño de algunos regímenes de personal de la administración pública nacional". Salas, Eduardo Arturo; Pessolano, Gabriela Elida. Secretaría de la Función Pública. Subsecretaría de Gestión del Sector Público. Dirección de Carrera, Buenos Aires.

Dirección Nacional del Servicio Civil (2001). "EPAOYE (1999). Encuesta permanente de actitudes, opiniones y expectativas del personal comprendido en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa -SINAPA- decreto No. 993/91". (Informe elaborado por Salas, Eduardo Arturo; Verón, Mirta María; Ramos, Guillermo) Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires.

Dirección Nacional del Servicio Civil (2001). "Retiro voluntario del personal de la administración pública nacional Decisión Administrativa No. 5/00; informe de resultados". (Informe elaborado por Salas, Eduardo Arturo; Verón, Mirta María) Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires.

Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier (1999). "La especificidad de la gestión pública: el con de management público. En Losada i Marrodan, Carlos (ed.) "De burocratas a gerentes? Las ciencias de la administración del estado". pp. 15-46. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC. Estévez, Alejandro Miguel (1996). "El cambio de escalafón en la Administración Pública Argentina; sus principales núcleos problemáticos". Tesis de la Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Junio.

Estévez, Alejandro y Lopreite, Débora (2001). "El Nuevo Management Público y su intento de aplicación en la Argentina". En Estevez, Alejandro (Ed) "La Reforma Managerialista del Estado". Pp. 55-75. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires.

Ferreres, Orlando y Capitanich, Jorge M. (1999). "Relaciones laborales y costo salarial en el Sector Público Argentino". Fundación Norte y Sur. Publicación N° 15. Buenos Aires, Octubre.

Iacoviello, Mercedes (1996) "Política y Poder en las Organizaciones Públicas: Efectos sobre las Estrategias de Recursos Humanos". Cuaderno CEPAS N° 4. CEPAS-AAG. Buenos Aires.

Iacoviello, Mercedes (1999a) "Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado". Revista del CLAD "Reforma y Democracia", N° 15, pp. 216 – 232. Buenos Aires. Octubre.

Iacoviello, Mercedes (1999b) "Una perspectiva política sobre la evaluación de gerentes en el Estado". Revista Venezolana de Gerencia, Año 4, N° 8, pp. 29-53. Venezuela. Agosto.

Iacoviello, Mercedes; Tommasi, Mariano & Laura Zuvanic (2002) "Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina". Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, Septiembre 2002.

INAP (1994). "Informe de Evaluación sobre el SINAPA". Buenos Aires.

Longo, Francisco (2001): "Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los desafíos de la flexibilidad", en Reforma y Democracia n° 19. Caracas. CLAD.

Longo, Francisco (2002) "Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil". Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, abril 2002.

Mintzberg, Henry (1983) Power in and around organizations. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Oficina Anticorrupción (2000). "Estudio exploratorio sobre transparencia en la administración pública argentina: 1998-1999. informe Preliminar". Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. Agosto.

ONEP, Oficina Nacional de Empleo (2002). "Boletín estadístico del personal del SINAPA: situación al 31/12/2000: información del sistema REPER (Registro del Personal del SINAPA) Res. Ex-SFP 113/94; Informe". (Informe elaborado por Verón, Mirta María; Salas, Eduardo Arturo; Ramos, Guillermo; Sajón, Liliana; Giménez, Patricia; Luna, Héctor). Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1997). "The Argentine Civil Service: An unfinished search for identity". Research in Public Administration, Volume 5, pages 267-326.

Oszlak, Oscar (2001). "Sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe. Situación actual y desafíos futuros". Banco Interamericano de Desarrollo. pp. 1-37.

Pfeffer, J. (1981) Power in organizations. Mashfield, MA: Pitman Publishing.

Prats i Catalá, Joan (1998). "Servicio civil y gobernabilidad democrática". En Revista iberoamericana de administración pública (RIAP), N° 1, pp. 21-67. Julio-Diciembre.

Rauch, & Peter Evans (2000). "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries " (with Peter B. Evans), Journal of Public Economics 75, pp. 49-71. January.

Salas, Eduardo Arturo; Duarte de Bortman, María Amalia (2001). "Modalidades de contratación en el sector público nacional". Revista "Enoikos: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas", Año 9 No. 18, pp. 62-71. Buenos Aires. Junio.

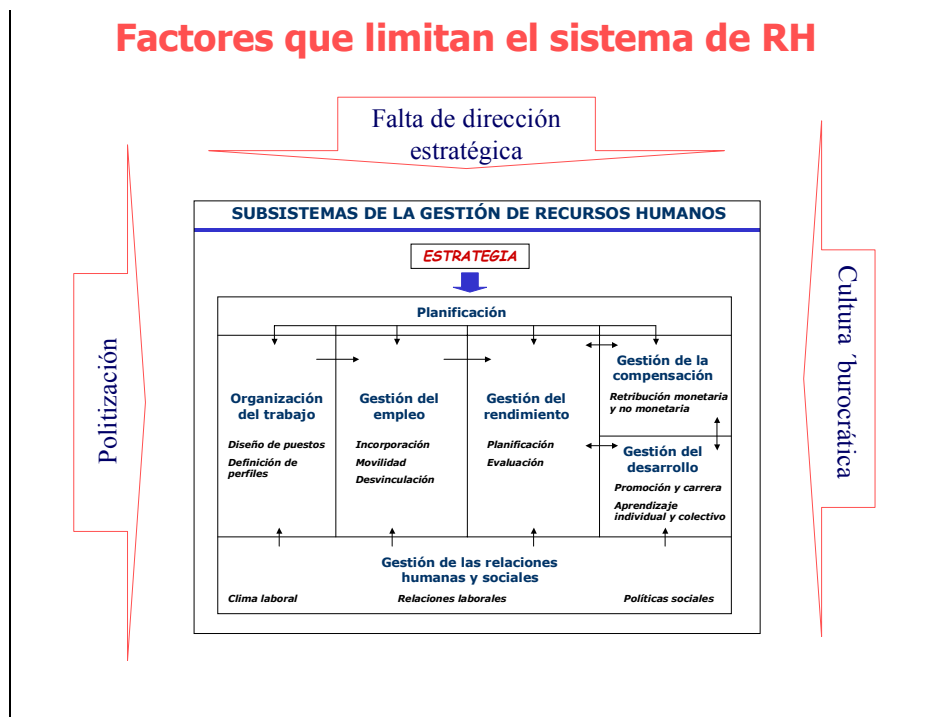
Spiller, Pablo; Stein, Ernesto & Mariano Tommasi (2003) "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions Framework". Report for the Latin American Research Network (Inter-American Development Bank), April 2003.

Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano. (2000). "Las Fuentes Institucionales de Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional", FG&S-PNUD, EUDEBA.

Zuñanic, Laura (1993). "El modelo organizacional del Palacio San Martín y su impacto en la política exterior". Conicet. Mimeo.

CUADROS

CUADRO 1 – Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público: Factores que limitan su consolidación



CUADRO 2 - Distribución de cargos civiles en el presupuesto según régimen laboral vigente (en valores absolutos y en porcentaje sobre el total)

Régimen laboral	Régimen de Negociación Colectiva		No convenionados	Total
	Ley N° 24185 Sector Público	Ley N° 14250 Sector Privado		
Extra escalafonarios			771 0.69%	711 0.64%
Escalafones especiales			3926 3.55%	3926 3.55%
Ley marco del empleo público N° 25164	44497 40.31%		24076 21.81%	68573 62.13%
Ley Contrato de Trabajo	1291 1.16%	32611 29.54%	2489 2.25%	36391 32.97%
Otras modalidades de contratación			700 0.63%	700 0.63%
TOTAL	45788 41.48%	32611 29.54%	31962 28.96%	110361** 100%

Fuente: Salas y Bortman (2001)

* Basado en el total de cargos civiles presupuestados para el año 2000, Total: 114.935

** Completan la cifra de cargos presupuestados Contratados: 2868, Personal M Salud: 12, Otros regímenes: 1694