

REFORMA DE LOS REGÍMENES DE EMPLEO PÚBLICO

Sandra R. Nazar (*)

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia. (Preámbulo Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003).

Desde que trabajo en el sector público, unos quince años a la fecha, escucho demandas provenientes de diferentes sectores –de adentro y de afuera del Estado– sobre la necesidad de reformar los regímenes de empleo público. El tema ha sido y es, además, motivo de permanente análisis y discusión entre los funcionarios de las provincias argentinas que integramos el Consejo Federal de la Función Pública (CFFP).

Se pretende de los trabajadores del Estado mayores y mejores resultados, una buena capacidad de respuesta, sólidos valores, vocación de servicio y compromiso con su comunidad.

(*)Directora IPAP-DPP, Gobierno de Jujuy. Coordinadora de la Comisión de Empleo Público. CFFP

Es indudable que, a pesar de la creciente cantidad y complejidad de los servicios que presta el Estado, los trabajadores mantienen rutinas, actividades y comportamientos que no se corresponden con esa evolución.

En buena parte de las administraciones se ignora completamente –o se subestima– al ciudadano, a sus necesidades y urgencias. La preocupación de los empleados y funcionarios parece circunscribirse a las rutinas, los procedimientos y los expedientes. Y detrás de eso, nada.

Al menos en parte, esta actitud puede provenir de la falta de estímulos y del abandono en que se encuentran por falta de recursos; por carencia de liderazgos proactivos: debido a la falta de metas, objetivos claros y medidas inspiradoras; por acumulación de frustraciones. Todos estos elementos se suman en una mezcla fatal para la dinámica del servicio público.

En la mayoría de las provincias, los marcos regulatorios del empleo público reflejan en buena medida los problemas aludidos:

- Considerable dispersión de regímenes estatutarios y escalafonarios.
- Escasa información estratégica para la toma de decisiones.
- Falta de áreas específicas para capacitar y formar.
- Congelamiento de la carrera administrativa por diversas normativas de emergencia.
- Ausencia de sistemas objetivos e igualitarios para acceder a los cargos públicos.
- Políticas de retribuciones que distan de ser equitativas.
- Inexistencia de compromisos de resultados y –por ende– falta de objetivos, metas, plazos y evaluaciones.

Este escenario es común en muchos países. Así surge del estudio denominado *Diagnóstico Institucional Comparado de Sistemas de Servicio Civil* (BID; 2004) que señala los siguientes rasgos característicos de los sistemas de servicio civil de 17 países:

- Importante falta de información sobre la nómina existente, sus características y las necesidades de personal.
- Falta de planificación de recursos humanos como consecuencia más directa de lo anterior.
- Importante peso de la nómina en el presupuesto.
- Problemas de rigidez en las plantas.
- Carencia de una coherente estrategia de compensaciones.

- Brechas entre las disposiciones normativas y la práctica respecto a los procesos de reclutamiento y selección del personal.
- Falta de vínculos entre la gestión de recursos humanos y la estrategia institucional.
- Falta de estrategia formativa.
- Problemas para implantar la evaluación del rendimiento que en algunos países está formalmente diseñada.
- Deficiente o inexistente descripción, valoración y clasificación de los puestos en la mayoría de los países analizados.
- Inexistencia de planes de carrera en todos los países;
- Coincidencia general en la valoración negativa de la gestión del clima laboral.

Las nuevas tecnologías que más tarde o más temprano se incorporan a las instituciones provocan pequeñas revoluciones que alteran las reglas.

Refiriéndose a las administraciones públicas latinoamericanas, señala Andrew Nickson (2002 p.3-10): *Debido fundamentalmente al clientelismo, los sistemas de personal continúan siendo débiles y altamente fragmentados a lo largo de la región, y el reclutamiento y promoción se basan todavía en el patronazgo más que en el mérito... La reforma del servicio civil está entre los ingredientes cruciales para una mejora sostenida en la capacidad del Estado para desempeñar sus dos funciones principales de formulación de política en el período después del ajuste. La primera es crear el ambiente propicio para el funcionamiento eficiente del sector privado, y la segunda es crear un ambiente de regulación para la provisión eficiente de los servicios públicos básicos.*

La necesidad de un cambio esta presente. La sociedad y los tiempos que corren así lo exigen, reclamando de los empleados públicos nuevos conocimientos, actitudes y comportamientos. Además, las nuevas tecnologías que más tarde o más temprano se incorporan a las instituciones provocan pequeñas revoluciones que alteran las reglas.

Por otro lado, estamos ante un nuevo escenario que pone el acento en la participación, la transparencia, la responsabilidad y los resultados. También esto exige adaptar las normativas que fueron dictadas bajo otras formas de concebir el empleo público.

Como señala Fernández Tordecillas (2004, p. 2), *los cambios en cualquier sistema de recursos humanos hay que tratarlos como*

parte de los procesos de adaptación de las personas a los cambios experimentados por las organizaciones, que a su vez son el reflejo de los permanentes procesos de adaptación a las innovaciones registradas en el entorno... Así pues, las nuevas exigencias que recaen sobre las Administraciones Públicas serán las que deban orientar la reflexión sobre las características de las reformas que se emprendan en materia de Función Pública.

En definitiva, es indiscutible que la normativa vigente resulta inadecuada para afrontar las nuevas exigencias y desafíos.

Ahora bien, ¿puede encararse de cualquier modo el proceso de adaptación normativa? ¿Sería concebible que el mismo se lleve a cabo a partir de una reunión de expertos o copiando experiencias exitosas de otros países?

Pienso que no. Para ser coherentes con las nuevas formas de concebir la actuación del Estado, las adaptaciones normativas que acompañen los cambios operados en el entorno y la gestión deben incorporar la posibilidad de que funcionarios y empleados hagan escuchar su voz en el proceso.

La experiencia y el conocimiento de los empleados públicos es un capital valioso que puede resultar clave y, por tanto, conviene contar con sistemas que regulen y promuevan su participación.

En consecuencia, tenemos que instrumentar un proceso que resulte apto para la necesaria adaptación normativa. Entiendo que dicho proceso debe partir ineludiblemente, de identificar los ejes en torno de los cuales puedan instrumentarse los cambios necesarios. Y que, naturalmente, debe regular la incorporación de las distintas propuestas para un debate que impulse y enriquezca las transformaciones y adaptaciones necesarias.

Como punto de partida para ese debate existen documentos tales como: la *Carta Iberoamericana de la Gestión Pública*; la *Carta Iberoamericana de Calidad* y los recientemente aprobados *Principios y Recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las Administraciones Provinciales de la República Argentina* y *Principios y recomendaciones para las negociaciones colectivas entre el Estado y sus Trabajadores*. Estos últimos documentos fueron consensuados y aprobados en asambleas del CFFP por los representantes de las provincias. Son elementos que podrían servir como fuentes de inspiración para mejorar y modernizar los regímenes de empleo público. Disponemos, entonces, de un itinerario para atravesar este desafío renovador.

CUESTIONES INELUDIBLES DE LA AGENDA

Los ejes fundamentales para el debate podrían ser los siguientes:

- Concursos para ingreso y ascenso;
- Recuperación de la carrera administrativa.

- Implementación de procesos eficientes y sistemáticos para evaluar el desempeño de funcionarios y empleados.
- Implementación de mecanismos de capacitación y formación.
- Fortalecimiento de una ética de la función pública.

A continuación, señalaré por qué los entiendo como ejes pertinentes y plantearé sumariamente el contenido de cada uno.

1. Concursos

La incorporación a los cargos y funciones públicas de la administración, y el asenso a las distintas jerarquías deben realizarse a través de concursos de oposición y antecedentes. Los concursos ofrecen una posibilidad igualitaria a todos los interesados y aseguran a la administración la posibilidad de incorporar a los más idóneos. Es necesario diseñar e instrumentar procedimientos de selección con criterios de eficacia, eficiencia y agilidad.¹

Por definición, la selección de personal consiste en la búsqueda de la persona más apta para ocupar un puesto de trabajo.

Al ser un proceso de decisión por comparación, debe estar cuidadosamente rodeado de garantías de objetividad; igualdad de tratamiento y oportunidad; publicidad y transparencia.

Al respecto, señala Bonifacio (2003, p.3): *La ausencia de reglas de juego generales es la principal dificultad para establecer orientaciones de políticas para el personal público. Estas políticas podrían fijar el criterio de acceso a la función pública por concurso, por ejemplo, a fin de asegurar la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos motivados para incorporarse al servicio público.*

No sólo es necesario incluir el concurso como requisito para ingresar a los cargos, sino para ascender en los diferentes estamentos de la administración.

La experiencia y el conocimiento de los empleados públicos es un capital valioso que puede resultar clave y, por tanto, conviene contar con sistemas que regulen y promuevan la participación.

¹ En la provincia de Jujuy, pese a que los Estatutos no prevén este procedimiento de selección, el Poder Ejecutivo lo implementó en 2006. El procedimiento, tal como fue diseñado, incluye la activa participación de los sindicatos y ha ido formando una base de consensos.

Finalmente, se requiere una mayor especialización y tecnificación de los órganos de selección.

2. La recuperación de la carrera administrativa

Es fundamental incorporar mejores definiciones y descripciones de los puestos de trabajo y de los requisitos de idoneidad de quienes vayan a desempeñarlos.

En la mayoría de provincias, desde hace unos 20 años, las políticas vinculadas al personal del Estado estuvieron más marcadas por medidas de contención del gasto público que por la necesidad de asegurar una mejora en los recursos humanos. En ese sentido, se sancionaron leyes para reducir el gasto salarial, se privatizaron algunos servicios, se eliminaron incentivos salariales y –con excepción de los sectores de salud y educación– se suspendió el ingreso de personal.

En definitiva, no está vigente la carrera administrativa y se suspendieron los ascensos y promociones. Tampoco existen sistemas adecuados para evaluar el desempeño; los que rigen fueron diseñados hace ya dos décadas y presentan insalvables falencias.

Tanto la *Carta Iberoamericana de Función Pública* como el documento aprobado por el CFFP proponen una serie de definiciones a considerar para poner en marcha una carrera profesional administrativa:

- *La carrera profesional pública refiere a pautas y sistemas de ingreso, promoción y egreso o desvinculación de los funcionarios con estabilidad de la administración pública.*
- *La carrera profesional administrativa está íntimamente vinculada con la organización de la gestión pública: el plan institucional y la estructura orgánico funcional definen los perfiles técnico operativos necesarios para constituir los equipos de trabajo, así como los perfiles para el ejercicio de funciones ejecutivas y/o de conducción.*
- *El desarrollo de una carrera supone la evaluación de competencias de las personas, en un marco de igualdad de oportunidades, para la asignación de puestos y tareas según los perfiles previstos.*

3. Procesos eficientes y sistemáticos de evaluación del desempeño de funcionarios y empleados

Es necesario introducir más claramente la responsabilidad de los trabajadores por la tarea desarrollada y por sus resultados. Igualmente, se requieren políticas de retribuciones que compensen el mejor desempeño individual o grupal, el aprendizaje y el desarrollo de competencias.

La evaluación del desempeño profesional es compleja y difícil. Sin embargo, muchas organizaciones lograron en los últimos años progresos considerables en el intento de establecer y utilizar sistemas basados en el desempeño profesional.

Existieron distintos regímenes de calificación y evaluación de desempeño; pero ninguno llegó a alcanzar una aplicación que permitiera obtener los resultados esperados.

Las causas de la escasa aplicación de los sistemas pueden encontrarse en:

- El peso excesivo de una medición subjetiva de las características y los rasgos del personal.
- La discrecionalidad de los calificadores que se traduce en puntajes con grandes variaciones según la severidad de cada comité; pese a las numerosas recomendaciones que tanto la Ley como un manual generado al efecto realizaron sobre el particular.
- El excesivo tiempo que requería llenar el formulario, especialmente en unidades de organización con plantas numerosas y que llevaba a dar buenas calificaciones incluso cuando pudieran no estar justificadas.
- La falta de un sistema efectivo de supervisión o programa de formación para garantizar que los responsables calificaran a sus subordinados con objetividad y justicia.
- La falta de vinculación de los resultados de las evaluaciones con recompensas o sanciones.

El diseño de un nuevo sistema debe contemplar los regímenes existentes y las causas que motivaron su fracaso o su ineficiente aplicación. Es necesario realizar estas consideraciones para evitar cometer los mismos errores.

4. La implementación de mecanismos de capacitación y formación

En la mayoría de las jurisdicciones, las acciones de capacitación se plantearon hasta hace muy poco como experiencias aisladas, sin mayor impacto en las organizaciones ni continuidad en el tiempo.

No sólo es necesario incluir el concurso como requisito para ingresar a los cargos, sino para ascender en los diferentes estamentos de la administración.

Es necesario institucionalizar la capacitación, concebirla como una función de apoyo permanente que coadyuve a lograr los objetivos propuestos por la organización.

En los últimos años, la capacitación ha tenido un creciente desarrollo; la mayoría de las provincias implementaron programas al respecto dirigidos a sus trabajadores. Este proceso debe profundizarse; ya que muchos programas se crearon para mitigar las consecuencias de la escasa calificación de la fuerza de trabajo debido a la falta de políticas de capacitación durante los años pasados.

Cuando me refiero a la necesidad de profundizar el proceso, lo hago en torno a algunos aspectos elementales como lo son:

- Institucionalizar la capacitación en las rutinas de gestión para hacerla más sustentable y menos precaria.
- Procurar la profesionalización de las áreas encargadas de capacitar.
- Asignar a la capacitación un presupuesto específico y adecuado.

El documento Principios y recomendaciones para las negociaciones Colectivas entre el estado y sus trabajadores (CFFP 2008) da cuenta de que la capacitación sirve a los propósitos ya aludidos; pero también destaca que ella *persigue la dignificación del trabajador en tanto persona humana, por ello debe contribuir a elevar la calidad del trabajo desarrollado y servir de instrumento de motivación y compromiso personal*. Asimismo, afirma que la capacitación debe concebirse como un derecho al que el trabajador debe acceder para su desarrollo personal y laboral, y –al mismo tiempo– como un deber exigible al Estado en la búsqueda de la mejor consecución de sus fines.

5. El fortalecimiento de una ética de la función pública

En *Principios y Recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las Administraciones Provinciales de la República Argentina*, documento aprobados por la asamblea del CFFP (2006, p. 7-11), se propone que los gobiernos provinciales adopten los principios del Código de Ética de la Nación, definan y expliciten los valores que guían su actuación y los incorporen al diseño de las políticas públicas.

El documento plantea rediseñar los sistemas de gestión con perspectiva ética. Destaca las consecuencias de un sistema de este tipo para los funcionarios, enfatizando la necesidad de que los directivos no sólo declaren su patrimonio, sino los valores que orientaran su gestión. Hace hincapié en la necesidad de dar cuenta de la propia gestión poniendo estas rendiciones al alcance efectivo de la ciudadanía. En particular, recomienda que los *Informes y Memorias de gestión* trasciendan la rendición de cuentas en el sentido de la legalidad y la transparencia en el uso de los recursos públicos; que los funcionarios comuniquen los resultados alcanzados en términos de

mejora de la institución pública y de la calidad y los alcances de los servicios y bienes que el Estado provee al conjunto de la sociedad.

El documento también impulsa un nuevo contrato moral entre el Estado, sus funcionarios y la sociedad. Afirma la necesidad de incorporar el control y participación ciudadana en los diferentes momentos de la gestión. Finalmente, sistematiza una serie de Pautas de comportamiento ético.

Edgar Morín (2003, P. 6) reflexiona sobre la necesidad de incorporar a la ética en la perspectiva de las reformas, en los siguientes términos: *La regeneración de la ética es, indisociable de una regeneración del civismo que, a su vez, es indisociable de una regeneración democrática. Sin embargo, la democracia no es suficiente, aunque sí necesaria, para regenerar la responsabilidad y la solidaridad. Las fuentes de la ética son la solidaridad y la responsabilidad. O sea que todas las reformas planteadas, incluyendo la del Estado, requieren una reforma ética que, a su vez, necesita de ellas. La regeneración ética sólo se puede realizar dentro de un proceso complejo de transformación y regeneración humana, social e histórica.*

En la mayoría de provincias, desde hace unos 20 años, las políticas vinculadas al personal del Estado estuvieron más marcadas por medidas de contención del gasto público que por la necesidad de asegurar una mejora en los recursos humanos.

LA INTRODUCCIÓN O FORTALECIMIENTO DE MECANISMOS DE DIÁLOGO PARITARIO

Se propone el dialogo no sólo para facilitar, sino para legitimar los cambios en la función pública.

En este sentido, es indispensable permitir un ejercicio efectivo de democracia interna que incorpore mecanismos aptos para considerar la opinión de los trabajadores o de sus representantes en las definiciones de políticas que los involucren.

En *Principios y recomendaciones para una carrera...* (2006, p. 12) se da cuenta de esta posición al afirmar que: *El Estado se encuentra en el cruce de una tensión que, como institución, debe superar. Por un lado, su objetivo es el desarrollo de políticas de Estado y planes de gobierno para el bienestar general. Por otro lado, debe preservar los derechos de las personas convocadas para cumplir con este objetivo, lo que lo define como institución empleadora. Este rol empleador*

lo obliga a tomar una determinada posición acerca de cómo debe establecerse la relación de empleo.

Sin perjuicio de las figuras legales que se establezcan en cada caso, se propone el diálogo entre el Estado y las representaciones legítimas de los trabajadores públicos como herramienta insustituible al definir la relación de empleo público.

Cualquier intento de reforma de los regímenes de carrera debería poder conocerse, analizarse y discutirse en el sector público para facilitar la apropiación e instalación de sus conceptos.

Más recientemente, la asamblea del CFFP aprobó el documento *Principios y recomendaciones para las negociaciones colectivas entre el Estado y sus trabajadores (II asamblea 2008)*. Como su título lo indica, fue elaborado para generar acuerdos conceptuales sobre las negociaciones colectivas entre el Estado como empleador y los trabajadores que están bajo su órbita. Con esa intención, conceptualiza la naturaleza jurídica del empleo público; detalla los convenios internacionales ratificados por la Argentina y las leyes nacionales vigentes; define conceptos claves como carrera profesional administrativa y competencias; resalta los aspectos sobresalientes de las actividades de formación y capacitación; detalla el marco normativo en que se fundan las negociaciones colectivas (paritarias, intereses, libertad sindical, etc.) y realiza una serie de recomendaciones entre las que se destaca la necesidad de contar con equipos suficientemente capacitados para desempeñarse como paritarios y para diseñar y sostener sistemas actualizados de información sobre el personal que estén disponibles en las mesas de negociación.

En un encuentro de la Comisión de Empleo Público celebrado en agosto de 2008 se debatieron los factores que influyen positiva y negativamente en los procesos provinciales de negociaciones colectivas.

Entre las *oportunidades* que ofrece la situación actual para implantar mecanismos de diálogo, se señalaron las siguientes:

- La institucionalización del diálogo, como prioridad de la agenda presidencial;
- El buen punto de partida que representan los documentos aprobados en el consenso de la asamblea del CFFP.
- Un contexto económico favorable.
- Una sociedad que valora al diálogo como método para solucionar conflictos.
- Sindicatos fuertes, en tanto esto se traduzca en un interlocutor legitimado y dispuesto al diálogo.

Para finalizar, diré que nuestro objetivo al realizar una propuesta como esta, es que *las relaciones laborales en el sector público se orienten con preferencia a la concertación, y no al conflicto* (BID, 2002).

Bibliografía

BID, Diálogo Regional de Políticas. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington DC (2004). *Diagnóstico Institucional Comparado de Sistemas de Servicio Civil. Síntesis de 17 evaluaciones/país.*

BID, Diálogo Regional de Políticas (2002). *Minutas de la Segunda Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Servicio Civil.*

Francisco Ramos Fernández-Torrecilla (2004) La profesionalización de la función pública. Panel *Los Desafíos del Empleo Público en el Siglo XXI. Formación Y Mejora De Las Organizaciones Públicas.* IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

José Alberto Bonifacio (2003) *Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición.* Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración.

CLAD (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública" en *Documentos Clave* N° 9. Caracas.

CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Comisión de Empleo Público y Carrera. *Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina.* III asamblea. 2006.

CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCION PÚBLICA. *Principios y recomendaciones para las negociaciones Colectivas entre el estado y sus trabajadores.* II asamblea, 2008.

Edgar Morin (2004). "¿Podemos reformar la administración pública?" en Revista del CLAD *Reforma y Democracia.* N° 30. Caracas.

Andrew Nickson (2002). "Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management" en Revista del CLAD *Reforma y Democracia* N° 24. Caracas.