

EL ROL DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS PARA UN MEJOR ESTADO

Dr. Juan Manuel Abal Medina (*)

“El año pasado, fines del 2008 y 2009, cuando el mundo se caía, cuando los mercados del mundo se derrumbaban, allí estuvo presente el Estado en todos los frentes”.

Extracto del discurso de la Presidenta de la Nación,
Cristina Fernández de Kirchner.

11 de mayo de 2010.

Pese a su amplitud e intensidad, la crisis económico-financiera actual ha tenido un impacto diferencial en los distintos países del mundo. Sus efectos se vieron amplificados especialmente en aquellos países que, siguiendo los preceptos neoliberales, habían optado por desmontar y reducir a su mínima expresión el aparato estatal. Como desarrollaremos a lo largo de este artículo, la crisis actual confirmó una vez más que el Estado es una herramienta fundamental como articulador de los equilibrios sociales. El caso argentino ratifica dicho postulado.

En efecto, nuestro país ha emprendido desde principios de este siglo un modelo virtuoso de desarrollo, en el que el Estado cumple un rol estratégico no sólo como propiciador de la iniciativa privada sino también como reparador de la inequidad social. En ese marco, frente a la crisis mundial desatada en 2008 y cuyo fin aún parece difícil de augurar, el Estado argentino ha desplegado una batería de medidas y herramientas con el doble objetivo de apuntalar el ciclo económico (fortaleciendo la demanda agregada) y de neutralizar los efectos negativos sobre los sectores más desprotegidos de la sociedad (ampliando los beneficios y las políticas sociales, y pujando por una redistribución más equitativa del ingreso). El esfuerzo fiscal no ha sido menor: Argentina, según datos de Naciones Unidas, es el segundo país en el mundo que más recursos ha comprometido en proporción a su PBI (alrededor del 4,5%). La magnitud de dicho esfuerzo, cabe decir, ha sido en gran medida recompensado: hoy podemos

(*) Secretario de la Gestión Pública de la Nación

observar que nuestra economía prospera en un contexto signado por mayor equidad e inclusión social.

Ahora bien, es la forma y calidad de intervención y no la mera presencia estatal la que genera efectos virtuosos y positivos en una sociedad. De nada serviría actuar si no se realizan los diagnósticos correctos, si se carece de políticas bien diseñadas, si no se cuenta con las herramientas apropiadas de implementación. Se requiere entonces contar con una institución estatal activa y presente, pero también ágil, eficiente e inteligente.

En tal sentido, la eficacia evidenciada por el Estado argentino frente a la crisis mundial no es casual, sino que es el resultado de una apuesta estratégica que comienza en 2003 y continúa hasta el presente, dirigida a fortalecer las capacidades y potencialidades de nuestra administración pública. Junto con la firme voluntad de fomentar el uso y aplicación de innovadores instrumentos de gestión y nuevas tecnologías que optimicen el accionar estatal, existió una preocupación central por reconstituir una carrera administrativa regida por principios de equidad y mérito. Porque, en definitiva, el virtuosismo de la intervención estatal exige contar con un sistema de servicio civil capaz de elaborar e implementar políticas públicas con eficacia y eficiencia. Ése es nuestro desafío en el Bicentenario.

Con este convencimiento, hemos fortalecido el sistema de empleo público mediante el desarrollo de regímenes orientados por la igualdad de oportunidades y trato, la capacitación permanente del personal y el mérito como base de la carrera administrativa. Este trabajo se ocupa de precisar cuáles han sido los avances principales que hemos podido lograr en esta cuestión.

Finalmente, tal como fuera mencionado, el fortalecimiento del empleo público no debe ser visualizado como una política aislada sino que se vincula con una concepción más amplia que busca la revitalización de las capacidades estatales. En tal sentido, en la primera parte de este trabajo interesa explicitar las características centrales del modelo de administración pública adoptado desde 2003, que tiene como uno de sus objetivos salientes la mejora en la calidad del empleo público.

1. DOS MODELOS, ¿EN PUGNA?

¿Posee la administración pública una lógica de gestión específica o es equiparable a la del sector privado? En cuanto al accionar estatal, ¿debe estar regulado por estrictos procedimientos administrativos, o es preferible promover autonomía y flexibilidad en la toma de decisiones, dando prioridad a los resultados y no a los medios? Asimismo, ¿la eficiencia del sector público depende de estructurar un sistema jerárquico de relaciones de autoridad o es conveniente, por el contrario, delegar y transferir responsabilidades? Por último, ¿de qué forma se promueve un servicio civil competente: mediante una carrera estable, rígida y previsible o mediante un sistema más flexible, que de lugar a premios y castigos en base al rendimiento individual de cada empleado/ funcionario?

Dos modelos de administración pública, distintos y opuestos entre sí, pueden ser identificados por la forma en que abordan las inquietudes planteadas: el modelo tradicional weberiano y el de la nueva gestión pública.

El modelo tradicional weberiano (o burocrático) fue el que imperó a nivel mundial y en nuestro país durante gran parte del siglo XX. Centralmente, dicho modelo aspira a contar con una administración pública dividida en áreas jurisdiccionales, en donde impere una estricta observancia de normas administrativas y procedimentales para el cumplimiento de tareas, con sistemas de autoridad fuertemente jerárquicos, y un cuerpo de funcionarios profesionales, especializados y con una carrera administrativa estable. A partir de los años '80, sin embargo, este modelo comenzó a ser objeto de fuertes críticas por parte de lo que dio en llamarse la “Nueva Gestión Pública” (NGP). Aplicado primero en Estados Unidos y Europa, y luego en América Latina, el nuevo paradigma propicia el abandono de la rigurosa observancia de normas (modelo burocrático), imprimiéndole al accionar del Estado un sesgo más instrumental. La prioridad pasa a ser la satisfacción de las necesidades y demandas ciudadanas, relegando la centralidad otrora conferida a los medios y procedimientos administrativos. Para ello, se postula la conveniencia de incorporar una serie de herramientas que han sido probadas con éxito en el sector privado, tales como la planificación estratégica, la gestión por resultados, la desconcentración y delegación de responsabilidades, entre otras.

La aplicación de la NGP fue sin dudas un poderoso estímulo para modernizar y agilizar el funcionamiento estatal. Sin embargo, tras algunos años de aplicación, comenzaron a resultar evidentes algunos problemas en su instrumentación. Concretamente, en América Latina las falencias del nuevo paradigma estuvieron asociadas en lo fundamental con la adopción de un modelo de gestión que había sido concebido para una realidad diferente a la de nuestra región. Así, mientras que en Estados Unidos y en Europa la NGP fue una respuesta a las rigideces ocasionadas por la plena vigencia del modelo weberiano, América Latina no había desarrollado sólidas burocracias y un fuerte apego a las normas. En tal contexto, la aplicación irrestricta de la NGP ha traído consecuencias negativas, tales como una excesiva discrecionalidad, falta de coordinación, pérdida de coherencia en el accionar estatal.

La aplicación de la NGP fue sin dudas un poderoso estímulo para modernizar y agilizar el funcionamiento estatal. Sin embargo, tras algunos años de aplicación, comenzaron a resultar evidentes algunos problemas en su instrumentación. Concretamente, en América Latina las falencias del nuevo paradigma estuvieron asociadas en lo fundamental con la adopción de un modelo de gestión que había sido concebido para una realidad diferente a la de nuestra región. Así, mientras que en Estados Unidos y en Europa la NGP fue una respuesta a las rigideces ocasionadas por la plena vigencia del modelo weberiano, América Latina no había desarrollado sólidas burocracias y un fuerte apego a las normas. En tal contexto, la aplicación irrestricta de la NGP ha traído consecuencias negativas, tales como una excesiva discrecionalidad, falta de coordinación, pérdida de coherencia en el accionar estatal.

Asimismo, la NGP propició innovaciones en lo que respecta a la administración de recursos humanos. Sin embargo, lejos de significar una mejora, con frecuencia la

Desde 2003 se inicia un profundo proceso de normalización y jerarquización del empleo público. Con el objetivo de democratizar las relaciones laborales, se ha trabajado en garantizar la instauración del régimen de negociaciones colectivas a prácticamente la totalidad de los empleados civiles.

calidad del empleo público se ha visto deteriorada con la instrumentación del nuevo paradigma. Cabe recordar que la NGP surgió en momentos de clara hegemonía del neoliberalismo, y pese a que no son idénticos (ni en sus premisas ni en sus objetivos), su asociación, al menos en los inicios, fue estrecha. En efecto, las corrientes más radicales dentro de la NGP propiciaron explícitamente reformas administrativas con un sesgo claramente privatista. El crecimiento del mercado se dio a expensas de un Estado que se vio limitado tanto en sus funciones como en sus recursos (humanos y económicos). Así, los trabajadores estatales se convirtieron con frecuencia en la principal variable de ajuste.

Frente a estas circunstancias, y ante el desafío de superar opciones dicotómicas inconducentes, la estrategia que hemos adoptado desde 2003 para modernizar el Estado argentino consistió en avanzar de manera simultánea en el fortalecimiento de algunos aspectos del modelo weberiano, y a su vez dar impulso a una gestión cuyo eje esté puesto en el logro de resultados concretos y medibles. Optamos por robustecer el apego a las normas y los procedimientos a la vez que propiciamos la consecución de objetivos y resultados tangibles para la ciudadanía, sin adoptar acríticamente programas que fueron pensados para contextos diferentes. Idéntico criterio fue adoptado a la hora de buscar la profesionalización e institucionalización del empleo público.

2. EMPLEO PÚBLICO, ANTES Y DESPUÉS

Uno de los puntos salientes para fortalecer la administración pública ha sido la profesionalización de su cuerpo de trabajadores. Esta política encuentra su razón de ser en la precarización de las relaciones laborales en el Estado tras la implementación del modelo neoliberal durante los años '90, expresada en la generalización de modalidades de contratación de personal paralelas a la carrera administrativa del Estado.

La implosión del modelo neoliberal en 2001, y el inicio de la gestión presidencial de Néstor Kirchner, significaron una nueva manera de concebir al Estado y su relación con la sociedad respecto de lo ocurrido en la década de los '90 (donde primó la idea del Estado mínimo), pero también respecto del criterio que rigió durante cierta parte del siglo XX, más despreocupada por la calidad de la intervención estatal propugnada. La nueva concepción, la misma que guía a la administración de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, gira en torno a la construcción de un Estado presente, eficiente e inteligente.

En ese marco, desde 2003 se inicia un profundo proceso de normalización y jerarquización del empleo público. Con el objetivo de democratizar las relaciones laborales, se ha trabajado en garantizar la instauración del régimen de negociaciones colectivas a prácticamente la totalidad de los empleados civiles. Ello se logró en base a la aprobación del segundo convenio Colectivo General de la Administración Pública Nacional (Decreto N° 214/2006), surgido de un proceso democrático de diálogo

y negociación entre el Estado y los representantes de los trabajadores. Asimismo, en los últimos años se han diseñado y aprobado Convenios Colectivos sectoriales que completan y complementan lo establecido en el Convenio General.

La mejora en la calidad del empleo público dio un paso significativo con el fortalecimiento y la modernización de las carreras administrativas. Al respecto, en el nuevo Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP, Decreto N° 2098/2008) y en otros escalafones sectoriales se incorporaron nuevos mecanismos de evaluación del desempeño y de incentivos al mérito, además de la promoción activa de la igualdad de oportunidades y de trato, la jerarquización de los profesionales y del personal científico-técnico, entre otros avances que colocan a la Argentina en la vanguardia de la región en materia de relaciones laborales en el sector público.

Vale destacar que este tipo de mejoras han alcanzado también al Cuerpo de Administradores Gubernamentales, ya que se ha robustecido su carrera administrativa, garantizando de tal forma la continuidad y plena vigencia de un cuerpo de funcionarios altamente competente y calificado.

Finalmente, para remediar la precarización de las relaciones laborales durante los '90, se apostó por la dignificación salarial del trabajador público, cuya remuneración promedio aumentó más de 300% desde 2003. Y en el mismo sentido debe interpretarse la incorporación gradual de prácticamente todo el personal que venía desempeñándose bajo modalidades contractuales de locación de servicios, aprobando un nuevo régimen de consultores profesionales (Decreto N° 2345/2008) que además fortalece la transparencia en estas consultorías excesivamente utilizadas la década pasada.

3. LA VUELTA A LA NORMALIDAD

Desde el retorno de la democracia en 1983, y con una profunda crisis fiscal como telón de fondo, el ingreso de los trabajadores públicos a la planta permanente se vio repetidamente restringido. Esta situación se agravó en los años '90: con la pretensión de reducir al límite sus gastos, y al mismo tiempo, emitir señales de austeridad a los organismos internacionales de crédito, el Estado suspendió por tiempo indeterminado el acceso de los trabajadores públicos a la planta permanente. A partir de ese momento surgieron diversas modalidades de contratación que tuvieron un doble impacto en el cuerpo de funcionarios públicos: no sólo se tornó prácticamente imposible precisar su tamaño y composición sino que también quedó dividido entre trabajadores “de primera” (los de planta permanente) y trabajadores “de segunda” (los contratados). Esto es

Vale destacar que este tipo de mejoras han alcanzado también al Cuerpo de Administradores Gubernamentales, ya que se ha robustecido su carrera administrativa, garantizando de tal forma la continuidad y plena vigencia de un cuerpo de funcionarios altamente competente y calificado.

una clara manifestación de que algunos elementos centrales del modelo burocrático weberiano (como la estabilidad en el cargo y la promoción al interior de la carrera administrativa) no se daban plenamente en el Estado argentino.

En virtud de esta anómala situación, y en aras de continuar con el camino emprendido hace ya siete años de normalización de las relaciones laborales, el gobierno nacional ha dispuesto, mediante la Decisión Administrativa JGM N° 506/2009 y la Resolución SGP N° 39/2010, el régimen normativo para la cobertura de las vacantes de planta permanente existentes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público. El nuevo marco legal asegura la realización de concursos abiertos y públicos para ocupar cargos vacantes en la administración pública, poniendo fin -en forma progresiva- a la figura del contratado y promoviendo de manera efectiva un sistema de empleo público signado por relaciones laborales equitativas, transparentes y productivas.

Ante todo, el nuevo régimen asegura la igualdad en el empleo público. Ya no habrá trabajadores de primera y de segunda, situación inadmisibles para un Estado que se precie de democrático. Iguales condiciones y modalidades de vinculación con la APN asegurarán al mismo tiempo iguales derechos y obligaciones (capacitación, evaluación, promoción). Por otra parte, la realización de concursos eliminará de raíz la posibilidad de que el acceso a la APN esté sujeto a discrecionalidad, elemento característico de los Estados patrimonialistas. Se garantiza de este modo que la idoneidad y la capacidad sean los exclusivos requisitos de ingreso, robusteciendo la calidad institucional del Estado y dando cabal cumplimiento a lo dictado por el artículo 16 de nuestra Constitución Nacional: “Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad”.

La realización de concursos, además, fortalece la carrera administrativa, elemento distintivo de las mejores burocracias. En tal sentido, no sólo promueve el mérito como criterio de selección, sino que confiere estabilidad al empleado público (en cumplimiento con el artículo 14 bis de nuestra Constitución) y un sistema de ascenso escalafonario en base a la capacitación y el desempeño. Queda asegurada entonces la conformación de un plantel de trabajadores al que se le ofrece al mismo tiempo garantías de estabilidad y proyección de futuro, es decir, la posibilidad de ver realizadas sus expectativas profesionales de acuerdo con su propio desempeño. Además de evitar la fuga de recursos al sector privado, se fomenta de esta forma el desarrollo de una conciencia común orientada hacia el servicio público y garantiza la continuidad en el funcionamiento de la administración pública.

Cabe destacar, asimismo, que la mayoría de los procesos de selección se realizarán virtualmente a través de la modalidad del “curso-concurso”, que garantiza que las personas seleccionadas ingresen a la APN con todos los conocimientos actualizados y que realmente cumplan con los requisitos profesionales para el cargo al que

se postulan. Este sistema, además, otorga a los postulantes las mismas oportunidades y -por su modalidad virtual- facilita la asistencia de los aspirantes. Asimismo, la implementación de la medida contará con el asesoramiento y cooperación de la Universidad de Buenos Aires, que actuará como organismo supervisor y ofrecerá su capacidad pedagógica y evaluatoria. Ello conferirá transparencia y confiabilidad técnica al proceso en su conjunto. En el mismo sentido, debe entenderse la obligación -contenida en la Decisión Administrativa 506/2009- de garantizar la debida publicidad de las convocatorias a ocupar nuevas vacantes a través de la creación de una Cartelera Pública Central de Ofertas de Empleo Público.

Finalmente, sin menospreciar el esfuerzo que hará el Estado, debe subrayarse que la implementación de esta medida no impactará negativamente en el equilibrio fiscal, que ha sido una de las virtudes principales del modelo de gestión iniciado en 2003. No se trata de saldar una cuenta pendiente en materia de derechos laborales desfinanciando al Estado y volviendo a épocas no deseadas de endeudamiento y compromisos financieros imposibles de cumplir. El orden de las cuentas públicas debe seguir siendo la base fundamental sobre la que descansen todas las mejoras vinculadas con la administración pública. En el mismo sentido, debe aclararse que la medida no importa un incremento en la planta estatal; apunta pues a equiparar el estatus de quienes trabajan actualmente en la APN. La cuestión, entonces, reside en tener mejor Estado.

En definitiva, la reapertura de concursos para el acceso al sector público significará retomar una práctica que el Estado argentino sólo cumplió de manera esporádica, reestableciendo así la plena vigencia de la carrera administrativa, aspecto fundamental del modelo tradicional weberiano. Como se ha hecho explícito a lo largo de este trabajo, la mejora en la calidad del empleo público, y más en general el fortalecimiento de las capacidades estatales, no se logra ajustándose a lo prescripto por un único paradigma. En tal sentido, hemos podido comprobar que la introducción de innovaciones provenientes de la NGP no impiden al mismo tiempo fortalecer ciertos aspectos centrales del modelo weberiano, esenciales también en la modernización estatal.

La experiencia neoliberal vivida por nuestro país durante los años '90 (y su eclosión en 2001) y la actual crisis económica mundial dejan una enseñanza fundamental para todos aquellos que pregonan por sociedades más justas e igualitarias: el Estado importa, y no es posible prescindir de sus funciones si lo que se busca es que el fruto del desarrollo económico alcance al conjunto de la población.

4. CONCLUSIÓN

La experiencia neoliberal vivida por nuestro país durante los años '90 (y su eclosión en 2001) y la actual crisis económica mundial dejan una enseñanza fundamental para todos aquellos que pregonan por sociedades más justas e igualitarias: el Estado importa, y no es posible prescindir de sus funciones si lo que se busca es que el fruto del desarrollo económico alcance al conjunto de la población. Esa convicción, más vigente que nunca en el Bicentenario de la patria, se refleja en un conjunto concreto de políticas adoptadas desde el Estado nacional.

Por ello, y entendiendo que lo que se requiere es un Estado activo e inteligente, encargado de satisfacer las necesidades y demandas ciudadanas, hemos emprendido desde 2003 el camino hacia la revitalización y recomposición de las capacidades estatales. En la consecución de tal objetivo, un elemento fundamental ha sido el fortalecimiento e institucionalización del empleo público. Indudablemente, sin un cuerpo de trabajadores motivado y calificado difícilmente los bienes y servicios ofrecidos a la ciudadanía se caractericen por su calidad y eficiencia. En el marco de un proceso sostenido de mejora de las condiciones laborales dentro de la Administración Pública Nacional, la decisión del gobierno nacional de habilitar nuevamente el acceso de los trabajadores a la planta permanente promoverá en un futuro inmediato un sistema de empleo público más igualitario, transparente y centrado en el mérito y la profesionalización de los trabajadores.