

El empleo público en un contexto de cambio de las políticas estatales – periodo 2003-2015¹

Hugo Tomás Cormick²

Si algo caracteriza al periodo iniciado en mayo de 2003 es el profundo cambio de giro respecto de las políticas que habían sido protagonizadas durante la década anterior. Si bien existen varias ideas fuerza que tienden a expresar la riqueza de esta etapa, algunas de ellas alcanzarán para señalar la importancia de lo que se está enunciando, por ejemplo “la política conduciendo la economía”, “la vuelta del Estado” “el Estado al servicio de reducir la desigualdad en la sociedad”.

Una rápida revisión de los logros alcanzados, en el marco de una significativa ampliación de la intervención del estado nacional se manifiesta en la recuperación de YPF, la renacionalización del sistema jubilatorio, la instauración de la asignación universal por hijo o la creación de un amplio número de nuevas universidades como ejemplos emblemáticos de esta tendencia.

En ese contexto, este artículo propone revisar los cambios ocurridos en esta etapa en las políticas relacionadas con el empleo público y qué cuestiones requerirían ser atendidas para su perfeccionamiento. Como señala Maximiliano Rey (2012) “Tal vez por la magnitud ciclópea de esta labor, la tarea de repensar la dimensión administrativa del Estado ha concitado menos debate, a pesar de constituir una variable de suma importancia en un proceso político transformador que apueste al Estado como actor activo de la reproducción social.”

La primera observación que cabe a este respecto es la marcada heterogeneidad que presenta el Sector Público Argentino (entendiendo la suma de la Nación, las provincias y los municipios) y en particular, la Administración Pública Nacional. Esto se observa en cuanto a que sus trabajadores no cuentan con un modelo único de relación laboral con el Estado, debido a que buena parte de ellos están encuadrados bajo las normas propias del sector público y otros bajo las regulaciones del ámbito privado, a la vez que un número significativo

¹ Este texto fue preparado en un escenario en el que el contexto de cambio estaba vinculado a las transformaciones ocurridas entre 2003 y 2015. Los cambios producidos a partir del 10 de diciembre de 2015 no quitan validez a las reflexiones y propuestas enunciadas, pero sí obligarán a un esfuerzo de recuperación de la calidad del empleo público que está siendo aniquilada con las políticas encaradas a partir de esa fecha.

² Mg. Sc. en Administración Pública. Profesor Titular del área de Gestión de Recursos Humanos del Sector Público. Licenciatura en Administración. DEyA. UNM.

corresponde a las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad. Es importante señalar que la mayor parte del empleo público del país corresponde a trabajadores provinciales, entre los que se destaca el personal docente.

RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO. (datos 2014)										
NACIÓN									PROVINCIAS	TOTAL
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL / OTROS ENTES / EMPRESAS						UNIVERSIDADES NACIONALES			(MUNICIPIOS)	
	DEFENSA LEY 19101	SEGURIDAD	LEY 25164	LEY 20744	OTROS	DOCENTES	NO DOCENTES	OTROS		
NO CIVIL	83128	99821	EMPLEO PÚBLICO	EMPLEO PRIVADO						
CIVIL			97515	118460	9461	193261	49.559	2879		
Subtotal Nación			654084							
TOTAL										2742201

No cabe duda de que la mencionada heterogeneidad está fundada en la diferenciación laboral propia del tipo de actividad que corresponde a las distintas áreas u organizaciones. Por ejemplo, la pertenencia a las Fuerzas Armadas o a las de Seguridad da lugar a un espacio laboral específico. Algo similar corresponde al sector de empresas y entidades financieras, ya que su forma organizativa orientada a la producción o prestación de servicios permite encuadrar a su personal con cierta facilidad en las normas laborales propias del sector privado. Sin embargo, algunos encuadramientos laborales establecidos bajo las normas del sector privado no se corresponden con la naturaleza de la organización sino que se vinculan con procesos históricos propios de cada organización. Es el caso de organismos tales como DGI y Aduanas (encuadradas en la AFIP) cuyos trabajadores se rigen por las normas propias del sector privado desde hace varias décadas.

Probablemente el saldo más relevante de este periodo esté centrado en la homologación de los convenios colectivos de trabajo entre el Estado Nacional y sus trabajadores, tanto en la Administración Pública Nacional como en las universidades nacionales. Además de otros aspectos a los que se hará referencia, la firma de los convenios colectivos ha significado un

gran paso en el sentido de dotar de mayor homogeneidad a amplios conjuntos de trabajadores estatales y avanzar en la democratización de las relaciones laborales en el Estado.

El convenio colectivo de trabajo ha permitido la inclusión de un amplio número de colectivos laborales bajo su órbita, lo que da lugar a que tiendan a homogeneizarse los requisitos generales para el ingreso (donde se destaca la obligación de aplicar mecanismos públicos de selección), la relevancia brindada a la capacitación y a la evaluación del desempeño de los agentes públicos, así como la formalización de ámbitos permanentes de diálogo entre las autoridades y las representaciones sindicales respecto a las condiciones de trabajo y la igualdad de oportunidades y trato. Los compromisos establecidos en el Convenio colectivo suponen una mirada enriquecedora del rol tanto de las organizaciones sindicales como de los trabajadores en su relación con el Estado Nacional, superando los temores acerca de una mirada sectorializada por parte de estas representaciones.

Si bien se subraya el efecto homogeneizador del convenio colectivo, es válido observar la importante dispersión de escalafones que presenta la Administración Pública Nacional. De hecho, el convenio cuenta con dos niveles, uno general que incluye a todos los escalafones incorporados, y uno sectorial que requiere que cada ámbito acceda a la firma de un acuerdo específico, lo que aún no ha sido completado por el conjunto de los sectores involucrados. Para mediados de 2015 había un total de 97.515 agentes incorporados al convenio colectivo, de los que el 40% formaban parte del Sistema Nacional de Empleo Público, mientras que los restantes se distribuían en un amplio conjunto de escalafones de diversa magnitud, de los cuales, todavía algunos no cuentan con su convenio sectorial.

La incorporación de esta perspectiva laboralista, sostenida por autores como De la Fuente (2001) o Alvaro Ruiz y otros (2013) también da lugar a la cristalización en estas relaciones laborales de los principios fundados en la Nueva Gestión Pública que conformaron la ideología dominante en la Administración Pública Nacional durante la década de 1990. Estos principios se expresan en el valor asignado a la evaluación de desempeño y la capacitación como pilares de la carrera administrativa, la separación radical entre la carrera administrativa y el ejercicio de funciones directivas (ejecutivas), conocida como sistema de dos pisos, la validación de la presencia de personal contratado por tiempo determinado como relación laboral reconocida, etc. Estas innovaciones rompen con criterios enraizados en la tradición administrativa, como el peso de la antigüedad como un elemento constitutivo de la carrera administrativa y de relevancia en la conformación de la remuneración y amplía la condición

de empleo público no solo a quienes se desempeñan con carácter permanente (y estabilidad) sino también a quienes se encuentran bajo determinada figura contractual (Contratos de empleo público). A su vez, pone un obstáculo importante a la ocupación de vacantes permanentes de no cumplirse los requisitos de selección establecidos.

Estos principios fueron incorporados en la Administración Pública Nacional a principios de la década de 1990 y, como se indica, convalidados en Convenio Colectivo de Trabajo. Debe considerarse, sin embargo, que la presencia de estos principios dan cuenta de lo que Ramió Matas y Miquel Salvador (2005) identifican como “isomorfismo”, en el entendimiento de que se aplicaron innovaciones en las administraciones con base en experiencias exitosas de otras realidades, particularmente las anglosajonas, corriendo el riesgo de que la

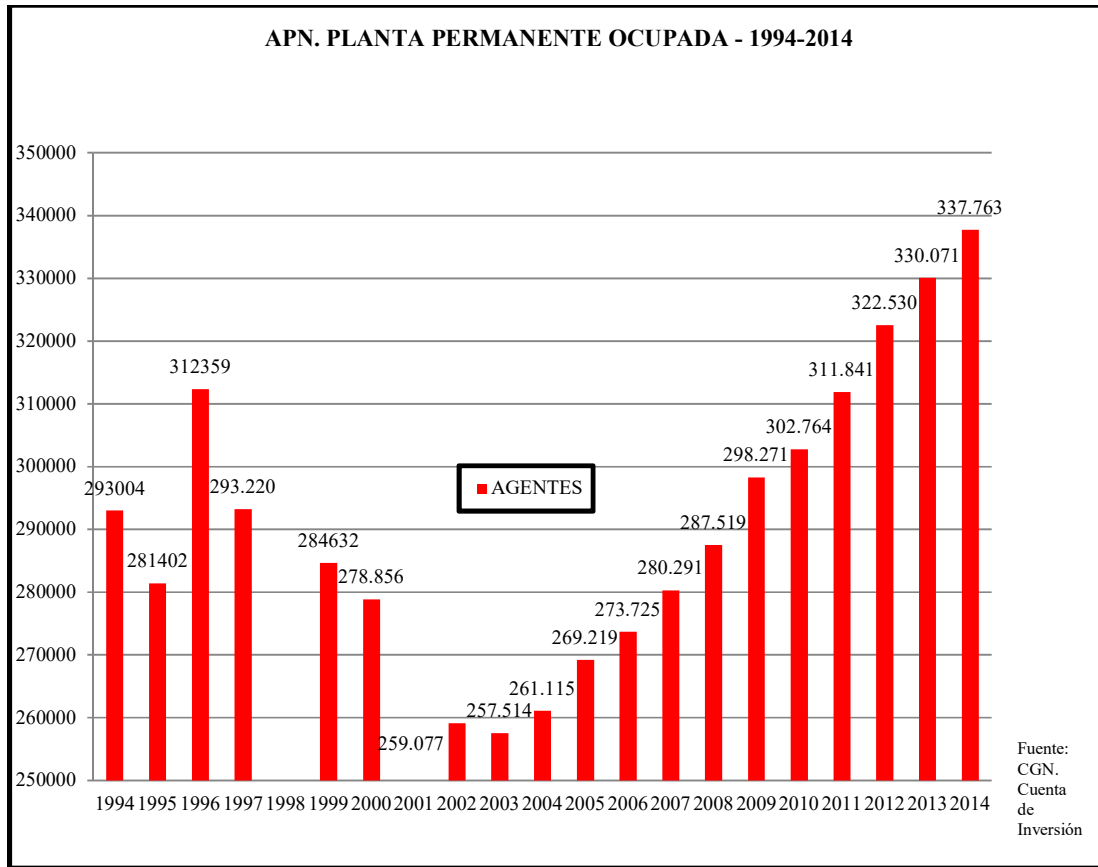
“amenaza del conjunto de instrumentos agrupados bajo el nombre de **nueva gestión pública** que, en la búsqueda de un modelo posburocrático que facilite una gestión flexible, económica, eficaz y eficiente, genera un proceso de **desinstitucionalización** orientado a demoler las bases de un modelo administrativo de carácter weberiano.”

Es importante subrayar que estos principios son consistentes con la visión dominante en la región durante buena parte del fin de siglo XX. En este sentido, se partía del supuesto del fracaso de la intervención estatal como eficiente asignador de recursos y como instrumento de resolución de los problemas sociales, lo que llevaba a transferir la mayor cantidad de responsabilidades a la acción del mercado. En esta línea, se identificaba el desempeño empresarial como un modelo virtuoso al que cabía emular.

A su vez, una característica que marcó centralmente a la gestión de personal desde hace varias décadas, y que se transformó en política de estado fue el señalamiento acerca del sobredimensionamiento de personal en las administraciones públicas (Banti, 2009). En consonancia con esta arraigada visión, y en el contexto del éxito de las orientaciones privatistas que fueron ganando terreno desde mediados de la década de 1980, pudo observarse una caída del empleo público, particularmente desde mediados de la década de 1990. Esta reducción generó no solo una disminución cuantitativa sino, y más grave aún, un persistente envejecimiento de las plantas de personal, producto de la limitación sistemática al ingreso de agentes en la administración pública.

Esta caída fue revertida desde mediados de la década del 2000 por la incorporación de nuevos trabajadores en diversas organizaciones estatales, en correspondencia a la ampliación

de tareas a cargo del estado desde esos años. El cuadro adjunto muestra el incremento de la planta ocupada en la APN en carácter permanente. Como puede observarse, después de una persistente reducción entre 1996 y 2003, se produce un sistemático crecimiento, con una variación interanual relativamente leve, por lo que entre 2003 y 2014 se da un crecimiento de poco más del 31% de punta a punta.



Si se analiza la información más en detalle, puede observarse que la variación no ha sido homogénea. Así, el aumento en el número de agentes en el Poder Ejecutivo entre 2004 y 2014 alcanza a 69.463 agentes. De este incremento, el mayor número agregado corresponde a las Fuerzas de Seguridad, con preeminencia de la Gendarmería Nacional, con un crecimiento de 16.432 agentes, lo que significa un aumento del 86% respecto de 2004. Esto permite ver que el área de Seguridad es la de mayor crecimiento en el conjunto del PEN, lo que se refuerza con la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaría dentro del periodo, que incorporó más de 4 mil agentes³. Si a estos valores se agrega el crecimiento producido

³ Muchos de ellos pueden corresponder a la caída de personal sufrida por la Fuerza Aérea Argentina en el mismo periodo.

en las Fuerzas Armadas, se alcanza el 63,51% del incremento en el Poder Ejecutivo Nacional, lo que lleva a que el principal incremento en la planta de personal durante este periodo corresponde a las Fuerzas Armadas y las de Seguridad.

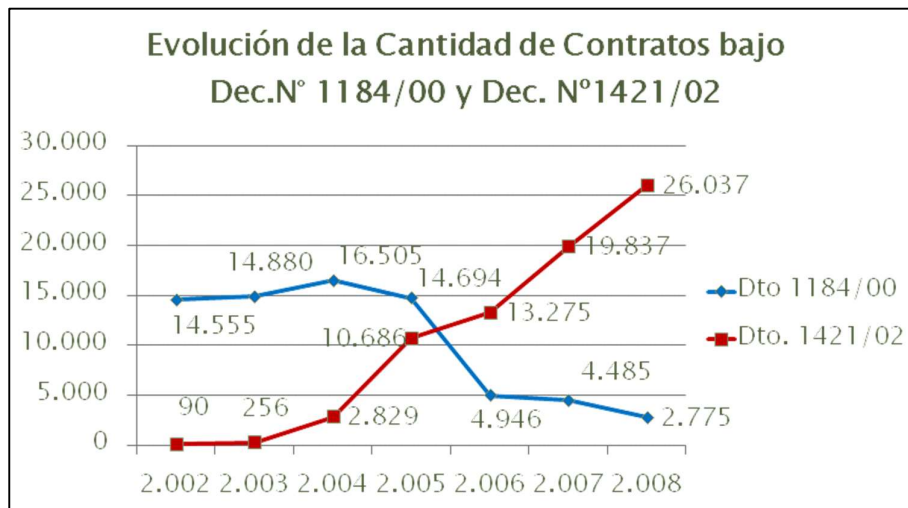
Otros organismos que han crecido durante ese periodo son la Dirección Nacional de Migraciones, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, la Administración de Parques Nacionales, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y la Administración Nacional de Seguridad Social, todos ellos con personal civil. Sin embargo, a reserva de un análisis más pormenorizado, es necesario considerar que, en ese mismo contexto, hay organismos que disminuyen su número de agentes, a lo que hay que agregar que los cambios que se producen entre jurisdicciones dan lugar a bajas y altas como la señalada respecto de la Fuerza Aérea y la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

A las variaciones en la planta permanente hay que agregar el incremento adicional resultado de la incorporación de trabajadores bajo la figura de contrato por tiempo determinado que permitió suplir las carencias de personal para la realización de las nuevas responsabilidades estatales. Esta política de contrataciones tuvo dos momentos muy claramente diferenciados y que dan cuenta de perspectivas también diferentes. Durante buena parte de la década de 1990, la mayoría de esos trabajadores debían establecer con el Estado una relación bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, que no implicaba ningún vínculo laboral con el Estado y que las obligaba a proveer su propia obra social y seguridad social.

Como resultado cercano de la crisis de 2001, se tomó la decisión de reformular esta relación, que cristalizó en la reglamentación de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público, 25164, (a través del Decreto 1421/02) la que creó la figura de personal contratado bajo normas de empleo público que permiten a estos trabajadores acceder a un conjunto de derechos laborales y, posteriormente, su incorporación al convenio colectivo de trabajo.

El gráfico que se adjunta permite ver de qué modo, las políticas llevadas a cabo permitieron revertir una situación de alta precariedad a un escenario de vinculación laboral con mayor nivel de protección, entre lo que se identifica, su incorporación al convenio colectivo de trabajo y, en consecuencia, el acceso a derechos propios de una relación laboral de mayor estabilidad.⁴

⁴ Hasta 2008 rigió el Decreto 1184/00 para la contratación bajo el régimen de locación de servicios. A partir de esa fecha rige el Decreto 2345/08.



Fuente: Salas (2010)

Para junio de 2015, la Oficina Nacional de Empleo Público informaba sobre la presencia de más de 60 mil contratados bajo diversas modalidades. El número mayoritario correspondía a encuadrados dentro de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (86%), a ellos se agregan los contratos establecidos bajo la Ley de Contrato de Trabajo (8%) y menor relevancia los contratos bajo normas de locación de servicios (4%) o la figura de “Otros”, con un 2% del total de los contratos.

La presencia de contratos bajo las normas de la Ley de Contrato de Trabajo vuelve a mostrar la heterogeneidad normativa que se mantienen en la APN, aunque también se puede señalar la coexistencia de diversas formas contractuales en un mismo organismo, como en la Comisión Nacional de Energía Atómica o en la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. A su vez, se destaca la relevancia de este tipo de contratos en los entes reguladores, organismos que no cuentan con planta de personal permanente (Eduardo Salas, 2006).

Esta coexistencia de trabajadores con estabilidad y trabajadores sin alcanzar este derecho, da lugar a situaciones complejas que la administración debe atender. Una de éstas refiere a las mejores condiciones salariales que obtienen ciertos trabajadores contratados, por otra parte, la dificultad para asignar funciones de jefatura a estos trabajadores, aun aquellos que cuenten con la experiencia y competencias correspondientes, a la vez que el ascenso de los

trabajadores con estabilidad exige pasar por el complejo trámite de concursos, que lo hace extremadamente lento y fatigoso.⁵

Aunque en los últimos años se puso en práctica la convocatoria a concursos para el ingreso en la Administración Pública Nacional, la demora en aplicar estos instrumentos que permitan tanto la incorporación en la planta permanente de los contratados como el ascenso de los trabajadores con estabilidad, ha significado una importante anomalía en la organización global de la gestión del personal de la Administración Pública Nacional.

DESAFÍOS PARA UNA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DEL EMPLEO PÚBLICO

Entre los desafíos que enfrenta la gestión de recursos humanos en la Administración Pública Nacional, en el marco de un Estado orientado a la redistribución de la riqueza en la sociedad y a garantizar relaciones democráticas con su personal, cabe destacar que el Estado nacional ha heredado una perspectiva sobre el empleo público, claramente signada por el modelo de la Nueva Gestión Pública. Sin que esta afirmación signifique una descalificación sin más de dicho sistema, no cabe duda de que su fundamento principal radica en una perspectiva económica más enraizada en la economía neoclásica y en la visión individualista de la sociedad, así como en una desconfianza radical respecto del ámbito público.

La Carta Iberoamericana de la Gestión Pública, aprobada en 2003 y que se considera como documento base sobre el que debería apoyarse la gestión de recursos humanos en los países de la región, está claramente direccionada en este sentido. Aún insistiendo en que lo anterior no significa una descalificación de la totalidad de los preceptos surgidos de esta orientación, sí corresponde indicar cuáles pueden ser aquellos aspectos que fortalezcan una gestión pública democrática, cuáles requieren de una reformulación y cuáles de ellos generan un efecto negativo sobre la gestión estatal.

En el primer caso, el acento puesto de manera taxativa en las exigencias de ingreso en la Administración Pública a través de mecanismos transparentes de selección, que pueden identificarse básicamente como concursos de antecedentes y oposición es un concepto de alto valor técnico y político en cuanto habilita el ingreso de todas las personas que cuenten con la idoneidad necesaria para ejercer funciones en la administración pública. Sin embargo,

⁵ Todas estas referencias se daban en un contexto de bajo riesgo de pérdida del empleo, situación que se ha revertido a partir del 10 de diciembre de 2015, como se señalará en el breve comentario final.

la ausencia de concursos durante un largo tiempo significó en la práctica una barrera a la promoción de agentes de planta permanente y a la incorporación de personal contratado (o de otras personas con interés en formar parte de la administración pública). Como se ha mencionado, la contracara de estas restricciones se da con la creciente incorporación de personal bajo reglas de contratación.

Por otro lado, la escisión propuesta por la NGP entre la carrera administrativa básica y el ejercicio de una función directiva, es un cambio que facilita a las autoridades atender sus necesidades de asignación de funciones “ejecutivas” sin que esto signifique la apropiación de estas funciones a partir de la categoría alcanzada. Aún con las ventajas señaladas, esta escisión da lugar a un corte salarial muy profundo entre los trabajadores con carrera básica y quienes ejercen estas funciones. A la vez genera una fractura organizacional propia de los modelos gerencialistas privados, que no necesariamente suponen un modelo válido para el ámbito público.

La existencia de funciones ejecutivas (directivas) cubiertas por medio de designaciones transitorias pone en debate el problema de los límites fácticos entre cargos políticos y puestos de administración. El modelo NGP supone dicha escisión (aunque moderada por la posibilidad de que las autoridades políticas seleccionen los candidatos de una terna). Sin embargo, las decisiones tomadas en la última década indican la “desconfianza” del estado empleador respecto de la posible fidelidad de quienes accedan a estas funciones por vía de selección, lo que ha llevado a mantener un universo muy amplio de funciones ejecutivas bajo la figura de la transitoriedad.

Asimismo, la atención sobre la capacitación permite suponer, en principio, el esfuerzo del Estado por garantizar la formación de sus agentes en el ejercicio de las competencias requeridas para el mejor desempeño organizacional. En buena medida, la reflexión y evaluación sobre las competencias a cubrir a través de distintas instancias de capacitación es un campo a desarrollar de manera sistemática. Lo que debería superarse es la cristalización de esta estrategia en programas de capacitación que atiendan unilateralmente los requerimientos de promoción del personal y que tiendan a naturalizarse actividades de capacitación que no generan impactos significativos en la calidad del desempeño del personal.

Respecto de la evaluación de desempeño, en su versión NGP, supone fundamentalmente identificar los resultados de la gestión de las personas en forma individual. Sin embargo,

algunas perspectivas subrayan las limitaciones de esta visión y ponen el acento en la producción grupal de los resultados organizacionales (Donald Klingner y John Nalbandian, 2000). Asimismo, la evaluación, pensada en términos de “resultados” o “producción de valor” corre el riesgo de suponer que todos los ámbitos del estado generan un tipo homogéneo de productos. Joan Subirats (2004) propone ver los distintos tipos de cuestiones que se activan en la función estatal que requerirían criterios diferentes de evaluación. A su vez, el ejercicio de la evaluación de desempeño en las organizaciones públicas, dada su complejidad y la conflictividad que puede generar, provoca, reactivamente la búsqueda de “evitar conflictos” intraorganizacionales. Estaríamos, entonces, ante la aplicación de una tecnología con altas potencialidades abstractas y tal vez débiles efectos organizacionales. Finalmente, buena parte de la problemática del empleo público se relaciona con otra herencia propia de la visión dominante durante la década de 1990 y que consiste en la identificación del empleo público como un gasto improductivo para la administración. Desde aquella lógica era pertinente sostener la reducción de las plantas de personal, a la vez que era válido propiciar distintos sistemas de contratación que no habilitaran el acceso a la estabilidad laboral. Esta visión es coherente con la necesidad de reducir tanto el gasto público, como la intervención del estado para subsanar las asimetrías en la sociedad y la fortaleza de la dimensión público estatal.

La aplicación práctica de esta orientación se plasma desde hace varios años en la ley de presupuesto, a través de un artículo como el que sigue:

Ley 27.008 ARTICULO 7° — Salvo decisión fundada del Jefe de Gabinete de Ministros, las jurisdicciones y entidades de la administración nacional no podrán cubrir los cargos vacantes financiados existentes a la fecha de sanción de la presente ley, ni los que se produzcan con posterioridad. Las decisiones administrativas que se dicten en tal sentido tendrán vigencia durante el presente ejercicio fiscal y el siguiente para los casos en que las vacantes descongeladas no hayan podido ser cubiertas.

Esta norma supone de manera implícita la voluntad del Estado de no incorporar personal de manera sistemática en la administración y está vinculada también a lo que en otro artículo se ha identificado como la “restricción presupuestaria” en el sentido de identificar que los criterios presupuestarios se han impuesto en muchas ocasiones sobre requerimientos técnicos o políticos de la gestión de los recursos humanos (Cormick, 2014).

Sin embargo, tanto la práctica real de administración, expresada en la incorporación de personal bajo el régimen de contratación, como los retos de un Estado encaminado a dar cuenta de un amplio espectro de nuevos compromisos con la sociedad, invita a reformular esta orientación y a pensar en mecanismos más dinámicos para la incorporación de personal. En este sentido cabe hacer referencia a una reflexión reciente de Alfredo Zaiat (2015), quien señala que

“Durante la gestión económica del kirchnerismo (doce años), el empleo público creció menos que el empleo privado. En 2015, según los registros del SIPA, el sector privado no sólo no contrajo su nivel de empleo sino que explica el 56 por ciento del total de los puestos asalariados creados. El aumento del empleo público se entiende por la mayor participación del Estado en la economía. Por ejemplo, el aumento de la inversión en educación pública, entre otras áreas, incrementó la cantidad de cargos docentes en todos sus niveles: excluyendo el nivel universitario, creció un 37 por ciento entre 2002 y 2014. De acuerdo a los datos que surgen del SIPA, durante el período comprendido entre los segundos trimestres de 2002 y 2015, el empleo asalariado privado creció 86 por ciento; mientras que, el empleo público se incrementó 58 por ciento (1,2 millones de puestos). Esto implica que en los últimos doce años, por cada nuevo empleo en el sector público se crearon casi tres puestos de trabajo en el ámbito privado.”

Los señalamientos anteriores se vinculan con la búsqueda del compromiso de los funcionarios de carrera respecto de los objetivos perseguidos por la gestión de gobierno. Para esto tiene que considerarse que la gestión encarada a partir del gobierno de Néstor Kirchner y continuado por Cristina Fernández cambió radicalmente muchos de los sentidos de la gestión pública, en cuestiones de fondo, tales como la atención a las responsabilidades de memoria, verdad y justicia, a la función redistributiva del estado en la asignación de recursos a los sectores postergados (asignación universal, ampliación de jubilaciones), modernización de aspectos relevantes de la relación con los ciudadanos, como la obtención de documentación, o el acceso a la tarjeta de transporte, fortalecimiento de sus relaciones con los países de la región y del sur (Unasur, Brics), gobierno civil de la defensa, disciplinamiento de las fuerzas de seguridad, recuperación de áreas productivas y de servicios, etc. Todas estas cuestiones requieren ser difundidas, expuestas, comprendidas por los agentes públicos, en particular quienes tienen a su cargo la realización de estas tareas.

A este respecto cabe señalar que la instauración del modelo de NGP en la APN (con fuerte sesgo privatista gerencialista) a inicios de la década de 1990, estuvo acompañada de una enérgica campaña de difusión entre los funcionarios públicos, a través de actividades de capacitación por medio del INAP y por el Centro de Capacitación de la Secretaría de Hacienda, la presencia de intelectuales orgánicos del pensamiento neoliberal, y el discurso hegemónico instalado en universidades, medios de comunicación, etc.

Si bien al comienzo de esta etapa, siendo el Lic. Norberto Ivancich Subsecretario de Gestión Pública, se coordinó una continua presencia de ministros en el INAP que exponían sus objetivos de gestión ante los funcionarios públicos, este tipo de tareas quedó discontinuada y, como puede verse en muchas experiencias, las estrategias de capacitación no cuentan con el compromiso de funcionarios superiores para instalar la formación en los principales ejes de gestión, aunque por información difundida por el INAP a mediados de 2015 inició una nueva oferta de actividades de capacitación relacionadas directamente con el conocimiento de las acciones encaradas por el Estado Nacional, a través de un ciclo de conferencias “Conocer el Estado desde el Estado” y de un plan de capacitación virtual que lleva el mismo nombre.

En el contexto de las grandes transformaciones comentadas, queda abierto el desafío de hacer uso de un conjunto de herramientas de gestión con una perspectiva que ponga por delante los compromisos asumidos entre el Estado empleador y las representaciones sindicales en la firma del Convenio Colectivo de Trabajo en cuanto a generar relaciones laborales armoniosas y de mutuo respeto dirigidas a la construcción de una sociedad justa, equitativa, libre, armoniosa y solidaria.

En primer lugar, cabe incluir la posibilidad de reducir la heterogeneidad vigente entre las diversas carreras que conforman el Convenio Colectivo General de la Administración Pública Nacional, aprovechando, justamente, los criterios homogeneizadores a los que se ha hecho referencia, lo que permitiría, a su vez, facilitar la intercambiabilidad entre sectores laborales para así ayudar a una mejor asignación de los recursos humanos.

En cuanto a los mecanismos de selección, para aquellos casos en que se trate de cobertura de posiciones transversales (que puedan asignarse indistintamente en las jurisdicciones) se apliquen convocatorias centralizadas, que den lugar a la participación de más amplios sectores y reduzcan los riesgos de la posible manipulación sectorial. Esto incluye desde niveles básicos generales hasta la cobertura de áreas administrativas, presupuestarias,

jurídicas, etc., lo que permitiría dejar para cada jurisdicción los procesos de selección vinculados a las particularidades de cada una de ellas.

En cuanto a la evaluación de desempeño, en la búsqueda de superar el relativo formalismo en que cae, cabría pensar más en su rol de identificación de las competencias que podrían ser enriquecidas a través de estrategias de capacitación o de otro tipo de instancia. Esto significa poner en entredicho el principio que encierra la evaluación como acceso a la remuneración variable basada en el desempeño individual y competitivo, sobre lo que existe una mirada crítica (Klingner y Nalbandian, cit, Robert D. Behn, 2004) y fortalece la aplicación de estos instrumentos con una orientación más colectiva (relacionada con la forma real de producción en las administraciones públicas) y dirigida al fortalecimiento de la gestión en las organizaciones.

En el mismo sentido, la capacitación adolece de una mayoritaria indiferencia por parte de las autoridades de las organizaciones en la medida en que no encuentran relación efectiva entre la aplicación de esta tecnología y las necesidades de gestión concreta. Esto requiere no solamente una invocación al compromiso de estas autoridades (lo cual no es menor), sino también que, desde las áreas centrales de capacitación (INAP y coordinaciones jurisdiccionales de capacitación) se busque articular la capacitación tanto con las necesidades de las personas como con los objetivos organizacionales.

En el mismo sentido, los acuerdos con instituciones universitarias para la formación de grado y posgrado de los agentes públicos, requiere el esfuerzo por incluir en estas estrategias formativas a académicos y profesionales con una pluralidad de miradas. Sería paradójico que la formación de los funcionarios públicos fuera brindada prioritariamente desde las usinas de un pensamiento ubicado en las antípodas de la búsqueda de un Estado al servicio de los sectores más postergados de la sociedad.

Tradicionalmente, la percepción de los funcionarios superiores (y de amplios sectores de la opinión pública) relaciona al empleo público con la ausencia de compromiso. Sin embargo, ciertas experiencias productivas (INVAP, de la provincia de Río Negro, TANDANOR, ARSAT) dan señales de un fuerte compromiso laboral con los objetivos y los productos a generar. Cabría pensar que la falta de clarificación y visualización de los objetivos de gestión ha llevado en muchas ocasiones a esta visión de ausencia de compromiso laboral. Como señala Rey (cit.)

“...la cuestión del carácter político-administrativo de la burocracia implica que, por un lado, se le debe dar lugar al compromiso de la misma y, por otro, se debe ejercer cierto dominio político para evitar que trabaje en su propio beneficio o en el de intereses sectoriales ajenos al bien común. Surge, entonces, cierta tensión cuando se admite el rol político de la burocracia al mismo tiempo que se considera necesario su control por parte de los funcionarios políticos.”

Esto pone a prueba la capacidad de liderazgo de los funcionarios superiores en cuanto a ser capaces de aprovechar esas herramientas en favor de la construcción de ámbitos de trabajo que fortalezcan la capacidad de genuina utilización de los variados recursos humanos con que cuenta el Estado para su acción.

Notas posteriores al 10 de diciembre de 2015

El texto fue redactado con anterioridad al resultado electoral del 22 de noviembre de 2015 y pensado en clave de las necesidades de fortalecimiento de las políticas de recursos humanos en la APN.

La gestión iniciada el 10 de diciembre de 2015, a cargo del presidente Ing. Mauricio Macri, ha significado un giro copernicano en el sentido fundamental de las políticas estatales. A ese cambio violento no escapa la cuestión organizacional y de los recursos humanos en la APN y se expresa en una política de desmantelamiento de gran número de áreas de gestión y de despidos masivos, incluso con mayor intensidad que la llevada a cabo por el entonces presidente Carlos Menem en los primeros años de la década de 1990.

Esta acción se inscribe en la orientación del nuevo bloque dominante que ve al Estado como garante de la articulación de los mecanismos que garanticen la seguridad jurídica del capital y las reglas básicas de funcionamiento de la economía capitalista, en particular en su dimensión financiera.

Durante el gobierno del Frente para la Victoria, se entendió que el rol del Estado nacional centraba su accionar en la redistribución de recursos hacia los sectores más vulnerables, por lo que era necesario ampliar el alcance de sus políticas, lo que se expresó en un amplio campo de acciones públicas. Éste y no otro ha sido el fundamento para la incorporación de nuevos trabajadores, teniendo en cuenta de que se venía de un largo periodo en el que el empleo público se había estancado o reducido.

La revisión de estas relaciones laborales, bajo el supuesto de improductividad, de “politización” o de informalidad en el origen de la relación laboral, es expresión de un gobierno que busca instalar una agenda terrorista ante los trabajadores, para desarticular sus formas de participación y organización, y que se expresa en la deslegitimación del trabajador bajo la excusa de la irregularidad de la relación laboral, en la restricción de las contrataciones ya realizadas, en la revisión o suspensión de los concursos y en la persecución y despido a través de mecanismos policiales semejantes a los de la época de la dictadura.

Estas acciones dejan sin empleo a un importante número de trabajadores (más de 20 mil, de acuerdo con la información disponible) y producen el amedrentamiento de los restantes que puedan ser alcanzados por estas medidas persecutorias. Acciones de este tipo son violatorias

del Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, lo que significa un grave retroceso en el proceso de democratización de las relaciones laborales en el Estado Nacional.

Como se ha señalado más arriba, es necesario avanzar en la modernización de la Administración Pública, en el incremento de su eficacia, de su transparencia y de su activa vinculación con la ciudadanía, lo que requiere sustentarse en la legislación vigente y al Convenio Colectivo de Trabajo, en la medida que este acuerdo del Estado con sus trabajadores ha incorporado un plexo de instrumentos orientados tanto a la modernización de las relaciones laborales como a la protección de derechos fundamentales de los trabajadores.

Una política de modernización que omita estos fundamentos, no solo ignora las efectivas transformaciones realizadas en este campo, sino que además busca redefinir el rol redistribuidor del Estado por uno acomodado a los requerimientos del capital y significa un esfuerzo por disciplinar a los trabajadores estatales a través del sometimiento a reglas unilateralmente dictadas desde el Poder Ejecutivo, volviendo a las antiguas prácticas del spoils system, aplicado en los Estados Unidos a fines del siglo XVIII. De lograrse este disciplinamiento, también impactará en el empleo privado, tanto por el aumento de la oferta de trabajadores desocupados como por la señal emitida desde el Estado en cuanto a que el empleo, en lugar de ser un derecho de la ciudadanía, se reinstala como una variable más en el juego de las mercancías a transar en el mercado.

El efecto final de estas políticas requerirá un estudio más detallado en cada una de las organizaciones y áreas de trabajo, buscando identificar con precisión cuáles políticas han sido desarticuladas a través de los despidos y del cierre de sectores de la APN.

REFERENCIAS

BANTI, LILIANA (2009). “Un nuevo horizonte para la garantía constitucional de la estabilidad para el empleado público”. Trabajo presentado en el QUINTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACION “ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CUESTIÓN FEDERAL. LA RED NACIÓN, PROVINCIAS Y MUNICIPIOS. 27 a 29 de mayo. Ciudad de San Juan

- BEHN, ROBERT D. (2004). Acerca de las limitaciones de la remuneración por desempeño. Buenos Aires, TOP
- CARTA IBEROAMERICANA DE LA GESTIÓN PÚBLICA (2003)
- CORMICK, HUGO. (2014) “Restricciones en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas” [en] *Perspectivas de Políticas Públicas* N°5. Lanús, UNLa, Ediciones de la UNLa. pp. 45-75
- DE LA FUENTE, HORACIO H. (2001). La privatización del empleo público (Primera parte) LA LEY 2001-B, 984
- KLINGNER, DONALD E. y JOHN NALBANDIAN (2001). *La administración del personal en el sector público*. México, Mc Graw Hill., 4ª ed.
- RAMIÓ MATAS, CARLES Y SALVADOR, MIQUEL (2005) *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona, Fundación CIDOB
- REY, MAXIMILIANO (2012). “Hacia una administración pública para el estado democratizador” [en] *Aportes para el estado y la administración gubernamental*. Año 18 - No 30 - diciembre. pp. 127-140
- RUIZ, ÁLVARO D.; GAMBACORTA, MARIO LUIS; TROYA, MAGALÍ N. (2013). *La negociación colectiva en el sector público: su desarrollo en los ámbitos locales*. Buenos Aires. Infojus,
- SALAS, EDUARDO (2006). “Empleo Público y Gobernanza Democrática: reflexiones desde la Experiencia Argentina.” Panel IV. El Gerenciamiento del Personal, un proceso ineludible para el Mejor Gobierno. [en] Seminario Internacional sobre Modernización del Estado. 26 y 27 de octubre de 2006, Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- (2010). Modernización del empleo público federal argentino: negociación colectiva y mejora en la calidad de los servicios públicos. Seminario Internacional “Innovación y calidad en la Administración Pública, una perspectiva para el desarrollo sostenible en nuestras naciones”. San José, Costa Rica
- SUBIRATS, JOAN (2004). ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 – 5 nov.
- ZAIAT, ALFREDO (2015). “Agnotología” [en] *Página12*, domingo, 18 de octubre.