

Concursos, carreras y jerarquías públicas

Propuestas para un empleo público al servicio de un proyecto de país

Por **Claudia Bernazza**¹

Introducción

El presente artículo aborda uno de los temas que más se comentan en las mesas familiares y laborales vinculadas, a través de sus miembros, con el trabajo en la Administración Pública.

Tanto a nivel nacional, como provincial y municipal, existe el convencimiento de que la “carrera” de los empleados públicos es una de las buenas prácticas que se han abandonado sin razón alguna. Indagar sobre las causas que dificultan su implementación en los tres niveles de gobierno puede darnos pistas sobre las transformaciones que necesitamos en materia de empleo público.

Estas pistas servirán, asimismo, para revisar los sistemas de convocatoria, concurso y selección que hoy se aplican en los ámbitos que han conservado esta práctica (concretamente el sistema educativo y el Poder Judicial), donde un enfoque que se autodefine como meritocrático dificulta, sin embargo, la llegada de los mejores perfiles a los puestos en juego.

Empleo público: ideales y realidades

La Administración Pública está obligada, como ningún otro actor institucional o social, a cumplir con lo que expresa el artículo 16 de nuestra Constitución en cuanto a que *todos los habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad*. Sobre esta base, el régimen jurídico nacional y de las provincias plantea un sistema de convocatoria, selección e ingreso de personas al ámbito de la administración.

Sin embargo, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal, la realidad muestra que las voluntades y convicciones expresadas en normas e iniciativas aún no logran imponerse sobre las prácticas que predominan en la cultura y la memoria de las instituciones públicas.

¹ Ingeniera agrónoma. Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Integrante del Consejo de Expertos en Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Ciertas afirmaciones nos resuenan desde siempre. *En el empleo público no hay premios y castigos. El problema es que no se hacen concursos de cargos. Acá la carrera no existe.* En las conversaciones familiares y laborales se escucha también que *sólo entran los amigos*, cuestión que se denuncia y al mismo tiempo se practica, disculpándose cada uno por el hecho de que todos lo hacen y por lo tanto no hay otra salida. Estos temas se revelan al interlocutor como verdades resignadas, y si bien hay responsabilidades concurrentes, la batalla cultural, ganada por el liberalismo, ha depositado en la política la principal responsabilidad, aún cuando estas desviaciones se observen también en el ámbito judicial, en organismos de control o en aquellos que se autodefinen como de naturaleza técnica.

Por otra parte, aparecen diferentes opciones contractuales tanto para cumplir con las razones que les dieron origen como para suplir la ausencia de cargos presupuestados o dinamizar los ingresos. Los cargos temporarios, las becas y las horas cátedra, por nombrar algunos ejemplos, han ganado centralidad en las plantas ministeriales, claro que al margen de los derechos que estatutos y acuerdos paritarios prevén para las plantas permanentes.

Los problemas estructurales del modelo clásico

Los sistemas de carrera han sido profusamente reglamentados. Sin embargo, poco se ha dicho sobre los problemas de implementación y perdurabilidad que conllevan. Tampoco se ha estudiado o comentado su influencia en los climas laborales.

Los sistemas de carrera clásicos tienen problemas estructurales que nadie expone abiertamente, pero que se hacen notorios cuando se observa que son rápidamente abandonados por la vía del incumplimiento o a través de acuerdos contractuales alternativos.

Esta situación nos da la oportunidad de construir una propuesta fundada en nuestras convicciones acerca del rol del Estado, la que deberemos discutir y revisar con los trabajadores públicos y sus organizaciones gremiales.

En nuestro país, el Consejo Federal de la Función Pública ha logrado elaborar, a partir del año 2003 y en el marco de reuniones sucesivas, un diagnóstico compartido entre la Nación y las provincias sobre esta situación². Este diagnóstico reconoce la necesidad

² CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (CFFP): *Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina*. Comisión de Empleo Público y Carrera, Mendoza, noviembre de 2006. *Principios y recomendaciones para las negociaciones colectivas entre el Estado y sus trabajadores*. Comisión de Empleo Público y Carrera, San Luis, octubre de 2007.

de fortalecer el sentido y las reglas del empleo público, especialmente en lo referido al sistema de ingreso y carrera. Las debilidades de este sistema, aún en los ámbitos donde se implementa, nos desafía a postular un modelo situado en nuestra historia y en las convicciones que nos guían como Nación autónoma.

Antes de avanzar con alguna propuesta, nos gustaría plantear algunos de los problemas estructurales más notorios del modelo clásico y de su aplicación en la Argentina:

- 1- **Jerarquías, vértices y carreras.** El sistema de empleo público y su propuesta de un escalafón o “carrera” forman parte del modelo piramidal, jerárquico y vertical de los estados europeos clásicos, los que se traspolaron a un continente que en el siglo XIX comenzaba a organizar sus estados nacionales. Este modelo, que siempre colisionó con la manera con que nuestros pueblos pensaron su organización, no pudo poner en práctica muchos de sus dispositivos. Para este modelo, las jefaturas son la meta a alcanzar luego de “ascender en el escalafón”, lo que se funda en el supuesto de que los logros se obtienen transitando la organización “hacia arriba”. Este recorrido supone un juego competitivo e individual, que se juega contra otros en una estructura donde el escalón siguiente es siempre menor que el anterior.

A lo largo de las décadas, los aprendizajes de funcionarios y empleados sirvieron para sortear esta suerte de embudo institucional, generándose un sinfín de alternativas que permitieron superar este principio excluyente y elitista. La creación de jefaturas no del todo necesarias, la asignación de coordinaciones o el pago de funciones vía horas extras o adicionales, colaboraron con la presencia de nuevos agentes en cargos de responsabilidad y, por lo tanto, con recambios de liderazgos. A su vez, la planta temporaria permitió ingresos a partir de acuerdos más dinámicos. Claro que el “mérito” y la “idoneidad”, aún cuando fuesen los criterios utilizados, quedaron atrapados bajo el manto de sospecha que se desplegó sobre estas opciones.

Cuando los sistemas de carrera nacionales lograron incorporar la idea de trayectorias horizontales y jefaturas temporarias, ya era demasiado tarde. La dominación económica y cultural, así como las reformas surgidas del consenso de Washington, redujeron drásticamente la capacidad estatal. Durante los 90, en un Estado que resignaba roles y privatizaba estructuras, los nuevos sistemas fueron relegados o suplantados por jubilaciones

anticipadas y retiros voluntarios. Con el tiempo, los concursos pasaron a ser la excepción antes que la regla, cuando no un mero trámite administrativo.

En la actualidad, numerosas decisiones gubernamentales se orientan hacia el fortalecimiento de las funciones estatales. Este escenario nos permite retomar los debates referidos a los trabajadores y funcionarios públicos, a los que la “nueva gerencia pública” describía, no casualmente, como “recursos humanos”. Una vez reconocidos como sujetos de la gestión, su carrera cobrará especial interés, por lo que llegará el momento de analizar críticamente las formas de convocatoria y concurso que hemos idealizado y que no necesariamente responden al rol que el Estado está llamado a cumplir en un proyecto de desarrollo con inclusión social.

- 2- **Repudio y “regreso” de la política.** El repudio de la política como elemento constituyente de los estados y sus administraciones fue alentado por los grupos económicos que favorecieron los golpes militares y las decisiones “desde afuera”. Por su parte, el orden administrativo clásico fue funcional a los gobiernos autoritarios, tal como explica magistralmente Guillermo O’Donnell³.

A partir del año 2003, la política, si bien no logra hacerse de todos los comandos de la administración, alcanza a reclamar para sí la expresión del proyecto de gobierno. Este proyecto necesita de actores comprometidos con su ejecución, lo que pone en crisis la idea de trabajo horario y desafectado en nombre de una mayor dedicación a la familia o el ocio. Participar activamente de un proyecto, es, para la política, el mejor compromiso que puede asumirse con la familia y con uno mismo. Una administración concebida sólo desde la razón instrumental resistirá esta concepción, mientras que para el cuerpo político del Estado esta idea será central.

Este desencuentro produce una suerte de postergación de toda discusión referida a la naturaleza del empleo público. En el seno de las organizaciones gremiales, la ausencia de un debate de estas características posterga el diseño de propuestas novedosas y creativas referidas al desarrollo laboral.

- 3- **Ganadores y perdedores.** Pero aún cuando gremios, funcionarios o grupos de agentes públicos logran pautar condiciones de carrera y concurso, su

³ Guillermo O’ Donnell (1982): *El estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Ediciones De Belgrano.

puesta en marcha genera nuevas y más profundas frustraciones. En primer lugar, la falta de práctica y la ausencia de memoria institucional referida al tema genera un clima de tensiones y conflictos poco propicio para portar una mirada integral y colaborativa. Por otra parte, y aún cuando se pusiera el mayor empeño en generar climas favorables, las concepciones dominantes teñirán el proceso del sesgo individual y competitivo propio de la modernidad capitalista. Muy pocos alcanzarán el status jerárquico anhelado por el conjunto. El clima institucional estará dominado por el ánimo de los “perdedores”, mientras la alegría de los “vencedores” será efímera e incompleta. Así las cosas, los reclamos para la realización de concursos son una excelente oportunidad para debatir estos problemas y acordar el conjunto de dispositivos de reconocimiento laboral.

De las carreras individuales a las trayectorias colectivas

¿Por qué no abandonar la idea de que estamos corriendo una “carrera”? Una carrera supone el recorrido de una pista establecida para llegar a una única meta, sin opciones ni alternativas. Tanto el concepto de “carrera universitaria” como el de “carrera profesional” asumen este significado, al suponer que los estudios y los logros laborales son hitos en un camino que esperamos coronar con el status que el entorno reconoce como punto de llegada.

Asimismo, el concepto “carrera profesional administrativa” aleja al trabajador público de la verdadera naturaleza de su rol. La idea de “trabajo” es reemplazada por la idea de “profesión”, entendida como una especialización referida a una ciencia o un arte. Desde un enfoque liberal, remite a una actividad individual. Finalmente, el concepto general reduce el trabajo público a acciones de administración.

Si pudiéramos pensar nuestro paso por la gestión pública como un recorrido colectivo cuyos hitos más relevantes no necesariamente están situados “arriba” o “adelante”, todos los trabajadores públicos tendrían chance en una organización que reconocería sus perfiles y aprendizajes. Desde este enfoque, los desarrollos no estarían vinculados a la ocupación de jefaturas o a itinerarios prefijados, sino al reconocimiento de acciones y labores por parte de compañeros y destinatarios del proyecto institucional en marcha.

Este giro conceptual pone en debate las propuestas que se reiteran toda vez que se plantea la mejora del empleo público. De hecho, un trabajador con una trayectoria rica en experiencias, destrezas o compromisos asumidos puede tener una categoría –y por lo tanto un nivel salarial- superior a quien está ejerciendo circunstancialmente funciones jerárquicas en ese mismo equipo. Los sistemas más avanzados ya reconocen esta situación, como así también que las jefaturas y responsabilidades se concursen

para su ejercicio temporal, lo que transparenta –finalmente- que toda organización jerárquica reporta a un proyecto de gobierno. Esto no significa despreciar saberes, sino darle su lugar a la política. A pesar de estos avances, los “vértices” siguen percibiéndose como la única meta a alcanzar por el conjunto.

Si logramos dar la batalla cultural al interior del propio Estado, las jefaturas no prevalecerán sobre los equipos ni sobre los roles que estos equipos asignen a sus integrantes. Las funciones jerárquicas serán servicios a cumplir en períodos determinados, y surgirán de acuerdos donde se tendrán en cuenta indicadores referidos a la experiencia y la actitud, pero sobre todo al compromiso y las convicciones en torno a la política pública a implementar. Algunos integrantes, incluso, desistirán de roles de conducción a fin de abocarse a tareas especiales o de apoyo, lo que también deberá ser reconocido.

Si estos equipos revisan su accionar a la luz del proyecto que los convoca, podrán acordar los recorridos a cumplir por cada uno de sus integrantes. Ese recorrido reconocerá los saberes obtenidos en el sistema formal o a través de la experiencia, siempre que expresen vocación por lo público.

Finalmente, para avanzar en este campo, deberemos recuperar, fortalecer e innovar las áreas de personal, porque para incorporar una dimensión ética y un enfoque colaborativo en los procesos de selección y desarrollo de agentes públicos será necesario dejar de lado tanto los concursos rígidos y tecnocráticos como las convocatorias discrecionales.

Como punto de partida, habrá que reconocer el conjunto de prácticas, prejuicios y obstinaciones que aporta cada sector involucrado, los que muchas veces no nos permiten imaginar un Estado diferente.

La Plata, mayo de 2012.

Publicado en: *Boletín Programa Estado y Políticas Públicas Nº 50, Flacso ARGENTINA.*