

## **Proyecto de Nación y empleo público: cuando las convicciones cuentan.**

**Por**

**Claudia Bernazza<sup>1</sup>**

**Matías Ronis<sup>2</sup>**

### **1. Introducción**

En el presente trabajo nos proponemos plantear dos cuestiones que consideramos cruciales para avanzar en el proceso de transformación del Estado argentino.

En primer lugar, queremos pensar el desafío que plantea a la Administración Pública Nacional (en adelante, APN) *la invocación explícita de un Proyecto Nacional*. En otras palabras, si es posible y, en primera instancia, deseable, que el modelo social y económico que proponen los actores de la representación política “impregne” la APN.

Esto nos lleva indefectiblemente a la segunda cuestión, que es la del rol que asignamos a la burocracia, y por lo tanto, el perfil que pretendemos que reúnan las personas convocadas como trabajadores públicos. Si acordamos con que el fortalecimiento del Estado es el camino a seguir, y si coincidimos con que un proyecto es el que señala el futuro deseable a una organización, podemos afirmar que aspiramos a contar con un equipo estatal *apasionado* por la Nación que está llamado a construir.

Esta meta, que reconoce la asunción de responsabilidades estatales como *trabajo* pero que al mismo tiempo como *proyecto*, ha buscado su concreción a través de dispositivos y tecnologías de gestión que se han visto superadas por una dimensión ética de la función pública que no logran operativizar. Muchas de las dificultades actuales de las burocracias estatales son producto de la manera en que se ha pensado y organizado, a lo largo del tiempo, la función pública. Gestionar el presente y el futuro de una Nación es un desafío que no se resuelve optando pendularmente entre la *Nueva Gerencia Pública* (en adelante NGP) o el modelo burocrático clásico. Nuestra hipótesis es que estamos asistiendo, no sólo en nuestro país sino en todo Occidente, a la crisis estructural de un sistema de empleo público que desestima una dimensión siempre presente: el compromiso vital con la obra de un Estado.

---

<sup>1</sup> Ingeniera agrónoma (UNLP). Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Docente e investigadora de FLACSO Argentina. Miembro del Consejo Académico Asesor de la UNLA.

<sup>2</sup> Sociólogo (UBA).

El trabajo descomprometido y neutro, síntesis del *buen hacer* del modelo racional clásico, ha entrado en crisis hace ya muchas décadas. En nuestra región, por otra parte, no logró constituirse en modelo de gestión eficiente ni siquiera en su período más fértil (segunda mitad del s. XIX y primera del s. XX). Los años noventa quisieron superar la abulia que parecía signar a las oficinas públicas a través de la iniciativa empresaria, vía privatizaciones o aplicando modelos de gestión empresarial basados en el liderazgo y la comunicación efectiva. Sin embargo, la percepción de que los nuevos “gerentes” eran poco propensos a defender los intereses de aquello que administraban, trajeron nuevas insatisfacciones. En oficinas públicas despobladas de sus mejores cuadros por medidas de ajuste o por la escasa participación requerida, no se contaba con un horizonte que diera sentido al trabajo administrativo. En algunos casos el escenario fue incluso más dramático: el horizonte propuesto fue la desaparición del área bajo el eufemismo de su reingeniería.

En el año 2003, la irrupción de la “política” como decisiones expresas emanadas de un poder central alteró las rutinas de organismos más proclives a obedecer mandatos externos que mandatos populares. La refundación del rol presidencial –y, por lo tanto, del rol de los equipos gobernantes- transformó el paisaje de lo público. Los procesos de trabajo fueron revisados a la luz de las nuevas decisiones, por lo que no fueron pocas las resistencias y los conflictos ante actores políticos y sociales que “invadían” un Estado que parecía pertenecer, desde siempre, a la burocracia.

Este nuevo tiempo invita a descorrer velos y correr fronteras. Porque a pesar del tiempo transcurrido, el compromiso militante es visto todavía como una incursión contaminante y sesgada de la política y los partidos en aquello que no les es propio. De este laberinto, como de todos, intentaremos salir por arriba.

## **2. Los Estados latinoamericanos: teorías y prácticas**

Al recorrer el “estado del arte” de la cuestión estatal en la Argentina, aparece con inusitada frecuencia la certeza de que carecemos de teorías administrativas propias. Dicha carencia parece resolverse con el consumo acrítico de teorías elaboradas en los países centrales, las que pueden explicar, aunque sea imperfectamente, los males públicos que nos aquejan.

Sin embargo, a poco de andar, constatamos que nuestra región es rica en teorías. América Latina ha generado una vasta producción conceptual referida al Estado y la Administración Pública (en adelante AP) cuya invisibilización, creemos, no ha sido

casual. La NGP fue una teoría funcional a los programas internacionales de crédito, a la que se reforzó con el concepto de “desarrollo local”. Los planes de desarrollo local permitían intervenir en una escala que hacía innecesaria la planificación nacional<sup>3</sup>. A la luz de los hechos, es válido suponer que la importación acrítica de estas teorías obedeció a las necesidades del sistema económico y financiero que se impuso en la región a finales del siglo XX.

Autores de la talla de Enzo Faletto, Celso Furtado, Carlos Matus, los argentinos Raúl Scalabrini Ortiz, Arturo Jauretche, el constitucionalista Arturo Sampay y más cerca en el tiempo Alfredo Calcagno y Benjamín Hopenhayn, entre otros, dejaron obras cuya lectura fue muy poco recomendada en ámbitos académicos y gubernamentales de las décadas del 80 y 90. En el caso de Matus, a pesar de que su método para la planificación estratégica situacional refiere explícitamente a la escala nacional, fue “reubicado” como autor de la planificación local<sup>4</sup>.

Las teorías del Estado y la AP son productos históricos y, en tanto tales, son un campo en el que se enfrentan cosmovisiones divergentes o antagónicas<sup>5</sup>. Sus conceptos se gestan en el combate ideológico y se plasman en las instituciones. Una vez que un proyecto se ve reflejado institucionalmente, los actores que lo promovieron resistirán cualquier propuesta de cambio tanto de las teorías de respaldo como de la praxis resultante. Los organismos públicos, una vez constituidos, ofrecen resistencias a las propuestas contra sus mandatos fundantes. Si la dinámica institucional, parafraseando a Castoriadis, es la continua tensión entre lo instituido y lo instituyente<sup>6</sup>, huelga decir que las burocracias estables custodiarán lo instituido, mientras los gobernantes, si expresan un proyecto transformador, desplegarán fuerzas instituyentes.

No sorprende entonces que la mayor producción teórica de América Latina en torno al Estado y la AP haya sido generada en momentos históricos de cambio y protagonismo popular. En el caso de nuestro país, el peronismo fundó una concepción

---

<sup>3</sup> Sobre este tema, ver Bernazza, C. (2006): *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. FLACSO. Capítulos 4, 5 y 6.

<sup>4</sup> Ver Matus, Carlos (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.

<sup>5</sup> Tal como señala Carlos M. Vilas, “las instituciones, guste o no, son terrenos de lucha entre diferentes y antagónicos proyectos políticos de organización y conducción del conjunto social; esto no es ni bueno ni malo, sino inevitable” Vilas, C. M. (2012): “Instituciones: ni tanto ni tan poco” en *Aportes para el Estado y la administración gubernamental* N°30. Buenos Aires, diciembre, pp. 43-52. Pág. 48.

<sup>6</sup> Castoriadis, C. (2007). *La institución imaginaria de la sociedad*. Tusquets Editores, Buenos Aires.

propia del Estado y la AP basada en la doctrina de la Comunidad Organizada<sup>7</sup>. En el caso de Chile, a partir de su experiencia como ministro de Salvador Allende, Carlos Matus escribió un sinnúmero de artículos y libros sobre la temática<sup>8</sup>. La postulación de un campo que este autor define como “ciencias del gobierno”, capaz de captar la complejidad de la relación entre gobierno y administración, es uno de sus legados más valiosos.

En la actualidad, las transformaciones que promueven algunos de los gobiernos de la región van generando nuevos postulados teóricos. Las reformas constitucionales y del poder judicial en Venezuela, Ecuador y Bolivia van acompañadas de un renovado interés por el debate y el estudio del Estado. En este campo, se destacan los aportes teóricos del vicepresidente boliviano Álvaro García Linera, en especial los que diferencian el *Estado aparente* – el que tuvo Bolivia hasta el año 2005 – del *Estado integral*, en sus palabras “un Estado articulador de la diversidad” edificado sobre la base de “la plurinacionalidad, la autonomía democrática y la soberanía económica”<sup>9</sup>.

Estos proyectos latinoamericanos están fundando los Estados de su tiempo. Si Oscar Oszlak nos recuerda que durante nuestro primer siglo de vida “la guerra hizo el Estado y el Estado hizo la guerra”<sup>10</sup>, es válido suponer que a lo largo del siglo XX, pero especialmente a partir de la estabilización de la democracia, “el proyecto hace el Estado y el Estado hace el proyecto”.

### **3. Un proyecto para la administración pública: el caso argentino**

El escenario descrito nos sirve para comprender las profundas transformaciones que estamos protagonizando en nuestro país. El proceso abierto en el año 2003 marca un punto de ruptura respecto del camino trazado por la dictadura cívico militar de 1976,

---

<sup>7</sup> Los principios doctrinarios que sustentó el peronismo pueden leerse en *La comunidad organizada*, ensayo presentado por el entonces Presidente Juan D. Perón en ocasión del Congreso Nacional de Filosofía celebrado en Mendoza entre marzo y abril de 1949. El legado de Arturo Sampay, convencional constituyente de la Constitución Nacional de 1949, puede conocerse a través de *Introducción a la Teoría del Estado* (1951) y *Constitución y pueblo* (1974).

<sup>8</sup> Entre sus obras más conocidas, se destacan: Matus, Carlos (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR. Matus, Carlos (1994). *Adiós, señor presidente*. Caracas: Fundación ALTADIR. Matus, Carlos (1997-1). *El líder sin Estado Mayor*. Caracas: Fundación ALTADIR. Matus, Carlos (1997-2). *Los tres cinturones de gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR. Matus, Carlos (1998). *Método PES*, Caracas: Fundación ALTADIR.

<sup>9</sup> García Linera, Álvaro. *Del Estado aparente al Estado integral*. Discurso en el acto de Posesión presidencial. 22 de enero de 2010. Pág. 11. disponible en <http://www.viceministerio.gob.bo/spip.php?page=publicaciones>

<sup>10</sup> Oszlak, Oscar (1997): *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Editorial Planeta. Buenos Aires. Pág. 275.

el que se profundizó en la década del noventa cuando se pone en marcha la reforma del Estado<sup>11</sup>. Los cambios que allí se promovieron tuvieron como objetivo reestructurar las relaciones de poder en el marco de un nuevo patrón de acumulación capitalista centrado en la valorización financiera. Durante el período, se presentaron ideas sobre el Estado y la AP que reforzaban las teorías económicas neoclásicas. Este cuerpo de ideas osciló entre los enfoques empresariales más duros y los enfoques institucionalistas que intentaban separar las esferas del mercado y del Estado depositando en este último la carga simbólica de lo público y la preservación de la democracia formal. Tal como señala Carlos Vilas, “la novedad de los enfoques neoinstitucionales no obedece tanto a poner el acento en la relevancia de las instituciones públicas, sino en hacerlo de una manera que es compatible con la teoría económica neoclásica”<sup>12</sup>.

Los principios que orientaron las reformas administrativas que acompañaron este proceso se plasmaron en el modelo del *New Public Management*, el que aquí hemos presentado como *Nueva Gerencia Pública*. Surgido a mediados de la década de los ochenta, este conjunto de dispositivos de gestión busca reemplazar el modelo burocrático tradicional por una cultura organizacional que concibe al Estado como una empresa y al ciudadano como un cliente o consumidor al que hay que proveerle “resultados”. Estas reformas fueron promovidas “desde afuera” por los organismos internacionales, erigiéndose en condición *sine qua non* para la entrega de créditos. Internamente, fueron alentadas por organizaciones y consultoras contratadas para brindar asistencia técnica<sup>13</sup>. Más allá de su discurso modernizador, las medidas que se tomaron debilitaron “aquellas áreas del aparato burocrático tradicionalmente canalizadoras de los intereses públicos colectivos (como salud, educación, ciencia y tecnología)”<sup>14</sup>.

Toda reforma administrativa vehiculiza un proyecto. Según López y Zeller, “detrás de cualquier paquete de reformas hay propuestas que no son meramente administrativas sino principalmente políticas por su vital influencia en la distribución de

---

<sup>11</sup> Las leyes fundamentales se dictaron en 1989: Reforma del Estado (N° 23.696/89) y Emergencia Económica (N°23.697/89). La primera fue la pieza clave del programa de privatizaciones y la segunda contiene un capítulo sobre el empleo en la Administración Pública.

<sup>12</sup> Vilas, C. M. (2012): “Instituciones: ni tanto ni tan poco” en *Aportes para el Estado y la administración gubernamental* N° 30, Buenos Aires, diciembre de 2012, pp. 43-52. Pág. 43.

<sup>13</sup> Nos estamos refiriendo aquí a la Fundación para la Modernización del Estado, constituida por un grupo de empresarios que serían los principales beneficiarios de las privatizaciones, quienes contrataron por esta vía a tres consultoras internacionales: *Arthur Andersen, Mc Kinsey y Egon Zehnder*.

<sup>14</sup> López, A y Zeller, N. (2006). “La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal” en *Revista Argentina de Sociología*. Año 4, N°6, pp. 129-159. Pág. 131.

poder”<sup>15</sup>. En el caso de las reformas de los noventa, éstas desembocaron en el retiro del Estado de empresas, sociedades y organismos claves para la toma de decisiones.

En este contexto, cuando desde el poder público se decide plasmar un proyecto económico y social basado en la soberanía política, la inclusión social, la integración regional y el diálogo multilateral, el fortalecimiento del Estado deviene agenda urgente. Un modelo de desarrollo con enfoque inclusivo supone dejar sin efecto o reconvertir programas focalizados para poner en marcha políticas universales para las cuales las instituciones estatales no están preparadas. El caso paradigmático, en este sentido, es el de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), cuya organización, pensada en un contexto de privatización de la seguridad social, debe dar cuenta de un sinnúmero de programas de restitución de derechos enajenados a las mayorías. Los casi 6 millones de jubilados y los más de 3,5 millones de niños, niñas y adolescentes que reciben la Asignación Universal por Hijo, a los que se suman los destinatarios del Programa Procrear, el cual prevé la entrega de 400 mil créditos hipotecarios, ponen en jaque a oficinas pensadas para administrar los derechos del trabajo formal<sup>16</sup>. Del mismo modo, el Ministerio de Desarrollo Social y su Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) debieron enfrentar la puesta en marcha del Programa de Ingreso Social con Trabajo, el mayor programa de inclusión a través del empleo de nuestra historia.<sup>17</sup>

Este gigantesco conjunto de programas supuso un desafío de administración que se resolvió a través de quienes asumieron este viraje como una causa nacional: los trabajadores públicos. En sus filas, conviven los agentes que resistieron el desguace del Estado con quienes se sumaron en el marco de la nueva propuesta.

#### **4. Nuevas burocracias**

El Preámbulo de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) plantea que “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”. La profesionalización es entendida aquí como una serie de atributos que van

---

<sup>15</sup> Id. referencia anterior. Pág. 155.

<sup>16</sup> Para más información, consultar <http://observatorio.anses.gob.ar/>

<sup>17</sup> El Programa de Ingreso Social con Trabajo, conocido como *Argentina Trabaja*, puesto en marcha en agosto de 2009, llega de forma directa e indirecta a más de medio millón de personas. Para más información, ingresar a <http://www.desarrollosocial.gov.ar/ingresosocialcontrabajo/114>

desde el mérito, la capacidad y la eficacia hasta la adhesión a los principios y valores de la democracia.

Si bien acordamos con estos criterios, queremos presentar algunas reflexiones. En primer lugar, tal como comentamos en el punto anterior, los Estados y sus instituciones no son naturales y obedecen a diferentes propuestas de desarrollo. Por este motivo, los valores democráticos a los que alude la Carta pueden limitarse a un respeto del juego electoral en contextos de exclusión de las mayorías. Las relaciones de poder y la distribución de la riqueza pueden resultar muy injustas aún en democracias asentadas. Los valores a los que debe adherir un trabajador público, por lo tanto, van mucho más allá de su adscripción a las reglas formales de la democracia<sup>18</sup>.

Llegados a este punto, podemos proponer algunas preguntas: ¿cómo y hasta qué punto debe involucrarse la burocracia en la implementación de las políticas que emanan de un proyecto político explícito, de fuertes contornos ideológicos, que se define como Proyecto de Nación? ¿Hasta dónde es posible asumir una actitud descomprometida, en nombre de la defensa de una administración ajena a los “gobiernos de turno”, sin que esto suponga la expresión de un proyecto antagónico? La variable del compromiso, esa dimensión escurridiza y poco explorada, pasa a ser central en las reflexiones que presentaremos en materia de empleo público. Y la actitud militante, indicadora del compromiso referido, será para nosotros una variable a integrar desde su naturaleza específica, ya que no podemos reducirla a las capacidades de liderazgo y comunicación que postula la literatura anglosajona.

Para abordar los tópicos del compromiso y la militancia e integrarlos en el presente estudio, deberemos enfrentar los prejuicios e indiferencias que, en el campo de las ciencias administrativas, acompañan a estos conceptos.

Oscar Oszlak nos alerta sobre el hecho de que la burocracia es un resultado de la política y, en tanto tal, “está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa”<sup>19</sup>. Su formación “no es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni su desarrollo sigue un diseño planificado y coherente. Más bien, su formación generalmente describe un

---

<sup>18</sup> Debe tenerse en cuenta la situación regional en el momento de la firma de esta carta. En Argentina el presidente Nestor Carlos Kirchner había asumido apenas un mes antes, el 25 de mayo de 2003; en Brasil, Lula da Silva asume en enero de 2003; en Bolivia, el actual presidente Evo Morales asume el 22 de enero de 2006; y en Ecuador, el actual presidente Rafael Correa asume el 26 de noviembre de 2006. Los nuevos conceptos referidos a la democracia y al poder popular maduraron en los años subsiguientes.

<sup>19</sup> Oszlak, O. (2006) “Burocracia estatal: política y políticas públicas” en *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político* N° 11, abril de 2006. Buenos Aires, pp 11-56. Pág 2.

patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política”<sup>20</sup>.

Las reformas administrativas aplicadas durante las dos primeras décadas de la recuperación democrática impactaron fuertemente en la organización burocrática y en el perfil del empleo público. Algunas consecuencias señaladas por Andrea López y Norberto Zeller son: a) alta heterogeneidad entre las modalidades de contratación permanentes y no permanentes; b) progresiva asimilación de cláusulas flexibilizadoras en la normativa; c) gran dispersión y diferenciación en los sistemas de carrera y regímenes escalafonarios; d) amplia brecha entre los ingresos más bajos y los más elevados al interior de cada organismo y extensa dispersión de las pirámides salariales entre los diversos regímenes laborales; e) creciente incremento de la participación del personal temporario sobre el permanente<sup>21</sup>.

Estas reformas fueron fuente de tensiones y conflictos en la organización burocrática. En esta organización conviven hoy las estructuras weberianas de un tiempo al que se alude con nostalgia, los equipos sobrevivientes de los programas con financiamiento externo y los equipos que gestionan los nuevos programas públicos, cuya fuerza incontenible deviene de la voluntad política que los respalda. Su integración y reorientación es una batalla cultural que el gobierno puede resolver a partir de su mayor fortaleza: el proyecto que lo anima.

Tal como señala Álvaro García Linera, el Estado deberá proponerse formas de funcionamiento y sistemas de empleo público que se sustenten en su carga simbólica: los procesos de trabajo, así como el reconocimiento de sus trabajadores, deberán quedar íntimamente vinculados al compromiso con las causas nacionales que ese Estado representa<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Id. referencia anterior.

<sup>21</sup> López, A y Zeller, N. (2006) “La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal” en *Revista Argentina de Sociología*. Año 4, N° 6, pp. 129-159.

<sup>22</sup> Dice Álvaro García Linera: “los mecanismos de selección del personal administrativo del Estado deja de ser únicamente en función de meritocracia académica y combina otro tipo de méritos, otro tipo de calificaciones, como es el haber ayudado a los sectores sociales, el provenir de sectores sociales, el de no haber defendido dictaduras, no haber participado de privatizaciones, haber defendido los recursos públicos estatales y no estatales. Hay un mecanismo de preselección de la administración pública que pasa por sectores sociales y que combina lo meritocrático académico con otro tipo de meritocracia social, digámoslo así”. Conferencia Magistral de Álvaro García Linera: “La construcción del Estado”, Facultad de Derecho UBA, 9 de abril de 2010. Disponible en <http://cidac.filo.uba.ar/conferencia-magistral-de-%C3%A1lvaro-garc%C3%AD-linera-%E2%80%99La-construcci%C3%B3n-del-estado%E2%80%99D-facultad-de-derecho-uba-9>



Este cometido nos enfrenta cotidianamente con los diferentes imaginarios referidos al empleo público y la carrera que conviven en las organizaciones públicas. Nuestra hipótesis es que esta cuestión no puede saldarse a partir de la recomposición de carreras administrativas basadas en reglas jerárquicas y agrupamientos rígidos, con ascensos verticales y promociones horizontales fundados en saberes técnicos a los que se suman indicadores actitudinales de difícil cuantificación.<sup>23</sup>

Creemos que nuestra tarea supone repensar el empleo público en el marco del proyecto político que anima a una administración, restituyendo así la centralidad de las decisiones de gobierno no sólo en la “cúspide” sino también en el corazón del aparato estatal.

El sistema de empleo público basado en un escalafón o “carrera” es propio del modelo piramidal, jerárquico y vertical de los estados europeos clásicos, los que se traspolaron a nuestro continente en el s. XIX, cuando comenzaron a organizarse los estados nacionales<sup>24</sup>. Este modelo, a pesar de los cambios históricos, continúa postulando un recorrido individual ascendente, en el que “ganan” los más aptos. Este enfoque, centrado en las destrezas personales, se consolida a través de capacitaciones que se perciben como ámbitos donde mejorar la *performance* individual. Bajo este prisma, el compromiso con el proyecto institucional no cobra relevancia. La profundización de un Proyecto Nacional y su viabilización por parte de la Administración Pública necesita de manera urgente problematizar esta cuestión<sup>25</sup>.

## **5. Hacia un sistema de empleo público con enfoque solidario**

El desdibujamiento de la carrera pública tal como fue pensada por los estados nacionales modernos no es un fenómeno circunscripto a nuestro país. Lo podemos rastrear en otros países de nuestro continente así como en países considerados centrales, incluyendo Francia, cuna del modelo descripto y a la que siempre se pone como ejemplo.

---

<sup>23</sup> En guías de autoevaluación, aparecen generalmente como ítems: trabajo en equipo, toma de decisiones, liderazgo y comunicación. En cada uno, se le solicita al trabajador que puntúe su mayor o menor destreza en la materia. Sobre estas grillas, se construyen luego informes cuantitativos que guardan una “apariencia” científica.

<sup>24</sup> Ver: Bernazza, Claudia (2012). “Los desafíos del empleo público”. Diario Tiempo Argentino, 6 de julio de 2012. <http://tiempo.infonews.com/autores/1014/claudia+bernazza/>

<sup>25</sup> Consultar en: Bernazza, Claudia; de Pascual, María Celeste. (2012): “Continuidades y rupturas en la formación para el gobierno y la gestión de lo público” en *Aportes para el Estado y la administración gubernamental* N° 30. Buenos Aires, diciembre, pp. 109 - 117.

Para repensar el empleo público -tanto el ingreso a planta como la promoción posterior-, las propuestas deben trascender una mera “normalización” de procesos administrativos donde la variable ética se reduce a principios de probidad y transparencia que resultan obvios e insuficientes.

Un gobierno define un campo político-ideológico en el cual se desarrolla la actividad estatal<sup>26</sup>. Esto impacta directamente sobre el sistema de empleo público, que debe dar cuenta de las leyes y reglamentaciones existentes pero también de las transformaciones que ese Estado propone a la sociedad de su tiempo. En este marco, las carreras públicas son un recorrido que obedece no solamente a los derechos y aspiraciones de los trabajadores sino también a las necesidades y metas que un proyecto gubernamental aspira a alcanzar.

Este recorrido – que preferimos definir como “trayectoria pública” y no como “carrera profesional”<sup>27</sup>- no puede hacerse al margen del proyecto de Nación que se promueve, por lo que si bien puede haber coincidencias o divergencias con este proyecto (nadie pretende un pensamiento único y homogéneo en las filas del funcionariado), éstas deberán tramitarse para producir los acuerdos de trabajo que permitan alcanzar las metas previstas.

En este sentido, el COFEFUP<sup>28</sup> hace referencia a tres tipos de *competencias* laborales a tener en cuenta en los perfiles públicos: las *ético institucionales*, las *técnico - profesionales* y las *actitudinales*. Las competencias ético institucionales están definidas por el compromiso con los valores de un Proyecto de Nación con vocación democrática. La actitud militante, expresión de ese compromiso, es la variable “desconocida” y escurridiza que escapa a los sistemas tradicionales de medición del comportamiento.

Sabemos que esta última afirmación puede resultar revulsiva si se sostiene que las instituciones están gobernadas por la teoría de la elección racional. La experiencia nos demuestra que las pasiones y convicciones organizan y configuran las instituciones aún cuando haya funcionarios y trabajadores que sostengan “yo no hago política”. Es desde esta experiencia que sostenemos la necesidad de reconocer e incorporar el

---

<sup>26</sup>Bernazza, Claudia (2012). “Los desafíos del empleo público”. Diario Tiempo Argentino, 6 de julio de 2012. Disponible en <http://tiempo.infonews.com/autores/1014/claudia+bernazza/>

<sup>27</sup> Para un mayor desarrollo de este tema, ver Bernazza, Claudia (2012) “Concursos, carreras y jerarquías públicas. Propuestas para un empleo público al servicio de un proyecto de país”. En Revista *200 Años de Estado*. Año III, N° VII, Septiembre/Noviembre 2012, provincia de San Juan, págs. 14-18.

<sup>28</sup> Ver documento “Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina”, Comisión de Empleo Público y Carrera. 3° Asamblea Anual del Consejo Federal de la Función Pública. Mendoza, 23 y 24 de noviembre de 2006. Disponible en <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/documentos.html>

compromiso y la actitud militante como variables a tener en cuenta en los procesos de convocatoria, ingreso, promoción y ocupación de cargos. Esperamos que se comprenda que esto no supone la adscripción al partido gobernante, argumento que se ha utilizado recurrentemente para rebatir esta hipótesis y retrasar los cambios que aquí se proponen.

Por otra parte, el compromiso con un proyecto supera los estrechos márgenes de una carrera o trayectoria individual: los compromisos se asumen colectivamente, en el marco de la conformación de equipos de trabajo. Por esta razón, los nuevos sistemas de empleo público deberán reconocer que la ocupación de cargos y la asunción de responsabilidades no deben tramitarse como pretensión individual sino como acuerdo de conjunto. Así, las diferentes posiciones en la organización se relacionarán con las metas institucionales pero también serán el fruto de acuerdos y reconocimientos que provengan del seno de cada equipo. Un sistema de planificación, evaluación y formación permanentes abre espacios para reconocer qué roles y posiciones debe ocupar cada integrante teniendo en cuenta el reconocimiento de sus superiores y pares<sup>29</sup>.

Este enfoque “solidario” pretende generar un clima institucional en el que el conjunto de los trabajadores esté preocupado e involucrado en la trayectoria que recorren todos miembros de una administración, desterrando progresivamente la idea de que cada uno debe preocuparse por su promoción aún cuando fuera en detrimento de la trayectoria de otros.

Las negociaciones colectivas que ha instaurado la APN son ámbitos propicios para la revisión colectiva del “mapa institucional”, tanto en lo que refiere a tipos contractuales como a roles, funciones y modalidades de trabajo. Esto abre la oportunidad de reproducción de este espacio al interior de cada institución. Dispositivos tales como las encuestas de pares, los grupos focales y los talleres de evaluación también colaboran con los consensos que facilitan la ocupación de cargos de coordinación y conducción intermedia.<sup>30</sup>

Este enfoque reduce la carga de estrés institucional que acompaña generalmente la puesta en marcha de los procesos de promoción y concurso. A partir de una

---

<sup>29</sup> El enfoque solidario al que se alude en este artículo no suplanta los arreglos y reglamentaciones vigentes en la materia. Las autoridades institucionales, las oficinas de RRHH y los representantes gremiales serán responsables de poner en marcha los ámbitos de acuerdo, selección y evaluación tal como prevé la normativa vigente. En esta materia, remitimos a la Resolución N° 39/10 “Régimen de selección de personal para el sistema Nacional de Empleo Público”.

<sup>30</sup> Otra vez, la propuesta que aquí se realiza no invalida los procesos de selección y concurso previstos por la normativa vigente (Decreto 2098/08 “Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público; Resolución N° 39/10 “Régimen de selección de personal para el Sistema Nacional de Empleo Público”).

participación activa de los equipos institucionales en su organización e implementación, estos procesos se reconocerán como desafíos grupales antes que como oportunidades personales. Al mismo tiempo, se percibirá el valor de los diferentes puestos y no sólo el de los cargos de jefatura.

Consideramos que el reconocimiento del compromiso y la actitud militante como elementos claves del accionar estatal, así como un enfoque solidario aplicado al sistema de empleo público, profundizan la democratización de la Administración Pública y forma los sujetos del cambio de época<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Vale comentar que el desafío de la democratización interna alcanza a los tres poderes del Estado. En razón del tema de este artículo, no ahondaremos en los casos de los poderes legislativo y judicial.

## Referencias bibliográficas

Bernazza, C. (2006): *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. FLACSO. Disponible en: [www.claudiabernazza.com.ar](http://www.claudiabernazza.com.ar)

Bernazza, C. (2012). “Los desafíos del empleo público”, diario Tiempo Argentino, 6 de julio de 2012. Disponible en: <http://tiempo.infonews.com/autores/1014/claudia+bernazza/>

Bernazza, C.; de Pascual, M. C. (2012). “Continuidades y rupturas en la formación para el gobierno y la gestión de lo público” en *Aportes para el Estado y la administración gubernamental* N°30. Buenos Aires, diciembre, pp. 109 - 117.

Bernazza, C. (2012). “Concursos, carreras y jerarquías públicas. Propuestas para un empleo público al servicio de un proyecto de país”. En *Revista 200 Años de Estado*. Año III, N° VII. Septiembre/Noviembre 2012. Provincia de San Juan. pp. 14-18.

Castoriadis, C. (2007). *La institución imaginaria de la sociedad*. Tusquets Editores, Buenos Aires.

García Linera, Á. *Del Estado aparente al Estado integral*. Discurso en el acto de posesión presidencial, 22 de enero de 2010. Pág. 11. Disponible en: <http://www.vicepresidencia.gob.bo/spip.php?page=publicaciones>

García Linera, Á.: “La construcción del Estado”, Conferencia Magistral Facultad de Derecho UBA, 9 de abril de 2010. Disponible en: <http://cidac.filo.uba.ar/conferencia-magistral-de-%C3%A1lvaro-garc%C3%AD-linera-%E2%80%99Cl-a-construcci%C3%B3n-del-estado%E2%80%9D-facultad-de-derecho-uba-9>

López, A y Zeller, N. (2006). “La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal” en *Revista Argentina de Sociología*. Año 4, N° 6.

Matus, C. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.

Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.

Oszlak, O. (2006). “Burocracia estatal: política y políticas públicas” en *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político* N° 11, abril de 2006. Buenos Aires, pp 11-56.

Vilas, C. M. (2012). “Instituciones: ni tanto ni tan poco” en *Aportes para el Estado y la administración gubernamental* N° 30. Buenos Aires, diciembre de 2012, pp. 43-52.

### **Documentos consultados**

- “La comunidad organizada”. Discurso del Presidente Juan Domingo Perón en ocasión del Congreso Nacional de filosofía, marzo – abril de 1949. Edición del Instituto Nacional “Juan Domingo Perón”, Buenos Aires, 2006.
- “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.
- Decreto N° 993/91 (TO 1995), Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).
- Decreto 2098/08 “Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).
- Resolución N° 39/10 “Régimen de selección de personal para el Sistema Nacional de Empleo Público”.
- “Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina”, Comisión de Empleo Público y Carrera. 3° Asamblea Anual del Consejo Federal de la Función Pública. Mendoza, 23 y 24 de noviembre de 2006. Disponible en: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/documentos.html>

### **Enlaces**

ANSES – Observatorio <http://observatorio.anses.gob.ar/>

Consejo Federal de la Función Pública

<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/cofefup.html>

CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

<http://www.clad.org/>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación – Programa de Ingreso social con Trabajo

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/ingresosocialcontrabajo/114>

Vicepresidencia de Bolivia – Publicaciones.

<http://www.vicepresidencia.gob.bo/spip.php?page=publicaciones>

*CABA, febrero de 2013.*