



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Sexta Promoción

**Luces y sombras del SINAPA: análisis de su diseño e implementación desde
un enfoque institucional**

Carlos Nicolás Bohoslavsky – N° 6625

Buenos Aires, 18 de Octubre de 2012

Directora: Mercedes Iacoviello



*A la memoria de mi madre, Ita Paulina Burd.
Con amor y paciencia me fuiste enseñando el camino...*

Universidad de
San Andrés

Presentación

Este trabajo tiene la intención de analizar e investigar el diseño y la implementación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) desde un enfoque institucional. De este modo, podremos observar el rol que jugaron los diferentes actores, las reglas en las cuales se movieron y las instituciones que intervinieron, teniendo siempre presente el proceso histórico en que tuvo que desenvolverse la nueva carrera administrativa

Nuestra propuesta de estudio busca comprender y explicar un problema recurrente en la Argentina: una política estatal, diseñada adecuadamente y con un fuerte impulso político, se va desdibujando con el correr de los años atravesada por múltiples factores que imposibilitaron su correcta aplicación. No existe una única respuesta que nos ayude a entender este sombrío panorama y nos aclare el porqué de esta realidad. A lo largo del trabajo trataremos de responder a la delicada incógnita que significa el “fracaso” de una política pública. En este caso, las sombras y nubarrones que acecharon con ahínco al SINAPA, repasando tanto su diseño teórico como su puesta en práctica a partir de los primeros años de la década del noventa.

Pensar el SINAPA, adentrándonos en su “ciclo de vida útil”, nos servirá a su vez de ejercicio para descifrar el proceso de transformación del Estado y sus nuevas modalidades de relacionarse con la sociedad civil. Estudiar la carrera administrativa sin atender su contexto y ambiente sería caer en una trampa de la que difícilmente obtuviéramos resultados provechosos para el análisis de la cuestión.

Asimismo, la tesis se organizará de la siguiente manera. El primer capítulo hará eje en el aspecto metodológico, detallando los objetivos y la hipótesis sobre la cual versara el trabajo, los estudios previos sobre el tema y el marco teórico utilizado. En el capítulo dos nos adentraremos en el proceso de reforma del Estado y los cambios en el empleo público. Veremos el nacimiento del SINAPA como nuevo modelo de función pública, el mapa de actores, las instituciones políticas y las modificaciones en su estructura organizativa. El tercer capítulo abordará las principales restricciones y disfuncionalidades en la aplicación del nuevo

ordenamiento escalafonario, examinando la politización de la estructura burocrática, el rol de los partidos políticos, el Estado como campo de disputa de intereses, la crisis fiscal y la necesidad constante por parte de los gobiernos de reducir gasto en la administración pública. Terminaremos con un apartado dedicado a esbozar algunas conclusiones que nos socorran en la difícil tarea de interpretar el desengaño de una política pública destinada a modernizar y jerarquizar la función pública en la Argentina.



Universidad de
San Andrés

Introducción

A partir de los años ochenta, en gran parte del mundo y especialmente en los países desarrollados se pusieron en marcha políticas tendientes a mejorar la calidad del servicio público, buscando mayor eficiencia administrativa y una efectiva reducción de costos. Como todo proceso de transformación y observando las diferentes culturas políticas, esta corriente de cambio no fue homogénea y cada nación la aplicó a su medida y su tiempo.

Los países miembros de la OCDE¹ constituyeron el grupo pionero en reformar sus sistemas de recursos humanos con vistas a alcanzar un servicio civil más profesional y moderno. Tanto Australia, Nueva Zelanda como el Reino Unido se vieron involucrados desde principios de los años ochenta en procesos de reforma, cuyas razones principales pueden encontrarse en restricciones fiscales sufridas por el sector público, un aumento de las demandas de la sociedad y la necesidad de maximizar la transparencia en el uso de los dineros públicos. Como hemos afirmado, estas reformas no fueron iguales en todas las regiones, pero pueden encontrarse algunos puntos que indican el transitar por un mismo sendero: los sistemas implementados son descentralizados, flexibles y dotados de autonomía, con evaluaciones por desempeño y rendición de cuentas de carácter transparentes².

Es así como los cambios iniciados por los países centrales llegaron a América latina a fines de los años ochenta y principios de los noventa, con sus diferentes variantes, pero respetando los postulados que emanaban del “Consenso de Washington”³ respecto a la necesidad de reformar el Estado y abrir la economía al mercado.

¹ La OCDE es una organización de cooperación internacional compuesta por 31 Estados, cuyo objetivo máximo es coordinar políticas económicas y sociales. Fundada en 1960 con la intención de contribuir a una sana expansión económica de los países miembros y favorecer la expansión del comercio mundial.

² Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer: *Por un gobierno con resultados*, 1 Edición, México. Fondo de Cultura Económica, 1999.

³ Oscar Oszlak señala como iniciadores del movimiento de reforma al Presidente Reagan y a la Primer Ministro Margaret Thacher quienes debieron efectuar fuertes ajustes estructurales y cambios en la administración como forma de solventar la grave crisis fiscal que vivían sus respectivos países. Más adelante en 1989, el Consenso de Washington aprobó una propuesta, formulada por el economista John Williamson, para la reestructuración de los Estados latinoamericanos que incluía: **1)** la disciplina fiscal, **2)** el reordenamiento de las prioridades de gasto, **3)** la reforma tributaria, **4)** la liberalización de las tasas de interés, **5)** una tasa cambiaria competitiva, **6)** la liberalización del comercio internacional, **7)** la liberalización de la inversión externa directa en cada país, **8)** la privatización, **9)** la desregulación y **10)** la extensión de derechos de propiedad al sector informal. Oscar Oszlak:

A tono con la corriente mundial, la Argentina inicio en 1989 una vasta tarea para reformar su aparato estatal y las funciones que este cumplía, dando comienzo a un proceso radical de transformación de las históricas relaciones entre el Estado y la sociedad. En este punto, la Argentina representa un caso paradójico en los estudios de reforma, al ser impulsada por un partido que tradicionalmente había pugnado por un Estado fuerte y con un significativo rol en la distribución del ingreso. Esto no es un asunto que deba ser pasado por alto, ya que será una variable que nos ayude a comprender el diseño y la implementación del SINAPA, en la medida en que consideramos que la concepción que los partidos políticos tienen acerca del Estado determina en gran medida el éxito o no de una política pública.

Ahora bien, la tesis tiene como objetivo analizar los diversos factores político – institucionales que condicionaron el funcionamiento del SINAPA, tratando de explicar cuáles fueron las principales disfuncionalidades y restricciones, así como explicar sus causas a partir del juego entre los actores intervinientes.

Partiremos de una premisa que guiara todo el trabajo: en el marco de la reforma del Estado llevada a cabo por el gobierno justicialista existieron diversos factores políticos e institucionales que afectaron el proyecto modernizador que implicaba el SINAPA. El estudio de dichos factores nos permitirá lograr una mayor comprensión de los actores y sus reglas.

En el plano del trabajo vamos a pensar al Estado no en términos de poderío o autonomía sino en la capacidad que posee para implementar políticas públicas eficaces, analizando su estrategia de profesionalizar la función pública desde una óptica institucionalista.

Elegimos como marco teórico la visión institucionalista al considerar que nos permite superar las concepciones abstractas que guiaron históricamente los estudios sobre el Estado y acerca nuestra mirada a la capacidad que tiene para diseñar e implementar políticas públicas coherentes para el conjunto de la sociedad. La utilización de este enfoque será de gran utilidad para entender la política de recursos humanos en el Estado argentino durante los

primeros años de la década del noventa, haciendo hincapié en el rol desempeñado por los funcionarios políticos y las estructuras organizativas⁴.

La implementación del SINAPA se da en un contexto muy particular de la Argentina, con una democracia aun acechada por viejos fantasmas militares y un gobierno, que si bien gana las elecciones por una amplia diferencia, no lo hace con el apoyo de los sectores del poder económico, planteando numerosos interrogantes sobre su margen de gobernabilidad futura. Ante la sorpresa de muchos y la desilusión de otros, el nuevo presidente da comienzo a la más drástica reforma del Estado que se haya vivido hasta entonces y la Administración Pública Nacional no fue ajena a esa realidad de cambios e innovaciones. Se cree fundamental transformar la función pública para asegurar el éxito de los cambios económicos, y fue así como el SINAPA comienza a ser pensado, desde los organismos oficiales, como una carrera administrativa al servicio del nuevo diseño estatal. Era claro en el gobierno, que sería extremadamente difícil implementar las flamantes políticas económicas con la burocracia tradicional, siendo más que urgente alcanzar la profesionalización de la función pública. El proceso de transformación estatal que vivía la Argentina no podía darse el lujo de mantener el viejo esquema burocrático de gestión, incompatible con los nuevos objetivos del gobierno, que desde las tribunas gubernamentales enfatizaba la necesidad de dejar atrás los vicios estatistas del pasado y dar comienzo a un modelo de desarrollo, acorde con los designios de los organismos multilaterales de crédito y los países desarrollados.

En definitiva, el objeto del trabajo es poder hacer un análisis de aquellos factores políticos e institucionales que afectaron el diseño y la implementación del SINAPA, buscando demostrar que el contexto en que se llevan a cabo las políticas públicas tiene tanta o más importancia que el diseño original de las mismas. Estudiar el SINAPA no es únicamente dar cuenta de los cambios acontecidos al pasar de un sistema escalafonario a otro, teóricamente más moderno y profesional. Es dar testimonio sobre una época que seguramente quedara en la historia como la de los cambios más profundos en todo el aparato público. El SINAPA fue consecuencia de un nuevo diseño estatal, de un nuevo marco de relación entre el Estado y los ciudadanos y es justamente por su valoración simbólica que creemos importante su análisis.

⁴ Kathryn Sikkink: Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neo-institucionalista. Desarrollo Económico, Vol. 32, N° 128. Enero – marzo de 1993. Buenos Aires.

Capítulo 1

SINAPA: Marco Teórico y estrategia de análisis

El presente capítulo tendrá la difícil tarea de sentar las bases teóricas que darán sustento al conjunto de la tesis. Presentaremos, en primer término, el problema a tratar para dar paso al marco teórico con el cual lo abordaremos, seleccionando ciertas perspectivas analíticas que nos serán de gran utilidad al momento de explicar los dramas y padecimientos de nueva carrera administrativa.

1. Delimitando el problema

La implementación de las reformas al servicio civil durante la década de los noventa no acarreó resultados positivos tal como se esperaban, tanto las aplicadas a nivel nacional como las que se fueron desarrollando en las provincias. Esta falta de éxito no se debió tanto a un diseño deficiente de las políticas o a una aparente mala intención y desidia del funcionariado público, sino a un entorno político – institucional que desvirtuó y mal formó un conjunto de políticas que en su origen tenían la intención de lograr un servicio civil profesional y moderno.

Es precisamente este punto el eje central de nuestra investigación, al señalar que durante la implementación de la política tendiente a profesionalizar la gestión pública a principios de los años noventa, existieron una serie de factores políticos e institucionales que restringieron la eficacia y provocaron que el proyecto modernizador que en sus inicios implicaba un cambio positivo se fuera diluyendo y convirtiéndose en un símbolo de lo que pudo haber sido. Uno de los mayores problemas que encontramos al estudiar al Estado es su escasa capacidad para llevar a cabo políticas públicas que fomenten el desarrollo. Al afirmar esto, damos cuenta de la histórica relación del Estado nacional con los intereses organizados o grupos corporativos que a lo largo de décadas buscaron adecuar el aparato estatal a sus intereses económicos, políticos y sociales, limitando su fortaleza interna para cumplir de manera eficiente rol clave en la vida comunitaria.

Instituciones, actores, reglas de juego constituirán el pilar de nuestro estudio. Observar los factores que condicionaron el proceso de reforma del servicio civil nos permite identificar una serie de restricciones y disfuncionalidades político – institucionales que no solo afectaron la implementación del SINAPA sino que también y probablemente sea más importante limitan la capacidad del Estado para diseñar y ejecutar políticas públicas eficientes.

Si bien lo analizaremos más adelante, dentro de la explicación del marco teórico utilizado, es conveniente afirmar que al hablar de factores político – institucionales hacemos referencia a focalizar la atención en los actores y las reglas, tanto formales como informales, fortaleciendo la discusión en los actores, sus recursos de poder, sus intereses e ideología⁵.

Alejándonos un poco de los estudios que hacen centro en las instituciones en tanto sistema electoral o sistema federal que toman las políticas estatales como reglas y viendo el equilibrio general que de allí se deriva⁶, nuestro análisis está orientado al rol de los actores y los recursos tanto materiales como simbólicos que estos tienen disponibles. El SINAPA tiene la particularidad que nace dentro de un avance reformista del aparato estatal sin precedentes en la historia argentina, siendo parte de una concepción teórica que planteaba un nuevo Estado, con nuevos agentes y nuevos recursos.

El primer objetivo del trabajo es brindar un estudio de los factores que limitaron la implementación del SINAPA y su correcto funcionamiento durante los primeros años de la década del noventa, a partir del reconocimiento de una serie de variables político – institucionales, que al no ser tenidas en cuenta al momento del diseño de la política impidieron el desarrollo adecuado de la nueva carrera administrativa dentro del servicio civil.

Afirmamos que no fueron tenidas en consideración por los profesionales encargados del diseño, ya que entendemos que en toda elaboración de políticas, la definición que se tenga del problema a tratar lleva a que las alternativas propuestas tengan un claro rasgo subjetivo por parte de quien ostenta el poder para implementar la política deseada. Nuestro estudio parte de la premisa central que el éxito de una política pública depende en gran medida de la gestión

⁵ Fabián Repetto: La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales.

⁶ Mariano Tommasi y Pablo Spiller: Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. Programa de Naciones Unidas para el desarrollo y Fundación Gobierno y Sociedad. 1999. Buenos Aires.

que se tengan de los recursos humanos dentro del aparato estatal y es de esta forma que ninguna política tendrá relevancia si el Estado no cuenta con la capacidad necesaria para hacer frente a las numerosas restricciones y limitaciones provenientes del mismo entorno.

Centramos nuestro análisis en el SINAPA, al considerarlo uno de los intentos más vehementes de lograr un servicio civil moderno acorde a las nuevas políticas de gestión pública que se iban desarrollando en los países centrales, teniendo como principio la incorporación de ciertos aspectos gerenciales en la esfera estatal. Como fue señalado, la corriente gerencial no fue homogénea y en cada país o región que se aplicó se hizo teniendo en cuenta las particularidades del propio Estado, así como el grado de profesionalización de su servicio civil. Dentro del Cono Sur, las transformaciones se dieron en conjunto con procesos de Reforma del Estado, que tenían al problema de la gobernanza como punto central de la agenda. En este sentido, los casos de Brasil y Chile se destacan como los más exitosos en términos de consolidación de sus servicios civiles y el alto grado de institucionalización que alcanzaron sus políticas de recursos humanos. En Centroamérica, Costa Rica es uno de los pocos países que fue avanzando de forma progresiva en la instalación de un sistema de mérito. Si bien la ausencia de planificación estratégica todavía es fuerte en algunas áreas públicas, el Estado fue aplicando gradualmente políticas de largo plazo a fin de robustecer la gestión de recursos humanos.

El segundo objetivo que pretendemos considerar en el trabajo se desprende del principal, puesto que buscaremos describir el rol que desempeñaron los actores y las instituciones en el diseño y la implementación del SINAPA, señalando y explicando las causas de las restricciones y disfuncionalidades que atravesó el proceso de construcción y ejecución de la nueva carrera administrativa. Nuestro interés radica en el comportamiento de los actores y las instituciones al momento en que se considera inevitable transformar la administración pública como condición necesaria de la reforma que se iba desarrollando en el aparato estatal. Es claro que los actores perciben un problema de una manera subjetiva y que son sus intereses y su ideología lo que marcará el rumbo de la política aun pensando que su interés particular corresponda al interés general.

No es el propósito del trabajo realizar un estudio del SINAPA en tanto sistema de gestión de recursos humanos y su grado de adecuación a ciertos estándares normativos, como han planteado variados autores⁷. El foco de nuestro interés es, en cambio, analizar los factores tanto políticos como institucionales que restringieron su aplicación. Al momento de pensar el diseño, los encargados técnicos tenían la convicción de estar generando una política de Estado para los recursos humanos ponderando la formación de la nueva carrera administrativa como un paso adelante en cuanto a la profesionalización del servicio civil.

Uno de los mayores inconvenientes en la implementación devino del juego político y las restricciones y limitaciones que el mismo entorno fue produciendo en el nuevo escalafón. Tomando como propias las palabras de Meltsner⁸ es posible aseverar, observando la experiencia que supone el SINAPA, que el gran error que cometen las dependencias gubernamentales al momento de analizar las políticas públicas es obviar o desconocer sus implicancias políticas. Existe coincidencia entre los trabajos académicos encargados de estudiar al SINAPA, el señalar su correcto diseño y el buen funcionamiento del sistema en los primeros años de su aplicación, pero también hay un particular consenso en afirmar que a lo largo de los años su implementación se fue desvirtuando a causa de una serie de factores no tenidos en consideración a la hora de elaborar la política.

Destacando que diversos factores político – institucionales condicionaron el desempeño del SINAPA, indagaremos en las causas estructurales de esta distorsión dando cuenta de algunos puntos importantes: la politización de las estructuras burocráticas y su relación con el grado de desarrollo, la falta de consenso entre los actores en la elaboración de políticas, el estancamiento recurrente de los intentos de reforma, el papel de los partidos políticos y los sindicatos, las recurrentes y pronunciadas crisis fiscales que atentan contra una política de incentivos materiales a la función pública y la imposibilidad de dismantelar una cultura organizacional contraria a los principios básicos de una nueva carrera administrativa moderna y profesional.

⁷ Ver Echebarria 2006, Longo 2004, Iacoviello y Zuvanik 2006

⁸ Citado en Abal Medina y Nejamkis: Capacidades estatales: la construcción de capacidades administrativas y los cambios en el régimen de empleo público. Revista SAAP, Vol. 1, N° 1 Octubre 2002, página 113 – 139.

Las etapas de las políticas públicas constituyen momentos tensos de disputa entre actores⁹. Cada uno de ellos posee intereses divergentes, cuentan con recursos diferenciados y concepciones ideológicas disímiles, a pesar de lo cual están sujetos a reglas que imponen las mismas instituciones que marcan el accionar del sistema político. Las instituciones dan orden al poder político, mientras que las variables político – institucionales nos muestran la distribución de poder y las reglas de juego en que tiene lugar la disputa entre los actores que inciden o intentan incidir en la política¹⁰.

El problema del servicio civil se convierte en un ámbito más que propicio para las políticas estatales de reforma. La multiplicidad de actores que intervienen en la definición del problema y en la aplicación de la política la hacen un campo fértil para el estudio y el análisis. En la tesis vamos a buscar una explicación a las posibles causas del desvío en la implementación teniendo siempre en cuenta que todo proceso reformista se produce dentro de una realidad política determinada y en un entorno específico que influyen de diversas formas en la política establecida. En el trabajo mostraremos que la crisis sufrida por la carrera administrativa a lo largo del tiempo no pudo ser subsanada con la introducción de un nuevo sistema escalafonario, en la medida que persistieron conductas organizacionales que distorsionaron y debilitaron la implementación de la política.

2. Marco teórico

La siguiente sección será dividida en dos partes. En la primera inquiriremos en los estudios previos acerca de la función pública y los procesos de reforma estatal. Haremos un breve repaso de la evolución de los centros de análisis de políticas y la importancia de la investigación en ciencias sociales, propiciando la difusión e implementación de los resultados. La segunda sección estará dedicada a explicar nuestro marco teórico y los presupuestos centrales del enfoque institucional.

⁹ Manuel Tamayo Sáez: El análisis de las políticas públicas. En R. Bañon y E. Carrillo (comps.). La Nueva Administración Pública. Alianza., España 1997

¹⁰ Ver artículos Acuña – Repetto 2009, Acuña – Tommasi 2000

2.1. Estudios previos: el Estado y la función pública

Los trabajos sobre el Estado y la administración pública en la Argentina son relativamente recientes. Si bien el Estado ha sido objeto de estudio en las universidades, no fue hasta la década del setenta en donde se fundaron centros de investigación dedicados especialmente al análisis y la comprensión de la problemática estatal. En 1974 nace el CISEA, Centro de Investigación sobre el Estado y la Administración, como una iniciativa de Jorge Federico Sábato, Dante Caputo y Jorge Roulet en donde se llevaron a cabo numerosas investigaciones acerca del Estado argentino y la capacidad de la función pública para desarrollar políticas públicas. En los estudios se puede observar la preocupación del instituto por la situación de la administración pública dando recomendaciones para transformar el servicio civil con el objeto de mejorar su capacidad para el diseño y la implementación de políticas. El Estado es visto como un campo de batallas en donde los grupos de interés y los sectores corporativos dirimen sus conflictos en pos de maximizar las utilidades.

Un año más tarde, en Junio de 1975, comienza a funcionar el Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES, de la mano de prestigiosos científicos sociales como Marcelo Cavarozzi, Horacio Boneo, Elizabeth Jelin, Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell. Nacido en una de las épocas más duras de la Argentina y con la mayoría de sus miembros expulsados de las universidades¹¹, el centro promueve la elaboración de una serie de documentos de trabajo acerca de la realidad del Estado y los grupos burgueses nacionales. El Estado empieza a ser teorizado en relación con los sectores dominantes de la economía nacional, vislumbrándose la aproximación de una época más represiva y radicalizada. Inmerso en una Argentina violenta y con la Triple A actuando como un actor paraestatal y paramilitar de extrema importancia, el Instituto no podía darse el lujo de publicar libros, que como bien señala O'Donnell, de todas maneras “nadie se animaría a publicar”¹², por lo cual los documentos de trabajo circulaban en textos mimeografiados que en muchas ocasiones solo llegaban a editarse en el exterior, permitiéndoles a sus autores asistir a congresos y seminarios fuera del país. Varios de los textos eran escritos con la esperanza de que una vez pasada la tormenta autoritaria se llegara a

¹¹ Para conocer el nacimiento del CEDES ver [Introducción](#) en Guillermo O'Donnell: [Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización](#). Paidós 1997. Buenos Aires.

¹² Guillermo O'Donnell: [Catacumbas](#). Editorial Prometeo. 2008 Buenos Aires.

una democracia republicana, justa y en donde los conflictos se resolverían “respetando la humanidad de todos”¹³.

En 1975 Guillermo O’Donnell publica uno de los textos fundamentales en cuanto a la caracterización del Estado y su relación con los sectores dominantes. En “Reflexiones sobre los patrones de cambio en el estado Burocrático – Autoritario”, escrito originalmente en 1974, se realiza un profundo análisis de las causas que llevan a la implantación de este tipo de Estados en la región. El estudio, que forma parte de investigaciones anteriores, señala que a pesar de su capacidad de represión y su solemne aspecto se escondían múltiples tensiones que lo hacían incapaz de lograr la estabilidad política. El Estado capitalista que ensaya O’Donnell, es un Estado que respalda y organiza la dominación de clases fundado en las relaciones capitalistas de producción que articula desigualmente a la sociedad civil. Es un Estado autoritario cuya principal base social es la burguesía.

En Octubre de 1976, O’Donnell da a conocer lo que con el transcurrir de los años se iría convirtiendo en un texto clásico para entender la Argentina del momento, el Estado, su estructura burocrática y la distribución del poder entre los diversos actores políticos, económicos y sociales. “Estado y alianzas en la Argentina, 1956 – 1976” significa un riguroso estudio del Estado y su relación con la gran burguesía nacional y el capital internacional. Desde estas interrelaciones, O’Donnell va estudiando los impactos sociales y el colapso del Estado burocrático – autoritario (BA) a partir de los considerables movimientos sociales de 1969. El golpe de Estado de marzo de 1976 que instaura un nuevo tipo de Estado BA significa, en palabras del autor, una feroz venganza social¹⁴ no solo en cuanto a las políticas económicas del equipo de Martínez de Hoz sino de un objetivo más general y profundo como es el de liquidar para siempre a la Argentina rebelde, activa políticamente y popular que ya había hecho fracasar viejos intentos de liberalizar la economía. Un punto destacado y que a la vez nos sirve para comprender más la estructura del Estado nos la muestra el autor al señalar la alianza que se iba tejiendo entre la represión física y la economía. Una relación cuyo basamento era el odio a las clases populares, a la militancia sindical y la esperanza de que el golpe terminará con aquella Argentina anarquizada. El

¹³ Guillermo O’Donnell, *Ibid.*

¹⁴ Guillermo O’Donnell: Estado y alianzas en la Argentina, 1956 – 1976. Desarrollo Económico, Vol. 16, N° 64 Enero – Marzo 1977. Argentina

lenguaje tecnocrático encontró su lugar y convirtió a los actores dominantes de la economía en parte esencial de la política del Estado¹⁵.

El análisis de las políticas públicas comienza a tomar importancia como factor esencial para mejorar la capacidad del Estado. El CEDES publica en 1976, en forma de Documento de Trabajo uno de los primeros textos acerca de las políticas estatales como objeto de estudio. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacía una estrategia de investigación” de Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell da inicio a una serie de escritos preocupados por teorizar el conocimiento acerca de la investigación y el análisis de las políticas públicas. La definición del problema, la agenda pública y las alternativas de políticas descritas hacen del texto una guía para el diseño y la implementación de políticas.

La importancia de los trabajos expuestos simboliza el nacimiento de un nuevo tipo de Estado cuyos conflictos cruzan toda la sociedad. La liberalización, las grandes desigualdades sociales, la burguesía especulativa, la orientación de las clases dominantes hacia el sistema financiero y la escasa base productiva a nivel local comienzan a ser cuestiones abordadas desde los institutos de investigación de políticas.

Con el fin del gobierno militar y la llegada del estado de derecho, los ensayos en ciencias sociales se orientaron hacia el estudio de la transición democrática y sus dificultades de consolidación. Eran tales los temores a una reversión al autoritarismo, que las críticas “democráticas” a la democracia se veían aplacadas por la esperanza de que una vez consolidada, se corregirían sus fallas y se mejoraría su funcionamiento. El nuevo gobierno radical asediado por múltiples factores que erosionan su autoridad emprende algunas reformas buscando mejorar la capacidad técnica del Estado y modernizar el servicio civil. La creación de la Secretaría de la Función Pública y el impulso al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) como motor del desarrollo tecnológico de la gestión fueron logros que junto con la organización del Cuerpo de Administradores Gubernamentales

¹⁵ Para observar un análisis detallado del lenguaje tecnocrático y la consolidación del liberalismo económico en la Argentina ver Mariana Heredia: El proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA. En Alfredo Puciarelli (comp.): *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar, Siglo XXI, 2004*. Buenos Aires.

ambicionaron ser parte de una reforma profunda del Estado que incluía el traslado de la capital a la patagónica ciudad de Viedma, capital de la provincia de Río Negro¹⁶.

Los procesos de reforma de la función pública han sido objetos de considerables y variados trabajos, dedicados a su estudio y comprensión. En la Argentina, éstos tienen diversos orígenes. Por un lado, el Estado, principalmente a través del INAP, llevó a cabo numerosas investigaciones sentenciando la crisis del sistema burocrático tradicional y la necesidad de implementar cambios que conduzcan a una administración moderna y eficiente. De igual manera, las universidades y los centros de estudios fueron fuente de abundantes ensayos sobre la gestión, analizando los intentos reformistas y sugiriendo posibles correcciones a los cambios introducidos.

Durante los inicios de los años noventa y en concordancia con el proceso de reforma del aparato estatal, el INAP elaboró una serie de documentos sobre el desarrollo institucional y la reforma del Estado. En 1991, Alberto Bonifacio¹⁷ presenta un conjunto de aportes que luego serían de utilidad para sentar las bases de creación del SINAPA. En “Pautas para el Diseño de la Estructura Escalafonaria”, Bonifacio propone la urgencia de realizar modificaciones a la actual estructura vigente (decreto 1428/73)¹⁸ para lograr una exitosa transición de lo viejo a lo nuevo. El trabajo adquiere relieve cuando expone la necesidad de separar las categorías de revista del personal de las funciones jerarquizadas que puede desempeñar, a diferencia de los escalafones que se utilizan con asiduidad en la administración pública en donde las funciones jerarquizadas están asimiladas a categorías escalafonarias. El escrito de Bonifacio constituye uno de los primeros trabajos dentro de la función pública que se ocupa de planear estratégicamente una nueva carrera administrativa observando que el nuevo diseño estatal

¹⁶ El 16 de Abril de 1986, el presidente Alfonsín presentaba un ambicioso proyecto que incluía el traslado de la capital a Viedma, Río Negro. Entre los motivos principales esgrimidos se destacaba la descentralización del poder político y económico del país, fomentando al mismo tiempo el poblamiento de la Patagonia. Los altos costos del proyecto, la falta de apoyo y la aguda crisis posterior echaron por tierra todo intento de llevar el poder político nacional a la Patagonia argentina.

¹⁷ De gran trayectoria en la investigación y formulación de políticas, José Alberto Bonifacio ocupaba en 1991 la Coordinación de Programas de Investigación en la Dirección Nacional de Investigación y Estudios del Instituto Nacional de la Administración Pública. Desde el 2002 hasta la actualidad se desempeña como Director Nacional de Capacitación del INAP.

¹⁸ El Decreto 1428 del año 1973 origina un nuevo régimen escalafonario dentro de la Administración Pública Nacional cuya dotación en personal ascendía en dicha fecha a 69855 agentes. El escalafón estaba dividido en siete agrupaciones: Administrativo, Profesional, Técnico, Mantenimiento y Producción, Servicios Generales, Asistencias y Sistema de Computación de Datos.

requería superar los viejos conceptos administrativos en crisis. El nuevo Estado requería un nuevo servicio civil.

Estela Reymondes publica en 1991 un estudio concerniente al escalafón vigente hasta la sanción del SINAPA. “Análisis descriptivo del escalafón del personal de la Administración Pública” configura un detallado trabajo sobre las características del régimen escalafonario aprobado por el Decreto 1428 del año 1973 y la situación del servicio civil. La autora nos muestra como el diseño inicial se fue desvirtuando con el correr de los años, anulándose los requisitos de ingreso y las condiciones de ascenso, suprimiendo así los mecanismos fijados en el texto original. Reymondes señala que la clasificación por funciones prevista en el diseño del escalafón se fue erosionando obligado por la falta de autonomía de los diferentes agrupamientos y el permanente deterioro del nivel de remuneraciones. Esta situación da como resultado el sobredimensionamiento de determinados agrupamientos y el consiguiente vaciamiento de otros. El trabajo logra importancia en cuanto investiga exhaustivamente la situación del escalafón 1428/73 y sus problemas de implementación, asumiendo que es una necesidad inaplazable modificar la estructura de la carrera administrativa por otra más moderna que incorpore nuevas técnicas de gestión. Se puede observar un cierto paralelismo entre las críticas al escalafón para el Personal Civil de la Administración del año 1973 y las que se le realizaron al SINAPA durante los años de su funcionamiento. La crisis fiscal permanente del Estado, la falta de autonomía de los agrupamientos, la politización de la estructura escalafonaria, la habitual falta de transparencia en los concursos y las malas remuneraciones son situaciones concretas que se perciben en el análisis de encuestas realizadas a los trabajadores del servicio civil, tanto del escalafón 1428 como del SINAPA¹⁹.

A medida que el SINAPA se iba implementando, el INAP realizó un conjunto de estudios dedicados a analizar el funcionamiento de la carrera administrativa. Encuestas y evaluaciones se llevaron a cabo desde los primeros años con resultados y conclusiones que en muchos casos fueron utilizados para mejorar aspectos deficientes de su aplicación. En 1992, un

¹⁹ La tesis de Maestría de Alejandro Estévez: “El cambio de escalafón en la Administración Pública Argentina: sus principales núcleos problemáticos” de 1996, es una profunda exploración de la transición administrativa hacia el SINAPA y sus aspectos más conflictivos. Parte de esta tesis será utilizada en extenso en los capítulos posteriores del presente trabajo.

equipo de investigadores del INAP²⁰ elaboró un documento con la propuesta para la implementación del Sistema de Evaluación de Desempeño previsto en el diseño original del SINAPA. El trabajo incluía el esbozo de herramientas de evaluación diferenciadas para cada nivel jerárquico. Considerado un instrumento idóneo para superar las falencias existentes²¹, el SINAPA reconocía en la evaluación por desempeño uno de los aspectos centrales de su estructura. En el artículo 42 del decreto que da origen al escalafón se resalta que la estabilidad del agente público²² dependerá de la calificación de desempeño que obtenga en los periodos evaluados²³.

Con el nuevo escalafón en marcha, el INAP desarrolló una serie de encuestas de opinión con el objetivo de conocer la valoración de los propios agentes públicos acerca del funcionamiento del sistema. En 1993, el instituto da a conocer la Encuesta de Opinión sobre el SINAPA²⁴. En el estudio se obtienen resultados muy interesantes para su análisis. Con una muestra de 300 casos, el 90 por ciento de los encuestados afirma que el principal problema es el de los bajos salarios. Al enunciar las dificultades, nos damos cuenta que la implementación del SINAPA no pudo superar la vieja cultura organizacional de la administración pública y los postulados de un servicio civil moderno y profesional quedan en muchos casos solo en los enunciados. El trabajo del INAP a dos años de aplicar el SINAPA, señala una serie de problemas que teóricamente el nuevo sistema iba a corregir. Escasas posibilidades de progreso, falta de motivación, acomodos políticos, ausencia de directivas claras, escasez de recursos materiales, falta de planes de trabajos, jefes con poca o nula capacidad, deficiente capacitación e inestabilidad política son las principales deficiencias que enumeran los agentes público en la encuesta de opinión. La reforma del Estado tenía como ideal la transformación de la administración pública, un objetivo que iba más allá de profesionalizar la gestión, ya que un Estado que va transmutando en cuanto a su estructura, sus funciones y su intervención en la sociedad requiere de un instrumento capacitado para la consecución de sus fines. Un

²⁰ Víctor Sciannamea, Mónica Hendlin e Inés Pozzi: Evaluación de Desempeño del Personal comprendido en el SINAPA. Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. INAP, 1992. Buenos Aires.

²¹ Decreto SINAPA 993/91 del 27 de mayo de 1991

²² Al hablar de estabilidad del agente pública nos referimos a lo sancionado en el artículo 10 del régimen jurídico básico de la función pública, Ley 22140 aprobada por Decreto 1798/80

²³ El diseño original del SINAPA indicaba que el personal con estabilidad deberá ser evaluado una vez al año, entre los meses de agosto y octubre, siempre que el agente hubiera prestado servicios efectivos durante seis meses como mínimo desde la anterior evaluación.

²⁴ José Casanova, Carlos Mariano, Estela Reymondes y Alejandro Rodríguez: Encuesta de Opinión sobre el SINAPA. Documento N° 50. Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, INAP 1993. Buenos Aires

detalle notable que nos muestra la encuesta está referido a la percepción de los agentes del sistema como estructura burocrática. Es así como un alto porcentaje considera estar de acuerdo con los principios que rigen la nueva carrera administrativa, pero sigue percibiendo que el reconocimiento en base al merito no ha variado respecto al viejo escalafón. La evaluación del desempeño por parte del personal y los requisitos de capacitación para ascender en la carrera son bien vistos y poseen la conformidad de la mayoría de los servidores públicos encuestados, aunque aclaran que rara vez se cumplen asumiendo que la excesiva politización de las estructuras perjudica la profesionalización y la jerarquización del SINAPA. La encuesta de opinión concluye con algunas recomendaciones para mejorar la eficacia del nuevo sistema. Subraya la necesidad de trabajar en las motivaciones y expectativas del personal, redefiniendo el sentido de la carrera a través de políticas más consensuadas, la difusión con mayor precisión de los perfiles de profesionalidad deseables con el objetivo de motivar al personal al logro de los mismos y la revisión de aspectos negativos en el reencasillamiento de los agentes públicos, cuestión ampliamente cuestionada por gran parte de los encuestados.

Pasados dos años del estudio anterior, el INAP difunde un nuevo trabajo analizando la implementación del SINAPA. “Evaluación de la puesta en práctica del SINAPA”²⁵ de 1995 es un estudio de opinión a 500 agentes del servicio civil con entrevistas en profundidad a funcionarios de conducción y dirección de la administración pública. El documento examina y explora las evaluaciones realizadas por los actores a cada una de las dimensiones de la nueva carrera. Según los altos directivos de la administración, el SINAPA es considerado de manera favorable, relacionándolo con la profesionalización de la gestión, la promoción y la racionalización de la burocracia pública. Sin embargo, según los datos recogidos en las entrevistas, existen ciertos obstáculos que impiden el normal funcionamiento, entre los cuales se destacan dos: la relación de sueldos entre cargos simples y funciones ejecutivas y la relación entre sueldos y niveles del SINAPA en cargos simples. A nivel gerencial, se piensa que un tiempo más prolongado en la implementación podría ir perfeccionando algunas distorsiones que se observan, principalmente en lo concerniente a la proliferación de

²⁵ Dirección de investigaciones: Evaluación de la puesta en práctica del SINAPA. Documento de trabajo N° 52, INAP, 1995. Buenos Aires

normativa modificatoria, la inadecuación entre niveles y funciones y la ausencia de capacitación específica.

Los dos estudios de opinión analizados, de 1993 y 1995, nos revelan algunos patrones comunes de análisis. Son muestras importantes con entrevistas en profundidad a actores de diferentes niveles de la carrera. En ambos trabajos se valora al SINAPA de una forma beneficiosa y se lo piensa como una buena idea para modernizar y profesionalizar la gestión del Estado, pero asimismo se observan pautas culturales que no se han podido modificar con la implementación del nuevo escalafón. El amiguismo político y la falta de reconocimiento al mérito constituyen dos de las consideraciones negativas que se observan en ambos estudios, en donde muchos de los entrevistados se refieren a presiones políticas o manejo espurio de las normas como factores subjetivos que limitan la concreción de una carrera administrativa profesional. Existe un punto muy significativo para su observación detallada: ambas investigaciones dan cuenta de un buen comienzo del SINAPA, llamado periodo “de oro”, aceptado por los agentes públicos, pero desvirtuado a lo largo del tiempo, no tanto por un mal diseño, sino por factores del entorno que impidieron el desarrollo de la carrera. La persistencia de la vieja cultura burocrática está presente, tanto en las encuestas de 1993 como en las entrevistas intensivas del año 1995.

Así como el INAP desplegó una intensa actividad de investigación y estudios, el ámbito académico también se interesó por los intentos de innovación y profesionalización del servicio civil en la Argentina. Trabajos académicos de universidades y centros de estudios hicieron centro en el SINAPA como la última gran reforma a la administración pública.

En un escrito preparado para la reunión de la Latin American Studies Association del año 2001, Abal Medina y Nejamkis²⁶ realizan un profundo análisis del SINAPA y de la capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas públicas. Los autores afirman que hay ciertas limitaciones y desviaciones producto principalmente del juego político que afecta la implementación del nuevo sistema de carrera. El trabajo señala la falta de una burocracia institucionalizada al estilo weberiana como un elemento restrictivo de la capacidad estatal,

²⁶ Juan Manuel Abal Medina y Facundo Nejamkis, ob.cit.

permitiendo que sectores corporativos se adueñen del Estado para maximizar sus intereses particulares.

En sintonía con el estudio anterior, pero escrito unos años antes, en 1993 Kathryn Sikkink desarrolló una extensa investigación sobre la capacidad y la autonomía del Estado en Argentina y Brasil durante las presidencias de Arturo Frondizi y Juscelino Kubitschek respectivamente²⁷. Desde una visión institucionalista, la autora señala que la diferencia entre la capacidad del Estado en ambos países no se relaciona con el tamaño en términos absolutos ni con el número de funciones que cumple, sino que la diferencia más importante y significativa radica en las estructuras organizativas, en las normas y procedimientos que gobiernan a la burocracia y en la aptitud técnica de los funcionarios públicos. En divergencia de lo ocurrido en la Argentina, el Estado brasileño instruyó constantemente a sus funcionarios, desarrollando áreas específicas de innovación tecnológica en la gestión. Como bien establece Sikkink, la capacitación en gran escala fue iniciada en Brasil en los años treinta, mientras que en la Argentina, Frondizi se encontró con una burocracia que recién empezaba a ocuparse de sus funcionarios²⁸. El trabajo brinda un panorama de la evolución del sector público en dos países claves del Cono Sur destacando la importancia de los recursos humanos en el diseño y la ejecución de políticas. Más que el tamaño del sector público, subraya Sikkink, lo efectivamente importante es la calidad y continuidad de las instituciones y del personal existente.

La reforma a la gestión pública y sus problemas de implementación se han explicado en muchas publicaciones desde la importancia que adquiere el juego político. En “El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas”²⁹, Iacoviello parte de una tesis original, aseverando que al existir un entorno politizado y contradicción de intereses entre diferentes grupos de poder, el diseño y la implementación de las estrategias de recursos humanos en las organizaciones del sector público, son el resultado del poder relativo de los participantes en el juego político. La autora señala que el proceso de decisión en recursos humanos es político debido a que toda organización pública es un escenario de

²⁷ Kathryn Sikkink, ob.cit.

²⁸ Sikkink afirma que el Estado argentino no contaba ni con la capacidad ni la continuidad para asumir un rol desarrollista percibiéndolo como débil institucionalmente y con una alarmante falta de autonomía.

²⁹ Mercedes Iacoviello: El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas. Cuaderno CEPAS N° 4. Centro de Políticas, Administración y Sociedad. Septiembre de 1996. Buenos Aires.

actividad política, no a un nivel partidario sino organizacional. Dado el enorme valor que tiene el entorno político, Iacoviello muestra que uno de los factores que complejiza los procesos de toma de decisiones se encuentra en la coexistencia entre funcionarios políticos y funcionarios de carrera, volviendo imposible el ideal clásico de burocracia propuesto por Weber³⁰, ya que los funcionarios de carrera hacen mucho más que solo ejecutar políticas definidas con anterioridad, desdibujándose la división entre cuestiones políticas y técnicas. La politización de la organización pública define la política y el modo de implementarla.

En el trabajo de Iacoviello encontramos un dato por más atrayente para los interesados en los procesos de reforma de la gestión pública. Señala la autora, que si existe la pretensión de modificar el sistema de recursos humanos, la variable adecuada para trabajar no es el sistema en si mismo, sino el equilibrio de poder entre políticos y funcionarios de carrera. En este punto, lo importante es destacar que toda decisión en materia de recursos humanos es influenciada por la actividad política. Lo difícil es establecer un equilibrio de poder entre los políticos y la burocracia que permita aumentar la capacidad estatal en el diseño y la implementación de políticas.

Analizando el SINAPA en tanto principal escalafón dentro del servicio civil argentino, Iacoviello, Zuvanic y Tommasi³¹ nos muestran como la implementación de la nueva carrera administrativa se vio limitada por el entorno altamente politizado y por la permanencia en la burocracia de viejas pautas de comportamiento que impidieron el cumplimiento de las reglamentaciones básicas. La investigación de los autores, fruto de un trabajo exhaustivo sobre el servicio civil en la Argentina, se focaliza en el último intento de lograr un servicio civil profesional en base al merito, haciendo hincapié en un conjunto de restricciones que limaron las esperanzas de alcanzar una gestión de recursos humanos desarrollada. Si bien los autores señalan que el régimen del empleo público debería influir en forma positiva sobre el nuevo sistema, el poco apego a las normas y reglas desvirtuaron la implementación de la

³⁰ Weber determinaba una clara separación de poderes entre políticos y burócratas, en donde los políticos debían diseñar políticas según la plataforma electoral votada por el pueblo y la burocracia solo debía encargarse de implementar la política asignada.

³¹ Mercedes Iacoviello, Laura Zuvanic y Mariano Tommasi: Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en la Argentina. Trabajo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 2003. Panamá.

carrera cuyos principios teóricos son considerados como un paso adelante respecto al viejo escalafón 1428 del año 1973.

Al analizar las causas que deterioraron la implementación del SINAPA, Iacoviello, Zuvanic y Tommasi identifican tres grandes factores. El primero es la ausencia de dirección estratégica de la gestión de recursos humanos. En segundo lugar la alta politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos, degradando las nuevas normas o aceptándose como válidas ciertas prácticas distorsivas y por último, la persistencia de la cultura burocrática que impide la aplicación de las nuevas directivas. Aun con una serie de elementos restrictivos, los autores apuntan que el SINAPA representa una importante mejora en relación al esquema vigente hasta mediados de los años ochenta. Al señalar esta cuestión se vuelve relevante un dato que se destaca en el trabajo: el problema no son las reglas, sino la falta de consenso para respetarlas.

La reforma del Estado y la profesionalización de la función pública fueron tratadas con sumo interés por los organismos multilaterales de crédito, produciendo considerables investigaciones comparativas en los países de Latinoamérica. El Banco Interamericano de Desarrollo a través del Dialogo Regional de Política³² constituye una fecunda herramienta de observación sobre la gestión estatal. En un documento elaborado por el Dr. Oszlak se analiza exhaustivamente la situación del servicio civil en América Latina y el Caribe³³. El trabajo contiene los resultados de un estudio realizado a los sistemas del servicio civil vigentes en los países de Latinoamérica y el Caribe con el objetivo de poder examinarlos comparativamente, observando su evolución y los avances conseguidos en la instauración de servicios civiles fundados en los principios de capacidad, igualdad, merito, transparencia y eficiencia³⁴. A partir de la investigación, el autor señala que muchas de las reformas, consideradas propias de las *best practices*, se reflejaron con claridad en la legislación de numerosos países de la región, pero no llegaron a tener una aplicación práctica y productiva. Cuestión que se debió,

³² Creado en diciembre de 1999 a instancias de Banco Interamericano de Desarrollo, el Dialogo Regional de Política se convirtió en un espacio para la ampliación y profundización del dialogo entre los países de la región, de manera de contribuir al intercambio de experiencias y prepararse para los nuevos retos que implica la globalización.

³³ Oscar Oszlak: *El servicio civil en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Dialogo Regional de Política. Washington DC 2001.

³⁴ El informe del BID se basa en la experiencia del autor en materia de consultoría técnica en recursos humanos, en la bibliografía existente hasta la fecha y en la información obtenida de veinte países que cooperaron en base a un cuestionario enviado por el banco.

principalmente, a los conflictos no resueltos entre la racionalidad técnica y las condiciones políticas y culturales del medio en que pretenden ser implementadas.

Concluye Oszlak afirmando que si bien los sistemas de servicio civil constituyeron uno de los ejes centrales de los procesos de transformación estatal, se vieron fuertemente vulnerados por una cultura burocrática resistente a todo tipo de cambio y la ausencia de voluntad política para llevar adelante el proceso reformista. En palabras del autor, detrás de esta conducta errática de las autoridades políticas se esconde una real vocación maliciosa de utilizar al servicio civil como fuente de poder

Siguiendo los estudios del BID, el Dialogo Regional de Política divulga en 2006 un extenso informe sobre el estado del servicio civil en América Latina, bajo la supervisión de Koldo Echevarría³⁵. En él, se presentan los resultados de un profundo diagnóstico de 18 países de la región elaborado bajo el marco analítico de Francisco Longo. Uno de los aspectos más interesantes del informe reside en la negación de “recetas mágicas” para alcanzar la eficiencia y racionalidad en la organización de los servicios civiles, donde aquello que “ha funcionado en un país, no tiene porque funcionar necesariamente en otros”.

El estudio da cuenta de grandes diferencias en cuanto al desarrollo institucional de los servicios civiles. Por un lado se puede observar países con un desarrollo mínimo debido en parte a la alta politización de las estrategias del ingreso y egreso del personal público y por la ejecución de procesos reformistas sin apoyo político y sin sustentabilidad técnica. Por otra parte y en el lado opuesto, aunque con cuentas todavía pendientes, podemos encontrar burocracias con propensión a la consolidación, en donde el mérito y la orientación a resultados se vuelven normas corrientes para el funcionamiento del servicio civil, en donde la política de recursos humanos tiene una clara dirección estratégica y una fuerte institucionalización.

³⁵ Koldo Echevarría (editor): Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Dialogo Regional de Política. Washington DC 2006.

Cuadro N° 1. Nivel de Desarrollo del servicio civil en América Latina y el Caribe (Elaboración propia en base a los datos obtenidos por el Documento del Banco Interamericano de Desarrollo)

Desarrollo Mínimo	Bolivia, Paraguay, Honduras, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Perú, Ecuador y Republica Dominicana	Excesiva politización en los procesos de selección y desvinculación del personal. Reformas sin apoyo ni sustentabilidad
Desarrollo Medio	Argentina, Venezuela, Costa Rica, Uruguay, México y Colombia	Proceso de reformas que no han logrado su consolidación
Desarrollo Alto	Brasil y Chile	Sistemas meritocraticos y orientados al resultado. Respeto a las normas y clara planificación estratégica de los recursos humanos del Estado

Universidad de

San Andrés

Los estudios de análisis comparado de los distintos sistemas de servicio civil en la región tienen una importante historia dentro del campo académico. Así como los organismos multilaterales realizan sus diagnósticos de situación dando soluciones para mejorar la eficiencia y la eficacia del Estado, también encontramos centros regionales que buscan aunar esfuerzos en pos de profesionalizar la gestión pública. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) viene desarrollando una intensa actividad desde el año 1972 para modernizar la administración pública y reformar democráticamente el Estado³⁶. Numerosos autores dedicados al estudio de la gestión y el Estado han escrito en su revista³⁷, trabajado en los documentos del centro o exponiendo en los congresos que el

³⁶ El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo se constituyó en el año 1972 por mandato de los gobiernos de México, Perú y Venezuela. Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la administración pública

³⁷ La revista del CLAD *Reforma y Democracia* es una publicación cuatrimestral arbitrada dedicada a estimular el progreso intelectual en la comprensión sobre las relaciones Estado – Sociedad, así como a divulgar propuestas y alternativas para orientar las transformaciones requeridas en la Administración Pública (información obtenida en el sitio web del CLAD: www.clad.org)

CLAD realiza periódicamente, convirtiéndose en uno de los lugares más importantes de discusión y debate sobre políticas públicas.

Los trabajos e investigaciones sobre el Estado y la función pública han sido numerosos y variados en cuanto a su matiz ideológica. Existe coincidencia en los científicos sociales encargados de estudiar el SINAPA de considerarlo un avance respecto a la situación anterior, pero de igual modo está el consenso que la existencia de factores del entorno y la deficiencia institucional contribuyó notablemente a desvirtuar la carrera administrativa y restarle todo el impulso modernizador de sus comienzos.

2.2. Marco teórico: el enfoque institucional

Hasta los inicios de la década del noventa, buena parte de la bibliografía del Estado giraba en torno a su autonomía o su fuerza en función de su relación de poder con la sociedad civil, según la cual un Estado adquiriría autonomía y poderío si sus políticas no eran el reflejo de las demandas e intereses de los sectores dominantes³⁸.

En la tesis pretendemos adoptar un modelo que supere la concepción del Estado como “territorio de batallas” en donde se dirimen los conflictos, centrandó nuestro interés en los aspectos más concretos de sus estructuras e instituciones.

Por este motivo, tomaremos la perspectiva de Kathryn Sikkink en sus numerosos estudios acerca de los factores que determinan la capacidad de los Estados para aplicar políticas públicas. Según Sikkink, a fin de comprender más acabadamente la naturaleza del Estado así como su desarrollo histórico es necesario abandonar los viejos conceptos de poderío y autonomía, dando paso a un nuevo modelo analítico que incluya todas las complejidades del aparato estatal y no solo sus relaciones de autoridad respecto a la sociedad civil. Lo valioso e importante del enfoque institucional radica en que realza el papel de los funcionarios y de las

³⁸ Se habla de autonomía estatal cuando las políticas no benefician a los sectores principales de la clase dominante, ni le fueron impuestas al país por contingencias externas ineludible. En este sentido, puede afirmarse que durante el primer gobierno peronista, el Estado gozó por primera vez de un alto grado de autonomía respecto de los grupos dominantes tradicionales de la Argentina. Carlos Waisman: Reversal of Development in Argentina: Postwar Counterrevolutionary Policies and Their Structural Consequences, Princeton: Princeton University Press, 1987, citado en Sikkink, ob.cit.

estructuras organizativas en la determinación de los desenlaces políticos. Una vez constituidas, las instituciones tienden a perdurar y su influencia va más allá de las condiciones que hicieron posible su surgimiento.

Sikkink señala que la capacidad de un Estado no se supedita a su tamaño en términos absolutos ni al número de funciones que desarrolla, sino más bien en la fortaleza que posee para ampliar sus capacidades de manera tal de poder lograr un grado significativo de confianza pública en él. Llevando a cabo un análisis comparado entre Brasil y la Argentina, Sikkink muestra que las diferencias más reveladoras se observan en la estructura organizativa de ambas naciones, donde las normas y procedimientos que rigen la burocracia y la idoneidad técnica de los funcionarios subrayan el Brasil de Juscelino Kubitschek como el periodo en el cual el Estado desempeñó un papel político más destacado, dándose tanto políticas de corte clientelista como una mejor movilización de recursos técnicos. A diferencia de la Argentina, Brasil supo desarrollar un servicio civil más meritocrático, que convivía de manera relativamente pacífica con marcados elementos patrimonialista en sus Estados federales.

Estudiando el surgimiento de las ideas desarrollistas, la autora alega que si bien la índole de las instituciones no gravitó en su nacimiento, sí fue un factor más que necesario en la instrumentación de esas políticas. La diferente naturaleza de las instituciones en uno y otro país, hizo que la administración de Kubitschek pudiera fomentar con un alto nivel de aceptación popular sus políticas desarrollistas. En palabras de Sikkink, el gobierno de Arturo Frondizi, a pesar de tener un discurso moderno y poner el acento en el aspecto tecnocrático, hizo poco por aumentar la capacidad estatal para capitanear la política económica. En este punto, nos resulta necesario manifestar la débil situación política en la que se encontraba la administración de Frondizi, encorsetada en medio de un fuerte poder militar que condicionó muchas de las políticas que el gobierno pretendía implementar. De la misma manera que una burocracia moderna influye sobre la capacidad del Estado, el grado de apoyo político y la legitimidad del proceso democrático favorecen la ejecución de políticas estatales de largo alcance. En muchas ocasiones, sectores corporativos y su facultad para imponer la agenda, limitan la capacidad estatal para aplicar determinadas políticas sectoriales, postrando sus posibilidades de éxito.

Haciendo nuestro el marco de referencia utilizado por Sikkink, podemos establecer que el enfoque institucional nos será de gran provecho para estudiar la capacidad del Estado y sus orientaciones específicas en materia organizativa, de procedimientos e intelectual.

Skowronek³⁹, citado por Kathryn Sikkink, describe la tendencia organizativa del Estado en relación de la concentración, penetración y centralización de la autoridad, mientras que los factores de procedimientos e intelectuales constituyen una guía para estudiar el reclutamiento, retención y capacitación de los funcionarios encargados de aplicar la política pública. El análisis de estos factores, señala Skowronek, permite clasificar y comparar los atributos de Estado, constituyéndose en un indicador más que valido para observar la capacidad y autonomía del Estado.

Ahora bien, en este punto creemos necesario explicar que entendemos por capacidad estatal. Fabián Repetto⁴⁰ asevera que la capacidad estatal resulta de una combinación compleja entre capacidades políticas y técnico – burocráticas, relacionadas con el grado de sustentabilidad fiscal que tengan las intervenciones en términos de políticas públicas. Estudiando el caso de la Argentina, Repetto señala que las diversas reformas estatales presentan una característica común: la debilidad política, como por ejemplo para regular a los sectores capitalistas más influyentes y poderosos. Esta restricción se ve acompañada por la ausencia de un satisfactorio servicio civil, en donde se observan rasgos de la burocracia weberiana coexistiendo de forma caótica con elementos patrimonialistas y del nuevo gerenciamiento público.

Ante las limitaciones de carácter político y la creciente debilidad del aparato organizacional, Repetto propone aunar capacidades técnicas con políticas, al observar que algunos intentos de mejorar la calidad técnicas en las instancias decisorias no han prosperado o se han debilitado a causa de la ausencia de líderes políticos dispuestos a nutrirse de información y conocimiento para alcanzar una mayor institucionalidad social.

³⁹ Citado por Kathryn Sikkink: Las capacidades y la autonomía del Estado. Páginas 14 - 15

⁴⁰ Fabián Repetto: Autoridad social en la Argentina: aspectos político – institucionales que dificultan su construcción. Serie Políticas Sociales 62, División de Desarrollo Social. CEPAL. Febrero 2003, Santiago de Chile. Página 48

Por su parte, Kathryn Sikkink bosqueja el intenso vínculo existente entre capacidades estatales y la construcción de una burocracia pública. La autora esboza una relación casi lineal entre la gestión de recursos humanos del sector público y el aumento de las capacidades del Estado para forjar determinadas políticas económicas⁴¹. Si bien subscriben al planteo de Sikkink, Abal Medina y Nejamkis⁴² buscan dar un salto teórico al preguntarse acerca de los pasos necesarios para generar una estructura de incentivos que permita lograr un aumento significativo de las capacidades del Estado, teniendo como base una política orientada a la gestión de recursos humanos. La falta de consolidación de un cuerpo burocrático profesional y la persistencia de una cultura organizacional arcaica obstaculizan la construcción de las capacidades administrativas⁴³, paso previo al fortalecimiento de las capacidades estatales. Para los autores, el concepto de capacidad estatal implica una concepción y un entendimiento más complejo del Estado y sus intervenciones. Para adquirir dichas capacidades, el desarrollo del aparato administrativo es una condición necesaria, pero no suficiente.

Estudiando el SINAPA y los conflictos del empleo público en la Argentina, Abal Medina y Nejamkis ambicionan pensar la capacidad estatal desde una perspectiva más amplia. Un Estado con las capacidades suficientes para hacer frente a las nuevas problemáticas y al mismo tiempo conservando un grado importante de autonomía⁴⁴. La burocracia tiene, en este sentido, un destacado papel por cumplir: buscar conservar su autonomía y simultáneamente convertirse en motor del desarrollo económico junto a los sectores más dinámicos y activos del empresariado nacional.

⁴¹ Destacando la enorme importancia de una correcta política de recursos humanos, Sikkink manifiesta que históricamente, Brasil supo tener instituciones especializadas solidas, aisladas del juego político, y dotadas de procedimientos de reclutación, capacitación y promoción basados en el merito. A pesar de numerosos inconvenientes, Brasil pudo construir un servicio civil que acrecentara la capacidad del Estado en el fomento de políticas de corte desarrollistas. Sikkink, ob.cit.

⁴² Abal Medina y Nejamkis, ob.cit.

⁴³ Entendemos por *capacidades administrativas* el conjunto de recursos materiales, técnicos y humanos que asisten al Estado en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas. Junto a la *capacidad política*, representada en las prácticas formales e informales de gestión de los recursos y de relacionamiento con las tramas políticas y sociales, forman los dos componentes básicos de la *capacidad estatal*. De esta manera, resulta imposible pensar la existencia de capacidad estatal sin un adecuado equilibrio entre capacidad política y administrativa.

⁴⁴ Los autores toman el concepto de “autonomía enraizada” de Peter Evans, donde la burocracia aparte de contar con cierto grado de autonomía y capacidad debe estar enraizada a la sociedad.

Luciano Andrenacci⁴⁵ entiende las capacidades estatales como la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar objetivos sociales a través de políticas públicas. En un análisis que centra su mirada en la política social, Andrenacci describe tres ejes que sustentan la capacidad del Estado: a) Nivel de autonomía relativa o el grado de libertad de acción respecto a actores internos y externos; b) Nivel de efectividad, entendida como la posibilidad de producir efectos relevantes, impactos parecidos a los efectos buscados, y garantizar que la ley y las instituciones sean el ámbito efectivo de interacción social y c) Nivel de legitimidad, es decir la aceptación activa de la organización estatal por parte de actores externos e internos. La capacidad estatal se expresa en la aptitud que poseen las instancias de gestión estatal para recibir, priorizar y responder a las demandas que se expresan como problemas públicos, poniéndose de manifiesto en el mantenimiento de la ley y el orden, la gestión de la economía, el sistema de protección social, el posicionamiento del país dentro del sistema internacional y en el régimen político – institucional.

Existen una gran variedad de estudios e investigaciones en las ciencias sociales que tienden a considerar al Estado no como un todo homogéneo y unificado, al observar la multiplicidad de funciones que cumple. En este camino se encuentran los trabajos de Skocpol⁴⁶, quien plantea que los estudios más productivos de las capacidades del Estado, tienden a centrarse en áreas de actuación concretas. Alonso⁴⁷ sostiene la importancia de los estudios de caso con el fin de poder configurar un mapa que distribuya los puntos fuertes y débiles para la realización de los objetivos propuestos. De esta manera, resulta relevante la realización de análisis de capacidades desagregadas por ámbito de política y por agencias estatales involucradas.

Si bien existe coincidencia en pensar a las capacidades estatales como las habilidades para llegar a un propósito, es esto último lo que genera discrepancias entre los diferentes autores y enfoques. Hay quienes puntualizan a la capacidad estatal como la destreza de las agencias

⁴⁵ Luciano Andrenacci: Política pública y política social en América Latina. Curso de actualización Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Universidad Nacional de Cuyo. 2009

⁴⁶ Theda Skocpol: El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. Zona Abierta N° 50. Editores Fundación Pablo Iglesias. 1989 España.

⁴⁷ Citado en Fernando Javier Isuani: Capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas públicas. Trabajo preparado para el IV Congreso de Administración Pública. Agosto 2007. Buenos Aires.

gubernamentales para llevar a cabo sus tareas con eficacia, efectividad y sustentabilidad⁴⁸, mientras que por otro lado, la reconocen como la habilidad para identificar necesidades y obtener recursos faltantes, así como para diseñar incentivos y crear oportunidades para un mejor uso de los recursos disponibles⁴⁹. En un trabajo que estudia las capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas públicas a través del análisis de un caso en particular como es el uso y la protección de los recursos hídricos en la provincia de Buenos Aires, Fernando Isuani busca construir su marco teórico a partir de pensar las capacidad del Estado como el conjunto de habilidades estatales para coordinar el trabajo de diversas organizaciones semi autónomas, o parte de ellas, y para desempeñar de manera eficaz las funciones desplegadas en el marco del proceso de implementación de una política pública⁵⁰.

En una clásica investigación sobre el Estado, Peter Evans indica que hay determinados condicionamientos que afectan la fortaleza del Estado para desarrollar las políticas adecuadas. En este sentido, Evans afirma que los niveles de capacidades estatales dependen del grado de autonomía enraizada que pueda desplegar. De dicha autonomía parte una asociación en principio discordante, un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social. De este modo, el funcionariado profesional mantiene estrechos vínculos con la comunidad empresaria y financiera, pero conserva un grado considerable de autonomía para formular sus preferencias y obrar en consecuencia. Es así, como el análisis que propone Evans muestra que la capacidad del Estado no depende únicamente del nivel de preparación técnica e intelectual de la burocracia, sino que es muy importante el grado de interacción que tengan los poderes públicos con los sectores dominantes de la economía y del ámbito internacional⁵¹.

Buscando dejar atrás los estudios que ven al Estado únicamente como un hostil campo de conflictos, la propuesta de estudio que presentamos retoma como marco teórico el planteo de

⁴⁸ Hildebrand y Grindle: Building sustainable capacity in the Public Sector: What can be done? En Grindle, Merilee, ed. "Getting good government. Capacity building in the public sector of Developing Countries". 1997 Boston, Harvard University Press.

⁴⁹ Hall, citado por Fernando Javier Isuani, ob.cit.

⁵⁰ Fernando Javier Isuani, ob.cit.

⁵¹ Evans señala que una característica de los nuevos estudios acerca del Estado es la admisión de la importancia de la capacidad del Estado, no únicamente en el sentido de la pericia y perspicacia de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz. Peter Evans: El Estado como problema y solución. Desarrollo Económico, vol. 35, N° 140. Enero – Marzo 1996. Argentina.

Sikkink de trabajar utilizando un enfoque institucional que nos ayude a comprender más minuciosamente las estructuras del Estado y sus orientaciones en materia organizativa, de procedimientos e intelectual. Esta orientación teórica permitirá entender el éxito de determinadas políticas a partir de una serie de condicionantes, como la existencia de instituciones especializadas solidadas y perdurables en el tiempo, aisladas en lo posible del juego político y dotadas de una sucesión de procedimientos que conduzcan al establecimiento de una burocracia moderna, profesional y al servicio de la ciudadanía, con una clara rendición de cuentas de sus funciones.

En síntesis, la tesis se apoyara en el enfoque institucional, ya que para evaluar el peso que han tenido los diversos factores político – institucionales que restringieron la aplicación del SINAPA se analizaran la estructura organizativa del Estado, las normas y procedimientos que guían la conducta del funcionariado público y su idoneidad técnica para realizar su tarea dentro del aparato estatal. La vida política en general, y la problemática del empleo público en particular debe incluir siempre un componente institucional. Como asevera Riker: “las instituciones dan coherencia al sistema político”⁵².

Tomaremos entonces como propia la hipótesis que desarrollan Abal Medina y Nejamkis cuando señalan que si bien en términos conceptuales, el régimen de empleo público debería influir de manera positiva sobre las capacidades del Estado, la existencia de ciertas restricciones limitan u obstaculizan su impacto. Desde el enfoque institucional, analizando los actores involucrados y sus recursos de poder, estudiaremos los factores que coartan la fortaleza del Estado para implementar políticas de profesionalización del servicio civil, haciendo hincapié en la dinámica del juego político y las características propias del Estado argentino.

⁵² William Riker: Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. En American Political Science Review, n° 74, pp. 432-447. 1980.

Capítulo 2

Reforma del Estado y empleo público

1. Gobierno de Alfonsín: Crisis política y económica

Cuando el día 30 de Octubre de 1983 llegaba a su fin y la Unión Cívica Radical se imponía como ganadora en las primeras elecciones luego del gobierno militar iniciado en Marzo de 1976, se rompía con la llamada “ley de Hierro de la democracia”, la cual establecía que en elecciones limpias, competitivas y sin proscripciones, el Partido Justicialista era ganador seguro⁵³. La dura derrota más los cambios en la estructura social de la Argentina, le impusieron al peronismo la ardua tarea de adaptarse a los nuevos tiempos y reinventarse a sí mismo con el fin de ganar nuevos electores a los ya tradicionales e históricos militantes del partido. El nuevo gobierno radical liderado por Raúl Alfonsín no tuvo un tiempo demasiado prolongado para disfrutar los sabores de la victoria, al heredar una grave situación económica y un escenario político muy condicionado por la fortaleza de actores no electos⁵⁴ que ejercían una enérgica presión para seguir manteniendo sus privilegios tradicionales.

En materia de política económica, el nuevo ministro y su núcleo de asesores más cercanos representaban un corte abrupto con la política seguida durante los duros años del proceso militar⁵⁵. El Ministro, Bernardo Grinspun, era un hombre con una larga historia dentro del partido radical y el Ministerio de Economía fue ocupado por cuadros tradicionales del partido que compartían una misma filiación ideológica en cuanto al proyecto de país que se debía

⁵³ Carlos H. Acuña señala dos novedades significativas originadas en el triunfo del radicalismo respecto al pasado: por un lado pierde el justicialismo por primera vez en elecciones limpias y en segundo término, surge un gobierno enfrentado y con la intención de debilitar al poder sindical. Argentina. Hacia un nuevo modelo. Nueva Sociedad N° 126. Julio – Agosto 1993.

⁵⁴ Denominamos actores no electos a aquellos que no siendo elegidos democráticamente cuentan con el suficiente poder para sujetar a las autoridades electas a restricciones severas o vetos, o excluirlas de importantes ámbitos de decisión política. Guillermo O’Donnell se refiere especialmente a las fuerzas armadas y de seguridad. O’Donnell: Otra institucionalización. Revista Política y Gobierno, vol. III, núm. 2. Segundo semestre 1996. México.

⁵⁵ El gobierno de facto dio marcha atrás con la política de sustitución de importaciones vigente hasta 1976 y desarrolló su proyecto económico bajo los principios de volver al modelo de ventajas comparativas de Argentina como exportadora de bienes primarios, apertura de la economía y reducción del papel del Estado. Carlos H. Acuña muestra que estas medidas fueron aceptadas por el conjunto de las Fuerzas Armadas para solucionar de una vez por todas con el “problema peronista” y disciplinar a los sindicatos.

establecer⁵⁶ bajo el mando del presidente Alfonsín⁵⁷. Desde el equipo económico los datos no eran alentadores. La situación socioeconómica se advertía con suma preocupación y dramatismo. Para el ministro Grinspun, el problema principal se hallaba en la elevada tasa de desocupación, los bajos salarios y la consiguiente retracción de la demanda y la producción, por lo cual los primeros pasos de la gestión fueron dirigidos a recomponer el poder adquisitivo de la ciudadanía, expandir el gasto público y tras otorgar un aumento en las remuneraciones de los sectores trabajadores, congelar los precios y los salarios⁵⁸.

Steven Levitsky en un trabajo sobre la mutación del peronismo luego de la derrota electoral de 1983⁵⁹ afirma que el gobierno radical no estuvo dispuesto a aplicar políticas ortodoxas como pretendían los organismos internacionales de crédito, ni contaba con la capacidad para hacerlo. A las graves dificultades en el contexto interno, se le sumaba el problema de la deuda, generando un clima de incertidumbre que mellaba la confianza de gobernabilidad en la administración radical. El gobierno se manifestaba públicamente decidido a honrar los compromisos con los acreedores, pero a su vez confiaba en alcanzar un cierto nivel de tolerancia y flexibilidad que ayudase a las nacientes democracias latinoamericanas a consolidarse⁶⁰. La cifra total de la deuda era considerada impagable si seguían descendiendo los precios de los productos exportados por el país y continuaban incrementándose la tasa de interés de Estados Unidos de América.

Carlos H. Acuña señala que la estrategia de la administración de Alfonsín para salir de la crisis socioeconómica se establecía en dos puntos fundamentales. Por un lado, en el manejo de los recursos tradicionales del Estado para regular el funcionamiento de la economía y por

⁵⁶ Al referirse al ministro Grinspun y su grupo de asesores, Mariana Heredia asevera que por su trayectoria y manifestaciones públicas, los miembros del nuevo equipo económico se presentaban más como políticos dedicados a la economía que como profesionales comprometidos con la gestión. La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín. En Alfredo Pucciarelli: Los años de Alfonsín. Siglo XXI. 2006 Buenos Aires

⁵⁷ Mariana Heredia afirma que una particularidad del gobierno radical fue la decisión de Alfonsín de evitar la concentración de poder económico en su equipo, reservándose un derecho de injerencia y veto, que luego desdeñaría. La demarcación de la frontera entre economía y política. ob.cit.

⁵⁸ Heredia afirma que la aplicación del programa económico de 1983 buscaba propiciar la reactivación y la redistribución progresiva de los ingresos, controlando algunas variables claves como la inflación, el tipo de cambio y la tasa de interés.

⁵⁹ Steven Levitsky: La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelar, 1983 – 1999. Siglo Veintiuno Editora Iberoamericana. 2005 Buenos Aires

⁶⁰ Heredia señala que las autoridades argentinas presuponían que las democracias de América Latina serían bien recibidas en el exterior y que los países centrales se mostrarían dispuestos a hacer concesiones para facilitar su fortalecimiento, ob.cit.

otra parte, en la comprensión que esperaba el gobierno radical por parte de las democracias centrales respecto a las obligaciones externas⁶¹. La victoria sobre el siempre “desconfiable” peronismo más los cambios institucionales fueron pensados por el nuevo gobierno democrático como un signo positivo que repercutiría favorablemente en los sectores de poder económico extranjeros y aliviaría las penurias monetarias de la Argentina.

Al no tener una respuesta favorable y ver que sus supuestos no eran acertados, en 1984 el gobierno enfrentó al Fondo Monetario Internacional con la suspensión de los pagos de la deuda y la aplicación de medidas de corte keynesianas para estimular la producción y establecer una equitativa distribución del ingreso⁶². El delicado escenario económico era acompañado por una situación política que distaba de ser la mejor. Las Fuerzas Armadas, desprestigiadas luego de la dictadura y la derrota en la guerra de Malvinas, se resistían a que sus hombres sean sometidos a juicio por los crímenes cometidos durante el gobierno de facto, presionando al gobierno de manera inconstitucional, para poner un fin a lo que ellos denominaban un hostigamiento civil a los hombres que habían derrotado a la subversión⁶³.

La estrategia económica del gobierno parecía no funcionar. A medida que los índices inflacionarios iban escalando, los tres principios básicos sobre los cuales se basaba el proyecto económico de 1983, la reactivación, redistribución y estabilización debían replantearse. El aumento de los salarios y el crecimiento económico perderían su potencialidad si no se lograba frenar el aumento generalizado de precios que afectaba a grandes sectores de la ciudadanía. A comienzos de 1985, la inflación alcanzó un valor cercano al 25 por ciento mensual. Como bien asevera Heredia, aún para quienes se sentían cercanos ideológicamente al gobierno, la inflación había dejado de ser un “mero obstáculo” para convertirse en el centro de la política económica de la gestión alfonsinista⁶⁴. La inflación alcanzó en el año 1984 un 688 por ciento anual y se esperaba que 1985 llegará con fuertes vientos hiperinflacionarios lo cual se sumaba al crecimiento de los sectores opositores y a la

⁶¹ Acuña, ob.cit..

⁶² Levitsky, ob.cit.

⁶³ Ver Elizabeth Jelin: Memoria colectiva y represión: perspectivas comparadas sobre los procesos de democratización en el Cono Sur de América Latina (2002), Los trabajos de la memoria (2002), Las conmemoraciones: las disputas en las fechas in-felices (2002) y Monumentos, memoriales y marcas territoriales (2003). Siglo XXI Madrid – Buenos Aires

⁶⁴ Heredia, ob.cit.

imposibilidad del equipo económico de generar espacios de diálogo que sustentaran su continuidad en el gobierno.

El aumento generalizado de precios no daba respiro, limitando la capacidad de gestión de la administración radical. A la incontenible espiral inflacionaria pronto se le sumó la intransigencia de las democracias centrales y los grupos de acreedores haciendo derrumbar toda esperanza de las nacientes poliarquías latinoamericanas en lograr acuerdos de renegociación de la deuda. La intervención de los organismos internacionales y más precisamente del Fondo Monetario Internacional se veía como irremediable, así como la salida del ministro Grinspun. El fracaso del Plan Austral⁶⁵, aplicado por el nuevo ministro Sourrouille de 1985 a 1987, obligó al gobierno a adoptar políticas cada vez más ortodoxas con una fuerte oposición del empresariado y los sectores sindicales.

Carlos H. Acuña afirma que tanto la frustración del primer plan económico implementado por Grinspun y de índole keynesiano como el Plan Austral desarrollado por Sourrouille, se malograron al confirmar que ni la solidaridad internacional llegaba a un extremo de flexibilizar las demandas por el pago de la deuda externa, ni el poder del Estado y su situación fiscal eran lo que solían ser en las etapas previas al golpe de Estado de marzo de 1976⁶⁶. A medida que las condiciones económicas se iban haciendo cada vez más vulnerables, la confianza en el gobierno se dañaba de forma casi definitiva. Las fuertes pujas sindicales, los reclamos del sector empresario y la abultada derrota electoral de 1987 debilitaron la gestión y la habilidad del gobierno para aplicar políticas que reencauzaran el deteriorado escenario socioeconómico. En un clima de crisis profunda y con un fuerte traspie en las elecciones legislativas, el gobierno implementó su tercer programa económico al que denominó “Plan Primavera” en 1988, con el objetivo claro de buscar revertir el fuerte proceso inflacionarios que destruía los salarios y generaba un clima de aprensión que minaba todo intento de gestión política.

⁶⁵ Levitsky marca los fuertes conflictos distributivos entre grupos sindicales y empresarios poderosos como una de las causas más importantes del fracaso del Plan Austral, cuya finalidad era reducir la inflación mediante el control de los salarios y precios. Si bien en sus inicios se pudieron ver algunos logros positivos, el recrudescimiento inflacionario tiró por la borda las bases sobre las que se sustentaba el plan de junio de 1985.

⁶⁶ Acuña, ob.cit.

La fuerte desconfianza de los actores económicos y políticos respecto al nuevo plan terminó por destruir las pequeñas y limitadas esperanzas del gobierno radical de reencauzar el rumbo perdido. El fracaso del Plan Primavera canceló todo intento del gobierno de gestionar la crisis⁶⁷. Levitsky señala que el Producto Bruto Interno se contrajo tanto en 1988 como en 1989, las reservas de divisas en el Banco Central se redujeron a un nivel alarmante y, a comienzos del año 1989, tanto las autoridades del Fondo Monetario Internacional como del Banco Mundial suspendieron sus desembolsos producto del incumplimiento de las obligaciones de pago⁶⁸. Con las elecciones generales a menos de un año, la posibilidad de que el candidato opositor resulte vencedor no colaboraba para mejorar el clima económico. La fuga de capitales y la especulación financiera iban de la mano con una victoria segura del Partido Justicialista, culminando en febrero de 1989 con una corrida masiva del dólar⁶⁹.

En palabras de William Smith, el golpe de mercado a la economía argentina produjo la tan temida estampida hiperinflacionaria. La inflación alcanzó un 3620 por ciento entre agosto de 1988 y julio de 1989⁷⁰. Crisis económica, debilidad política, fragilidad institucional, acecho constante de los poderes neutrales, centrales sindicales intransigentes y escasa capacidad del gobierno para generar apoyos aun en aquellos sectores a los que se buscaba resarcir fueron elementos comunes que terminaron por minar los exiguos márgenes de maniobra de un gobierno de transición.

En este escenario de dificultades económicas y conflicto político, los resultados de las elecciones del 15 de mayo de 1989 no trajeron mayores sorpresas. El Dr. Carlos Saúl Menem superó por un holgado margen al candidato radical Eduardo Angeloz y se convirtió en el

⁶⁷ Inflación, altas tasas de interés, disminución de la inversión, recesión y devaluación de la moneda norteamericana con una deuda externa creciente, solo podía desembocar en una crisis de proporciones inimaginables aun para la Argentina. Acuña, ob.cit.

⁶⁸ Levitsky, ob.cit.

⁶⁹ Los funcionarios de primer orden de la administración alfonsinista culparon directamente a las autoridades del justicialismo de provocar un golpe de mercado con el propósito de liquidar cualquier resto de gobernabilidad, ahuyentando con un discurso temeroso a los inversores extranjeros y al sector financiero. El presidente Alfonsín en una entrevista realizada por el periodista Rodolfo Braceli pocos años después de dejar el gobierno incriminó directamente como ejecutor del golpe financiero al ex ministro de economía del gobierno peronista Domingo Felipe Cavallo quien, según relata el ex presidente, viajó tiempo antes de las elecciones de 1989 a los principales centros económicos con palabras catastróficas respecto a la gestión del gobierno radical. Rodolfo Braceli: Caras, caritas y caretas. 50 personajes de Argentina: modelo para armar. Editorial Sudamericana. 1996 Buenos Aires.

⁷⁰ William Smith: Democracy, distributional conflicts and macroeconomic policymaking in Argentina, 1983 – 1989. Journal of Inter – American Studies and World Affairs (summer) 1 – 36. 1990.

segundo presidente democrático elegido luego del oscuro periodo que representó el gobierno militar⁷¹.

2. Hacia un nuevo Estado: Reforma estatal y emergencia económica

A un tiempo prolongado de los acontecimientos, hoy podríamos afirmar sin temor a equivocarnos, que ningún cientista social pudo prever ni imaginarse las primeras medidas económicas y políticas que iba a tomar el flamante gobierno peronista. En plena campaña electoral, el entonces gobernador de La Rioja, se destacaba por una violenta retórica nacionalista, apoyada en los lineamientos centrales de la doctrina y la liturgia justicialista: actos multitudinarios en todo el país, imágenes de Perón y Evita, recorridas por los distritos más marginales, fuerte defensa del rol del Estado en la economía y una férrea oposición a toda forma de liberalismo económico y político⁷².

Carlos Menem asumió la primera magistratura en medio de una crisis económica sin antecedentes en la historia del país. La entrega anticipada del poder implicaba un factor más importante que el traspaso de mando de un presidente democrático a otro y es la debilidad institucional para construir instancias de diálogo que hagan posible una salida ordenada de la crisis. La partida de Alfonsín se dio en un marco muy especial: la inflación había alcanzado un 197 por ciento mensual, el PBI había descendido a niveles solo comparables con los del año 1974, escasez de reservas y ausencia total de crédito por parte de los organismos internacionales y un escenario político que hacía incapaz al Estado nacional para aplicar políticas públicas que medien en los dinámicos sociales. La desconfianza del empresariado y de los sectores financieros hacía el nuevo presidente se sentía con fuerza en los círculos del poder económico, fundada en gran medida en los recuerdos de aquel candidato presidencial,

⁷¹ Flavia Freidenberg en un exhaustivo análisis del populismo latinoamericano argumenta que el éxito electoral de Menem no se debió a una crisis institucional, aunque sí a un tensionamiento de la gobernabilidad. La pérdida de control sobre las variables macroeconómicas, los saqueos a los supermercados en el Gran Buenos Aires y Rosario y la derrota electoral resultaron ser piezas que unidas acabaron por cuestionar la legitimidad del gobierno radical para conducir el país hasta la fecha constitucionalmente fijada. La tentación populista. Una vía al poder en América Latina. Editorial Síntesis. 2007 Madrid

⁷² Estudiando el discurso de campaña, Freidenberg lo destaca como de neto corte nacionalista, antiimperialista, apelando a los valores clásicos del populismo peronista, con una clara promesa de luchar contra la corrupción, la descentralización política, augurando el renacimiento del Estado a través del fortalecimiento de las empresas estatales. En sus innumerables alocuciones prometió aumentos de salarios por medio de una muy publicitada revolución salarial, así como justicia social y redistribución de la riqueza. Freidenberg, ob.cit.

gobernador de una provincia chica y de las más empobrecidas de la Argentina, que recorría el país con eslóganes excesivamente populistas y fuerte aliado de los dirigentes sindicales de su partido⁷³.

La realidad iba a ser otra. Una vez en el poder, Carlos Menem abandonó por completo la plataforma populista de la campaña y navegó con prisa y sin calma hacia el proceso de reforma estatal más enérgico de América Latina⁷⁴, modificando diametralmente las tradicionales relaciones entre el Estado y la sociedad. El discurso amenazante y la violenta oratoria contra el capital financiero y especulativo fueron dejadas rápidamente de lado, produciéndose una inesperada alianza con los sectores históricamente enfrentados al peronismo. Como bien afirma Acuña, el inesperado nombramiento de representantes de uno de los grupos oligopólicos más poderosos de la Argentina como es Bunge y Born, al frente del Ministerio de Economía no dejaron lugar a dudas sobre la dirección que irían adquiriendo las políticas socioeconómicas⁷⁵ que aplicaría el naciente gobierno justicialista⁷⁶. En su primer discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación el 1 de Mayo de 1990, Menem dejó muy en claro cuál iba a ser el camino a seguir. En él habló de la esperanza de construir un capitalismo humanizado, decente, competitivo y eficiente, transformar el Estado mediante la privatización de las empresas públicas, la eliminación de las regulaciones, la racionalidad administrativa, el saneamiento de las cuentas fiscales, la apertura al mundo y la ausencia de controles innecesarios. Así como su hermano y Senador Nacional, Eduardo Menem, habló de evitar ponerle bandera de remate a la soberanía nacional ante los primeros intentos reformistas del gobierno de Alfonsín⁷⁷, el ahora presidente indicó en su oratoria ante

⁷³ Mariana Heredia: Reformas estructurales y renovación de las élites económicas en Argentina: estudio de los portavoces de la tierra y el capital. Revista Mexicana de Sociología, año 65, N° 1. Enero – marzo 2003. México D.F.

⁷⁴ El Banco Interamericano de Desarrollo, en un informe del año 1997, consideraba a las reformas emprendidas por el gobierno de Carlos Menem como la de mayor alcance en América Latina durante la década de los noventa. Latin America after a Decade of Reforms: Economic and Social Progress. 1997, Washington D.C.

⁷⁵ Acuña, ob.cit.

⁷⁶ Levitsky destaca que además de incorporar a ejecutivos de la multinacional Bunge y Born, Menem llevó al gobierno a numerosos tecnócratas partidarios de la economía de mercado reservando muy pocos lugares de importancia para los peronistas. En la misma línea, nombró a Álvaro Alzogaray asesor en cuestiones de deuda externa y firmó con la UCEDE un pacto programático que postulaba la sustitución de la economía estatista inflacionaria por una economía libre. Levitsky, ob.cit.

⁷⁷ Durante la interpelación al entonces Ministro de Obras y Servicios Públicos Rodolfo Terragno el 27 y 28 de abril de 1988, el Senador Nacional por La Rioja hizo un encendido discurso contra el intento radical de privatizar Aerolíneas Argentinas y ENTEL. Entre sus palabras se destacan: “Por último, con respecto al tema de que las empresas hayan dado pérdidas en otros años, es sabido que esto ha sucedido, pero de lo que pueden estar seguros es de que el justicialismo no les ha puesto ni les pondrá jamás bandera de remate, porque está en juego

los legisladores que todas estas medidas no significaban rematar el Estado nacional, sino devolverle su soberanía, su capacidad de gobierno, su indispensable actividad sobre los sectores en los cuales no puede ni debe estar ausente, focalizando su actividad en funciones estratégicas y esenciales: educación, salud, justicia, gobierno y seguridad.

A pocos meses de haber iniciado su gestión, el gobierno desarrolló una serie de medidas de largo alcance tendientes a transformar desde la raíz la matriz productiva de la Argentina. Con mayoría legislativa a su favor y la colaboración del principal partido de la oposición, el gobierno sanciona las dos leyes que marcan el comienzo del proceso de cambio estructural en el corazón mismo del Estado nacional. El 17 de agosto de 1989 se ratifica la Ley de Reforma del Estado mientras que el 1 de Septiembre del mismo año el Poder Legislativo sanciona la Ley de Emergencia Económica⁷⁸. Ésta última suspendió los regímenes de promoción industrial, de exportaciones y de compras del Estado⁷⁹. La ley introduce el congelamiento de las estructuras de personal existentes y la racionalización de los recursos humanos a través de la reubicación, promoviendo la participación de empleados, obreros y usuarios en el seguimiento, desempeño, gestión y propiedad de los establecimientos y entidades públicas⁸⁰.

Por su parte, la Ley de Reforma del Estado marcó el fin de uno de los pilares clásicos del patrón de desarrollo preexistente, al fijar el marco por el cual se podían privatizar las empresas del Estado⁸¹. El objetivo principal de la ley fue la reestructuración integral del aparato estatal, priorizando las funciones esenciales y atendiendo en concurrencia con el sector privado la seguridad social, la educación y la salud⁸². En palabras de Mariana Heredia, en muy pocos meses la Argentina pasó de un sistema semiproteccionista con fuerte presencia

la soberanía del Estado. La soberanía nacional no tiene precio, no se vende, no se enajena, ni se la debe poner en peligro”.

⁷⁸ Ley de Reforma del Estado N° 23.696 y Ley de Emergencia Económica N° 23.697

⁷⁹ Juan Carlos Torre asevera que esta ley fue un duro golpe al centro mismo del capitalismo asistido que se desarrolló desde la posguerra. El proceso político de las reformas económicas en América Latina. Editorial Paidós. 1998 Argentina. Acuña y Repetto afirman que un Estado que era un espacio central de conquista en una compleja lucha política desde los inicios mismo de la segunda posguerra pasó a ser considerado el obstaculizador de cualquier posibilidad de crecimiento y culpable de las cíclicas crisis económicas que vivía la economía del país. Citado en Abal Medina y Nejamkis, ob.cit.

⁸⁰ Norberto Zeller y Darío Impala: Reseña del proceso de Reforma del Estado en la Argentina (1989 – 1996). Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 58. Dirección de Estudio e Investigación. INAP Argentina.

⁸¹ Torre, ob.cit.

⁸² Uno de los puntos fundamentales de la ley y que mejor marcan su espíritu es el que afirma que la presencia del Estado en cada tipo de actividad deberá justificarse adecuadamente según el principio de la subsidiariedad.

del Estado, a un sistema abierto que acuerda prioridad a las leyes del mercado⁸³. Los antiguos adversarios del peronismo observaban con sumo agrado la aplicación de políticas públicas que venían reclamando desde los años cuarenta, no pudiendo entender como un gobierno peronista les otorgaba más privilegios y concesiones que ninguna otra administración en las últimas décadas.

Rápidamente aprobadas por el Congreso, la sanción de estas dos leyes implicó un elevado grado de delegación de poder. Juan Carlos Torre destaca que en virtud de la cesión de facultades legislativas hecha por el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo logró un autentico cheque en blanco en relación a cuestiones centrales del proceso de reforma económica⁸⁴ y en momentos en que el legislativo de mayoría oficialista no se alineó de forma disciplinada, se recurrió en gran número a los Decretos de Necesidad y Urgencia a fin de liberar ciertas ataduras que sufrían las reformas. Siguiendo el análisis de Torre, ésta manera de ejercer el poder fue formando un estilo decisionista en el ejecutivo, que supo explotar el espacio político generado por la crisis para acumular recursos que le permitiera originar los grandes cambios económicos.

En este punto, se vuelve relevante para nuestro análisis buscar algunas explicaciones teóricas que nos ayudan a entender el éxito del gobierno en la aplicación de la política económica, comprendiendo que en el caso argentino, el populismo no desafió al neoliberalismo sino que se acomodó a éste y lo complementó al facilitarle la implementación de las reformas económicas estructurales⁸⁵. La aparente paradoja en la cual partidos políticos de sustento obrero que habían sido los encargados de llevar adelante políticas económicas proteccionistas y redistributivas en el periodo de posguerra fueran los gestores de la implementación del neoliberalismo en la región, bien puede emplearse para explicar en parte el poco costo político que tuvo que enfrentar el gobierno peronista al momento de aplicar las drásticas políticas de la emergencia económica y la reforma estatal. Vale preguntarse si una administración no justicialista hubiese contado con el suficiente respaldo para poner en

⁸³ Mariana Heredia, ob.cit.

⁸⁴ Fue el mismo congreso el que le otorgó al ejecutivo los poderes institucionales para prescindir de la propia asamblea legislativa al momento de aplicar la nueva política económica. Torre, ob.cit.

⁸⁵ Germán Lodola: Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina. Dossier. Dialogo Político. Fundación Konrad Adenauer 2004.

funcionamiento un programa de ajuste y reconversión productiva de forma tan radical y profunda.

2.1 Éxito de la política económica y compensaciones a los perdedores

Desde que el proceso de reforma estructural se fue aplicando, con matices bien diferenciados, a lo largo de América Latina, la literatura especializada buscó dilucidar acerca de los factores que promovieron los intransigentes cambios en la política económica. Países con una fuerte tradición estatista se embarcaron en programas económicos de ajuste estructural con una profunda desvalorización del rol desempeñado por el sector público, dando por concluido un largo ciclo de desarrollo hacia dentro promovido históricamente por el Estado.

Juan Carlos Torre señala que existieron una serie de elementos que condujeron a América Latina a imprimir una nueva dirección a sus opciones de desarrollo. En su análisis⁸⁶, los cambios que ocurrieron en el contexto internacional condicionaron fuertemente las alternativas de desarrollo de los países de la región, aun cuando las respuestas fueran elaboradas sin un patrón común y siguiendo la naturaleza interna de cada país. Si bien la adversidad económica constituyó un fuerte estímulo para el ajuste estructural, no puede decirse que bastó por sí sola para definir cuándo, cómo y en qué medida habría de efectuarse el ajuste. Torre nos muestra que para completar el estudio hace falta introducir un segundo factor de carácter interno tan importante como el económico y es la influencia que ejercen las ideas, las fuerzas sociopolíticas y las instituciones en el diseño y aplicación de las políticas públicas para hacer frente a situaciones de crisis. Este factor de carácter político trae al primer plano el papel de las elites políticas, encargadas de filtrar las orientaciones ideológicas del entorno y decidir los cambios o la continuidad de las políticas estatales.

Tanto la adversidad económica como el factor político de naturaleza interna fueron dos poderosas tentaciones para emprender la reforma estructural, aunque es importante afirmar que todo proceso reformista se vuelve una batalla por alcanzar determinados objetivos. Como bien lo destacan Torre y Peter Gourevitch⁸⁷, tan necesario como la adhesión a un conjunto de

⁸⁶ Torre, ob.cit.

⁸⁷ Torre, Ibíd. y Peter Gourevitch: Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales. Fondo de Cultura Económica. 1993 México.

políticas es el potencial de los líderes del gobierno de movilizar los apoyos sociales y las capacidades institucionales para aplicar las políticas reformistas y neutralizar a los grupos opositores.

Coincidimos cuando se manifiesta que los procesos de reforma son ante todo una operación netamente política, cuyo desenlace depende principalmente de las respuestas de la elite política a las dificultades impuestas por la adversidad económica y las restricciones político – institucionales que limitan y condicionan su accionar.

Ahora bien, si los dos factores mencionados nos ayudan a explicar el ímpetu inicial de las reformas estructurales en América Latina, se vuelve importante buscar una respuesta al éxito del gobierno de Menem para desarrollar y mantener un programa neoliberal en un partido cuya historia estaba enteramente ligada al Estado como motor del desarrollo económico.

Existe una cierta coincidencia en los trabajos e investigaciones del ámbito académico para dilucidar los factores que contribuyeron a garantizar la sustentabilidad del proyecto reformista encarado por el justicialismo a partir del año 1989. El primero de ellos es la crisis hiperinflacionaria y la capacidad del gobierno para compensar a los perdedores de las reformas. Palermo y Torre señalan que la agudización de la emergencia económica acotaba los márgenes de decisión del gobierno⁸⁸, a la vez que numerosos dirigentes del partido gobernante fueron convencidos por la escalada de precios y la grave situación fiscal de la inexistencia de otra opción que no sea la neoliberal. El temor a la catástrofe desalentaba cualquier posible búsqueda de alternativas de política económica⁸⁹.

Buscando avanzar sobre las explicaciones tradicionales, Palermo y Torre aseveran que si bien la adversidad económica fue un poderoso estímulo al proceso reformista, es necesario no caer en el determinismo unilateral, sino comprender que las imposiciones en un contexto de crisis no son lineales, sino que se encuentran filtradas por la percepción de los actores políticos, quienes en definitiva son los encargados de diseñar y aplicar las políticas públicas. Un factor

⁸⁸ Vicente Palermo y Juan Carlos Torre: A la sombra de la hiperinflación. La política de reformas estructurales en Argentina, 1992

⁸⁹ Entrevistado por Levitsky, el entonces presidente del Partido Justicialista Antonio Cafiero afirmaba que “frente a la magnitud de la crisis, la única alternativa que tenemos es el cumplimiento de las medidas que viene anunciando el gobierno nacional” Julio 1989. Levitsky, ob.cit.

clave que explica el giro ideológico de Menem y la radicalización de su programa de reformas, está dado por la incertidumbre de los mercados financieros ante el triunfo del peronismo, quienes recordaban con amargura la traumática experiencia de 1973. Para poner fin a la desconfianza de los mercados, la primera tarea de Menem fue dejar a un lado sus promesas electorales y sustituirlas por otras de signo totalmente opuestas. Para Palermo y Torre, el problema de la credibilidad de Menem se convirtió en la primera tarea del gobierno y hacía ese objetivo se dirigieron las iniciales medidas económicas⁹⁰.

Simultáneamente a resolver la crisis hiperinflacionaria, el gobierno debía inevitablemente compensar a quienes quedaban excluidos del nuevo modelo económico y así garantizar una neutralización de aquellos grupos “perdedores”. Levitsky afirma que luego de 1991, la cooperación del partido se vio facilitada por el éxito de las reformas y la capacidad del gobierno de suplir a los posibles opositores con beneficios materiales⁹¹. En una misma línea, Gerchunoff y Torre aseguran que los años de bonanza económica luego de la implementación del Plan de Convertibilidad, le brindaron al ejecutivo los recursos materiales necesarios para poner en funcionamiento un esquema de retribuciones a fin de garantizarse los apoyos necesarios. De igual forma, tanto los sectores sindicales como los jefes distritales del partido fueron beneficiados con políticas compensatorias, que iban desde la participación del sindicalismo en las nuevas industrias privatizadas a la no obligación de los estados provinciales a aplicar las mismas medidas que se desarrollaban en el Estado nacional⁹².

Si la crisis hiperinflacionaria y la capacidad del gobierno para “ayudar a los perdedores” del modelo fueron un factor importante para entender el desarrollo y la permanencia del modelo neoliberal, hay otro elemento de suma importancia que Levitsky lo encuentra en el liderazgo y la estrategia del propio presidente Menem. En palabras del autor, a la crisis y las compensaciones es necesario acompañarlas con un estudio detallado de los mecanismos intrapartidarios, en donde la estructura del justicialismo y su adaptabilidad institucional resultaron convenientes en la aplicación de las reformas. Levitsky nos muestra que el

⁹⁰ Palermo y Torre, ob.cit.

⁹¹ Levitsky, ob.cit.

⁹² Si a nivel nacional existió una intensa política de racionalización de los recursos humanos en el Estado, no ocurrió lo mismo en las provincias, en donde se dejaron intactas las nominas de personal del sector público, fundamento para muchos cientistas sociales del clientelismo político. Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre: La política de liberación económica en la administración de Menem. Desarrollo Económico, vol. 36, N° 143. Octubre – Diciembre 1996. Argentina.

acatamiento de las medidas económicas por parte del peronismo se entiende mejor como una reacción frente a las oportunidades y limitaciones de la estructura del partido, que como una estrategia menemista de satisfacción partidaria⁹³. El liderazgo de Menem fue ejercido en un marco institucional que permitía el giro radical de su gobierno. La organización del Partido Justicialista débilmente rutinizada brindaba pocos o nulos espacios e incentivos para cuestionar el accionar del gobierno.

Si bien hay cierto consenso en destacar la trascendencia de las políticas compensatorias en el desarrollo y mantenimiento del proyecto neoliberal, hay quienes dudan de su importancia, a la luz del análisis de las políticas sociales de esos años. En un trabajo sobre el renacimiento del populismo en Latinoamérica y las reformas económicas⁹⁴, Germán Lodola se opone a la tesis ampliamente difundida en la cual se destaca que la distribución selectiva de beneficios materiales a los sectores populares afectados por el cambio económico fue una condición necesaria para que líderes neopopulistas avanzaran la agenda neoliberal en la región. Para el autor, éste atributo no fue una condición necesaria ni suficiente para la implementación exitosa de las reformas estructurales en el Cono Sur.

A diferencia del populismo latinoamericano clásico asociado con importantes beneficios y derechos colectivos para la clase trabajadora como el reconocimiento sindical, acceso a educación y salud gratuita, mejores condiciones laborales y expansión de las políticas redistributivas, la nueva teoría neopopulista señala que los beneficios colectivos fueron reemplazados por beneficios selectivos, al momento en que los gobiernos neopopulistas crearon programas de asistencia social focalizada para los sectores más marginales que motivaron un apoyo electoral para avanzar en las reformas estructurales. Esta manera de distribución de bienes y servicios conlleva una mayor facilidad para promover el intercambio desigual de favores por votos, reforzando la importancia de la política clientelar.

Realizando un estudio comparado de América Latina, Lodola señala la implementación, por parte de numerosos gobiernos progresistas de la región durante los años noventa, de vastos

⁹³ En sus numerosos estudios, Levitsky destaca cómo la “desorganización organizada” interna del Partido Justicialista permitió la realización de profundos cambios programáticos y coalicionales, gracias a los cuales el partido pudo sobrevivir y progresar en la era neoliberal.

⁹⁴ Lodola, ob.cit.

programas de asistencia social contra la pobreza como una forma de lograr el apoyo y el beneplácito de los sectores populares a las reformas económicas. Al contrario de lo ocurrido en México, Bolivia o Venezuela⁹⁵, el caso argentino presenta una particularidad a ojos de Lodola, al aplicarse políticas reformistas sin recurrir a medidas compensatorias de lucha contra la pobreza, que ocuparon un lugar secundario en la agenda gubernamental, mientras que la intervención del Estado nacional en el mercado laboral fue prácticamente nula hasta bien entrado el segundo mandato del presidente Menem.

Analizando la evolución del gasto público y social a partir del año 1983, Lodola concluye que en momentos de contracción fiscal, el comportamiento del gasto no protegió a los grupos vulnerables, contradiciendo todos los requisitos de las políticas compensatorias de aumentar la ayuda social a los sectores marginales durante los periodos de fuertes cambios económicos. Con éste argumento, Lodola intenta rebatir la literatura sobre neopoulismo que asume al gobierno de Menem como implementador de políticas sociales focalizadas en el combate a la pobreza y la marginalidad social. En ésta misma línea, el autor destaca el bajo nivel de compromiso asistencial del gobierno por el hecho de que el propio Menem no protegió el gasto social en momentos de intenso ajuste económico y contracción fiscal, hecho que niega una de las premisas fundamentales de la teoría neopopulista que señala la predisposición de los gobiernos de ejecutar políticas focalizadas sobre los grupos vulnerables al momento de iniciar el programa de reformas estructurales. Asistir a los “perdedores” como forma de alcanzar cierto grado de aceptación a medidas impopulares.

Ahora bien, si el gobierno peronista tuvo la capacidad de compensar con beneficios materiales a posibles contrincantes para obtener apoyo al proceso reformista, podemos concluir que la elección de la contundente estrategia adaptativa se puede explicar a la luz de algunos factores relevantes: un marcado consenso en pensar que la crítica situación económica interna y externa le dejaba escaso margen de maniobra al gobierno⁹⁶. Crisis fiscal extrema, exigua capacidad institucional del Estado, que dejaba como la opción más viable

⁹⁵ A medida que se iba desarrollando la agenda neoliberal se fueron implementando variados programas de asistencia a los “perdedores” del modelo. En Perú, Alberto Fujimori puso en marcha el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo (FOCONDES), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) implementado por México durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, El Fondo Social de Emergencia (FSE) en Bolivia bajo el mandato de Paz Estenssoro y el Mega Proyecto Social diseñado en Venezuela por Andrés Pérez.

⁹⁶ Algunos autores sugieren que antes de asumir el poder, nunca estuvieron en la cabeza de Menem las políticas económicas que luego aplicaría con apasionado entusiasmo. Novaro y Palermo, citado en Levitsky ob.cit.

transferir la asignación de recursos al mercado, una fuerte ideología pro mercado de los Organismos Multilaterales de Crédito, que condicionaban sus préstamos e inversiones a la implementación de políticas de apertura económica y de reforma del aparato estatal. Un factor importante es lo que Torre denomina “el desenlace del aprendizaje negativo”: las estabilizaciones de corto plazo durante los años ochenta descansaron sobre políticas de represión del gasto público, por lo cual bastaba que se alcanzara cierto alivio fiscal, para que el Estado recuperara todos sus compromisos históricos hacia la sociedad. Las frustraciones de estos programas denominados heterodoxos perfilaron el diagnóstico neoliberal, que asociaba la inestabilidad económica al modelo institucional de desarrollo hacia adentro y promovido desde el centro mismo del Estado nacional⁹⁷. Siguiendo el análisis de Torre, Levitsky asevera que los ejemplos negativos de las frustrantes reformas de los ochenta dieron lugar a la alternativa neoliberal que contaba con el decidido respaldo de los países centrales y los organismos financieros internacionales⁹⁸. A la enérgica tendencia pro mercado de los centros de poder económico se le sumó la desconfianza que generó en el mundo financiero la elección de un presidente proveniente de un partido con fuerte orientación estatista, redistribucionista y nacionalista, por lo cual Menem tuvo que excederse en sus medidas y declaraciones públicas a fin de recuperar la credibilidad de los mercados.

En esta sección, indagamos en las diversas líneas teóricas que describen el éxito de Menem en el diseño e implementación de un programa económico neoliberal sin mayores resistencias tanto en el Partido Justicialista como en el conjunto de la sociedad. Entender el éxito del gobierno nos permite analizar en el marco general de las reformas, los cambios en el empleo público y la creación del SINAPA como mecanismo para aumentar la capacidad estatal en el diseño y la aplicación de las nuevas políticas públicas. Estudiar la carrera administrativa sin tener en observación el contexto político y económico no tendría mayor significancia, desde el momento en que concebimos que toda política estatal es resultado del juego dinámico entre los actores y el ambiente en que deba ser implementada.

⁹⁷ Torre, ob.cit.

⁹⁸ Levitsky, ob.cit.

3. Nuevo Estado: Buscando modernizar la función pública

En este apartado nos proponemos brindar un panorama del nuevo régimen de empleo público que se fue desarrollando en la Argentina a partir de la reforma estatal puesta en marcha por el gobierno de Menem. En una primera parte, daremos cuenta de manera breve de los antecedentes en materia de profesionalización del sector público y el marco legal que regula el empleo estatal; una segunda parte en donde analizaremos la crisis de la carrera administrativa y la necesidad de diseñar una nueva estructura escalafonaria a tono con los cambios en el modelo económico y una tercera, donde estudiaremos la creación del SINAPA, su arquitectura escalafonaria y sus características principales.

3.1 Antecedentes y normativa que regula el empleo público

Si bien la reforma estatal iniciada durante la década de los noventa fue la más profunda y radical, los antecedentes en materia de profesionalización y modernización de la función pública son variados y con resultados bien particulares. A partir de la asunción de Irigoyen al poder en 1916, el Estado fue adquiriendo de manera progresiva un carácter más nacionalista e intervencionista, demostrado con la creación de la empresa estatal de petróleo (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) y Ferrocarriles del Estado. El golpe de 1930, el primero en inaugurar una larga y trágica serie de interrupciones democráticas, se vio en la necesidad de intervenir a favor de los grandes grupos económicos a fin de otorgarles un poco de aire debido a las dificultades producidas por las conmociones externas de la Gran Depresión. El gobierno militar de Uriburu crea el Banco Central y da los primeros pasos para la instauración de diversas juntas para la coordinación de la actividad productiva⁹⁹. En la mirada de Sikkink, la exitosa etapa de construcción estatal no conllevó una institucionalización de su capacidad, mientras que su autonomía siguió siendo muy escasa. La mayoría de los cargos públicos se cubrían con “representantes” de las organizaciones agropecuarias, siendo más fieles a sus propios intereses y beneficios que al Estado mismo¹⁰⁰. La ausencia de organización del servicio civil, así como de normas que regulen su funcionamiento permitió que cada gobierno generase una alta rotación de funcionarios públicos según creía conveniente.

⁹⁹ Pensadas durante el gobierno de Uriburu, la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes fueron finalmente creadas en 1933 bajo la presidencia de Justo, con el propósito de regular la actividad agropecuaria.

¹⁰⁰ Sikkink, ob.cit.

La llegada del peronismo no cambio esta situación y la mayoría de las agencias públicas fueron desocupadas para hacer lugar a los nuevos funcionarios. El Estado pasa a cumplir un nuevo rol, adquiriendo nuevas funciones y siendo sostenedor del pleno empleo, absorbiendo a mucha personas que no encontraban trabajo en la actividad privada. Sikkink asevera que si bien el Estado peronista amplio sus funciones y actividades, no logró aumentar su capacidad para manejarlas de manera eficiente. El sistema no se encontraba preparado para cumplir con las exigencias que le planteaba el nuevo modelo de desarrollo económico y si bien los intentos por institucionalizar ciertas medidas para organizar al Poder Ejecutivo fueron fructíferas en su momento, ninguna de ellas pudo sobrevivir a la caída de Perón¹⁰¹. Así como en gobiernos anteriores la autonomía estatal era prácticamente nula, la llegada del peronismo al poder vio nacer una especie de institucionalismo invertido, en donde ciertos grupos subordinados eran capaces de adueñarse del Estado y utilizarlo para sus propios fines¹⁰².

El desmoronamiento del gobierno peronista se llevó consigo gran parte del funcionariado público que cumplía funciones bajo sus órdenes y pocas de las grandes políticas de la época pudieron resistir al duro embate de la Revolución Libertadora y su lucha antiperonista. Sin embargo, no fue hasta mediados de los años cincuenta cuando se dieron los primeros pasos para lograr una Administración Pública profesional. En 1955, el Instituto Superior de la Administración Pública intentó promover una reforma de acuerdo con el reporte Northcote y Trevelyan de Inglaterra, aunque con un éxito bastante imperceptible¹⁰³. La falta de compromiso de los líderes políticos y la no aceptación por parte de los agentes públicos de la evaluación de desempeño como requisito de permanencia en sus puestos fueron factores que

¹⁰¹ Sikkink, Ibid.

¹⁰² Sikkink establece que esta percepción de un institucionalismo invertido dio pie a los grupos poderosos para desconfiar de las verdaderas intenciones del peronismo y su política redistributiva. Consideraban al Estado no como un medio para afianzar los intereses nacionales, sino un fin de grupos específicos para adueñarse de la rentabilidad y perjudicar a los sectores tradicionales de la política y la economía. El aumento de las funciones del Estado a raíz de las nacionalizaciones y de un papel más activo en el desarrollo económico, dejo a la luz la imposibilidad del gobierno peronista de contar con un funcionariado leal, debido a que muchos de ellos decidieron evitar la ejecución de las políticas y boicotear dentro de sus posibilidades cualquier intento de consolidar el modelo de desarrollo impulsado por Perón. En palabras de Sikkink, durante la etapa peronista prevaleció más que nada la “autonomía de gobierno” más que la “autonomía de Estado”, al no existir para gran parte de la población la sensación de un Estado neutral que defendiera los intereses del país. Sikkink, Ibid.

¹⁰³ El reporte Northcote y Trevelyan se deriva de un pedido de la Tesorería, en el siglo XIX, que consideró necesario un diagnostico del servicio civil ingles. El informe condenó duramente el nepotismo, la incompetencia y otros defectos heredados del siglo XVIII. Producto del informe se derivaron varias propuestas con el objetivo de democratizar la gestión estatal, mediante la introducción de pruebas de ingreso, la selección de personal reglamentada y la introducción de dos tipos de exámenes diferentes según el grado de tareas que deba desempeñar en el Estado.

limitaron los intentos de aplicar modificaciones a la organización de los recursos humanos en el Estado¹⁰⁴.

Ya en el gobierno de Frondizi se pone en marcha un plan destinado a revisar y racionalizar la administración pública. Preocupado por las restricciones y limitaciones que le imponían las fuerzas armadas y con la necesidad de dotar a la burocracia de mejores herramientas operativas, se crea en 1958 la Comisión Ejecutiva del Plan de Racionalización y Austeridad (CEPRA), uno de cuyos objetivos principales era aumentar la eficacia de la administración pública, mediante la supresión de personal excedente y la privatización de determinadas empresas estatales. Si bien éstas medidas lograron cierto éxito, poco pudo hacer el gobierno para aumentar la capacidad administrativa del aparato público y lograr cierta autonomía para manejar la política económica. Sikkink destaca que las reformas introducidas por Frondizi tendieron más a modernizar el Estado que a fortalecer su capacidad a largo plazo, al no producirse reformas básicas en la burocracia que tendieran a mejorar su autonomía¹⁰⁵.

En 1966 comienza una nueva etapa de racionalización administrativa. Una de las primeras medidas del gobierno militar del General Onganía fue la reducción del número de funcionarios públicos con el fin de incrementar la eficiencia, eliminando los llamados “protegidos políticos”. Se elaboraron estrategias de reingeniería procurando descartar el trabajo no necesario, aplicando nuevos métodos y procedimientos de redistribución de actividades. La falta de reglamentación acerca de los causales de despido y la deformación de la política aplicada, llevó a numerosos funcionarios de alto rango a separar de sus cargos a aquellos agentes públicos con los cuales tenían diferencias políticas o personales, sin tener en cuenta el real desempeño en sus actividades dentro del ministerio. Sumado a esto, la política fue ampliamente rechazada por los gremios del sector público aduciendo que sin un estudio serio de la organización estatal poco podía saberse acerca del personal sobrante o con nula actividad.

Barragán y Roemer sostienen que fue la década del ochenta, con el advenimiento del gobierno democrático, donde se dieron los primeros progresos para profesionalizar y

¹⁰⁴ Barragán y Roemer, ob.cit.

¹⁰⁵ Sikkink, ob.cit.

modernizar la función pública. Se crea la Secretaría de la Profesión Administrativa y el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (Profag) a cargo del Instituto Nacional de la Administración Pública¹⁰⁶. La alta rotación del personal jerárquico, la discontinuidad de los programas por ausencia de políticas de largo plazo, la falta de conducción que diluye las responsabilidades políticas y técnicas, la inexistencia de procedimientos de selección que incorporen criterios de méritos, concurso u oposición, el criterio clientelista como fundamento primordial para el ascenso del funcionariado público mientras que la capacidad, la aptitud y el desempeño cumplían roles secundarios raras veces tenidos en cuenta, la alta importancia que estaba cobrando la remuneración en forma de compensaciones especiales frente al sueldo básico cuestión que se agravó notablemente con la creación de diferentes escalafones para cada institución del Estado y la insuficiencia de mecanismos de evaluación tanto del desempeño de los servidores públicos como de los resultados en general constituyeron elementos centrales que se tuvieron en consideración al momento de llevar a cabo los inaugurales programas de modernización y profesionalización de la función pública en la Argentina.

Es así, como a tono con el crudo panorama que reinaba en la gestión de recursos humanos del Estado argentino y enmarcado en el proceso de reformas estructurales se desarrolló el Programa de Modernización Administrativa del año noventa, cuyos lineamientos principales implicaban una serie de acciones específicas entre las cuales se pueden destacar tres como las más relevantes: a) reducción enérgica de las Secretarías y Subsecretarías del Estado, concentrando las unidades en sólo 36 Subsecretarías dependientes de 8 ministerios. En paralelo, se congelaron todas las contrataciones a partir del Decreto 435 del año noventa; b) en septiembre de 1990 se conformó el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), cuyo objetivo primordial fue el diseño y formulación de una profunda reestructuración de la Administración Pública Nacional y c) se unificaron áreas administrativas de cada ministerio, en donde cada una de las Subsecretarías podía contar con un máximo de tres direcciones nacionales, buscando suprimir las funciones innecesarias o análogas¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Barragán y Roemer, ob.cit.

¹⁰⁷ Barragán y Roemer, Ibíd.

A poco de asumir, el gobierno de Menem tomó la iniciativa de impulsar una serie de medidas concebidas de acuerdo con el diagnóstico de las problemáticas que para el gobierno eran las causales de la crisis económica y del Estado. Proyectadas como una solución a la situación de emergencia, la Ley de Reforma del Estado y de Emergencia Económica abrieron los caminos a la transformación del sector público bajo el entusiasta acompañamiento de los Organismos Internacionales de Crédito. Fabián Repetto señala que las medidas adoptadas por el gobierno en relación a la estructura administrativa del Estado fueron forjadas desde la supresión y fusión de numerosas agencias públicas, el pase a disponibilidad de agentes dependientes de las mismas y el otorgamiento al Poder Ejecutivo de la potestad de fijar los salarios de los empleados públicos¹⁰⁸. La Ley de Emergencia Económica se convirtió en una poderosa arma en manos del ejecutivo obstaculizando cualquier nueva contratación en la administración pública, los organismos estatales y los servicios públicos, permitiendo al presidente despedir a aquellos agentes que no habían sido incorporados por concurso y ocupaban altos puestos dentro de la estructura del Estado nacional.

Siguiendo los lineamientos del proceso reformista, la reestructuración del sector público se llevó a cabo persiguiendo dos grandes ejes: 1) reducción del empleo y 2) creación de un sistema general de administración de recursos humanos con actuación a nivel nacional¹⁰⁹. Repetto destaca que fueron tres los decretos más significativos que dieron contenido y materialidad a las leyes marco que sentaron las bases de la transformación estatal en la Argentina. El primero de ellos, más conocido como decreto de Reordenamiento del Estado¹¹⁰ actuó en forma directa sobre el organigrama vigente limitando a 32 la cantidad de Secretarías dependientes de los ministerios. Se eliminaron más de 150 Secretarías y 100 Subsecretarías, congelándose las nuevas contrataciones y suprimiendo numerosos cargos políticos. El segundo decreto aprobó el régimen general para la elaboración, tramitación y financiamiento de las estructuras organizacionales de la Administración Pública Nacional, fijando un límite de 184 Direcciones Nacionales, a la vez que se crearon comisiones de seguimiento de las acciones emprendidas con el fin de acelerar los plazos de ejecución de las políticas de reducción del aparato estatal¹¹¹. El Decreto 1757 del año noventa operó como un preciso

¹⁰⁸ Fabián Repetto, ob.cit.

¹⁰⁹ Barragán y Roemer, ob.cit.

¹¹⁰ Decreto 435/90

¹¹¹ Decreto 1482/90

instrumento para acelerar el proceso de reforma estatal dando nacimiento al CECRA en el ámbito del Ministerio de Economía siendo el Comité encargado de comandar la transformación de la administración pública.

Repetto subraya un cuarto decreto de noviembre de 1990 que apoyó el proceso de reforma estructural, a través del cual se pudieron sentar las pautas para la modificación de estructuras funcionales y la reducción de la planta de personal¹¹². El Decreto 2476/90 sobre Racionalización del Estado se convirtió en un firme sostén de las políticas de reestructuración que se iban desarrollando en el aparato estatal, siendo acompañado por un discurso oficial que asemejaba la reforma del sector público a un Estado más moderno y profesional a tono con las experiencias que se llevaban a cabo en los países centrales. Tanto las dos grandes leyes marco, Reforma del Estado y Emergencia Económica, como los decretos que le dieron sustentabilidad marcaron los primeros pasos de lo que Oszlak denominó “Reforma de la sociedad” a la enorme transformación estructural del rol del Estado que sufrió la Argentina durante la presidencia de Menem, modificando de una forma tan profunda y radical las relaciones entre el Estado y la ciudadanía como nunca antes se hubiese pensado.

Es en este entorno en donde se da uno de los últimos intentos de otorgarle un perfil más moderno a la función pública. En mayo de 1991 se erige el SINAPA con el objetivo de reordenar el sistema de carrera en el sector público buscando la conformación de cuadros altamente profesionalizados a la altura de las nuevas exigencias de la gestión estatal¹¹³. La carrera como sistema de mérito, la selección, la evaluación de desempeño y la capacitación constante se van constituyendo en los cuatro aspectos centrales en los que va girando el diseño y la implementación del nuevo sistema escalafonario. La aplicación del SINAPA buscó solucionar las oscuras dificultades que presentaba el escalafón 1428 del año 1973,

¹¹² Repetto, ob.cit.

¹¹³ Es más que importante destacar en la génesis del SINAPA el trascendente rol que desempeñó la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN). De un claro perfil oficialista, UPCN formó parte de las mesas de decisión e implementación del nuevo ordenamiento escalafonario, como la Comisión Permanente de Carrera, institución encargada de asegurar la correcta administración de los recursos humanos del Estado nacional, velando por la adecuada aplicación de las normas que regulan el sistema. Dora Orlansky afirma que las políticas de privatizaciones y desregulaciones, transformaron una buena parte del sindicalismo, otrora combativo, en un sindicalismo negociador, con una notable influencia en el manejo de nuevos negocios. Así como la Asociación de Trabajadores del Estado fue un férreo opositor al proceso de reformas, UPCN acompañó y apoyó buena parte de las políticas económicas del gobierno del presidente Menem. Como bien lo manifiesta Mercedes Iacoviello, sin el sostén de UPCN hubiera sido imposible pensar el SINAPA como carrera dentro de la Administración Pública Nacional.

donde los ascensos y las promociones por concursos se habían interrumpidos y las recurrentes crisis económicas provocaban conductas adaptativas por parte de las agencias públicas para evitar que los ajustes fiscales entorpecieran sus funciones. Adaptarse a la realidad parecía ser el lema del viejo sistema de carrera y era lo que el SINAPA quería evitar al diseñar una estructura más clara y sencilla con un fuerte impulso político inicial.

Si bien el Programa de Reforma Administrativa puesto en marcha durante el primer año de gobierno peronista significó una fuerte transformación de la estructura interna del Estado buscando modernizarlo y reestructurarlo, Repetto destaca críticamente que en el marco de un profundo cambio de la relación entre el Estado y el entorno socioeconómico, los esfuerzos por parte del Poder Ejecutivo Nacional estuvieron básicamente guiados por una política de recorte presupuestario, impulsada por la drástica reducción de la planta de personal del sector público. En un mismo sentido, Repetto señala que junto a las privatizaciones de gran cantidad de empresas estatales y la supresión de los contratos del sector público, la reforma administrativa constituyó el elemento primordial para controlar el gasto¹¹⁴.

Los intentos de profesionalizar la función pública persiguiendo una mayor eficacia y eficiencia del aparato estatal han sido numerosos a lo largo del siglo veinte en la Argentina. Gobiernos democráticamente electos como otros de corte autoritario han experimentado cambios externos e internos que terminaban convirtiéndose en impetuosos estímulos para expandir la capacidad del Estado. Sin embargo, y tal como lo plantea Sikkink, la debilidad institucional, la falta de autonomía y de capacidad hizo que los tenaces esfuerzos iniciales por alcanzar un aparato público moderno y ágil perdieran su intensidad y quedaran como meros paradigmas de lo que pudo ser.

El SINAPA como el gran proyecto de una administración pública profesional padeció las mismas deficiencias y restricciones que sufren la gran mayoría de las políticas públicas. Falta de coherencia institucional, excesiva politización que atenta contra cualquier sistema de mérito y escasa capacidad estatal fueron elementos que minaron la aplicación del nuevo sistema de carrera, que buscando ser solución a las carencias del viejo escalafón terminó incorporando muchas de las anomalías que pretendía corregir.

¹¹⁴ Fabián Repetto, *Ibíd.*

En cuanto a la normativa del empleo público, la organización del servicio civil en la Argentina tuvo un rezagado desarrollo en la regulación de la selección, promoción, normas de conducta laboral o despidos de la función pública. A partir del año 1957, la Constitución Nacional resguarda la estabilidad laboral de los empleados del sector público a través del artículo 14 bis, indicando que el sumario administrativo es la única manera de separar de sus funciones a un funcionario público que por alguna razón no cumple adecuadamente sus tareas dentro de la organización estatal.

Como acertadamente afirman Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, hasta mediados de los años ochenta, toda normativa referida al empleo público surgía unilateralmente por decisión del Estado como empleador, no considerándose la posibilidad de negociación colectiva en el sector público¹¹⁵. El diseño y la implementación del SINAPA en los primeros años de la década del noventa, tiene como base el Régimen Jurídico de la Función Pública, aprobado en el año 1980 a través de la Ley 22.140. Dicha ley y el decreto que la reglamenta fueron modificados en reiteradas oportunidades, siendo reemplazada por la Ley 24.150 y luego en el año 1999 por la Ley 25.164. Así mismo, el escalafón para la Administración Pública fue aprobado en su momento por el Decreto 1428 del año 1973, rigiendo durante casi veinte años y en el año 1991, en paralelo al proceso de reforma del Estado, se aplica el SINAPA destinado a corregir las distorsiones de la vieja carrera administrativa incluyendo al personal civil de los ministerios y de diversos organismos descentralizados.

3.2 Profesionalizar el Estado: La crisis de la carrera administrativa y el SINAPA como política pública

Como bien lo hemos explicado anteriormente, la grave crisis que afectó a la Argentina a fines de los años ochenta dejó la puerta abierta para la aplicación de un nuevo paradigma económico que consideraba al mercado como el motor esencial del desarrollo y al Estado como un peligroso obstaculizador del crecimiento. En éste sentido, Cunill Grau señala que las formulaciones que adquirieron hegemonía presuponían que era posible reeditar el Estado neoclásico, cuyo principio rector era que cada uno podía resolver sus cuestiones de forma

¹¹⁵ Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, ob.cit.

individual o mediante estrategias asociativas de carácter privadas¹¹⁶. Nació un nuevo Estado, no ya como asignador de recursos y lugar central de conquistas sociales, sino como mero cumplidor de funciones esenciales y espectador privilegiado de un mercado que lo iba desplazando con una velocidad inusitada hasta ocupar casi todas las áreas que le eran históricamente de su propiedad.

De esta manera, la imperiosa necesidad de contar con recursos humanos que pudieran cumplir eficazmente sus funciones en la naciente estructura estatal tornó imprescindible la organización de un nuevo sistema de carrera que supliera las deficiencias del antiguo escalafón y le imprimiera al servicio civil una nueva lógica ligada a la profesionalización y modernización de la gestión del aparato público. Ante la crisis de la carrera burocrática que obstaculizaba la aplicación del proceso de reformas estructurales emprendidas por el gobierno justicialista es que se sientan las bases para la creación del SINAPA, cuyo objetivo de máxima era promover cambios en la organización del trabajo y la cultura de la administración pública, a fin de contribuir al logro de la profesionalización de la función pública¹¹⁷.

Ahora bien, si la instauración del SINAPA fue una respuesta ante las serias deficiencias que representaba el viejo escalafón 1428, es necesario dar cuenta de algunos elementos que consideramos de importancia a la hora de explicar la crisis que sufría la carrera administrativa¹¹⁸. Reymondes señala que la carrera administrativa no pareció haber constituido una prioridad de las agendas públicas, ni haberse desarrollado de manera sistemática en la Argentina. El escalafón 1428 del año 1973 planteaba un nuevo sistema de carrera para el sector público, pero en la práctica, por una progresiva derogación de las normas objetivas de ponderación de tareas y las sobreasignaciones, dejó de funcionar de manera correcta, diluyéndose su fuerza inicial y sus objetivos dejaron de corresponderse con la realidad del aparato estatal¹¹⁹.

¹¹⁶ Citado en Abal Medina y Nejamkis, páginas 2 y 3, ob.cit.

¹¹⁷ Estela Reymondes: La comisión permanente de carrera del SINAPA: un ámbito de participación del sistema de relaciones laborales de la Administración Pública Nacional. Dirección de Estudios e Investigación. Instituto Nacional de la Administración Pública. 2003

¹¹⁸ Para un análisis profundo del escalafón 1428/73 ver la Tesis de Maestría en Administración Pública de Alejandro Estévez. En ella, se detallan los aspectos más restrictivos de la vieja carrera y la posterior transición al SINAPA.

¹¹⁹ Reymondes, ob.cit.

Por su parte, Bonifacio destaca que siempre existieron diferencias entre los ordenamientos normativos de la carrera administrativa y las prácticas de su funcionamiento¹²⁰, pudiéndose encontrar algunas pautas comunes de comportamiento. En un estudio sobre la experiencia argentina en materia de profesionalización de la gestión pública y la reforma del Estado¹²¹, Bonifacio da cuenta de algunas manifestaciones típicas de apartamiento de los diseños originales produciendo el debilitamiento del sistema. Siguiendo su análisis, la crisis de la carrera administrativa en la Argentina hasta la sanción del SINAPA se debió básicamente a cuatro disfuncionalidades centrales. La primera nos muestra que en el ordenamiento escalafonario las categorías dejaron de corresponderse con la diversidad y la responsabilidad de los puestos de trabajo, convirtiéndose en una mera escala salarial. Bonifacio recalca que al no haber forma de identificar en las estructuras escalafonarias la complejidad y responsabilidad de los puestos, se producen graves distorsiones e inequidades en el sistema de recursos humanos. Una segunda disfuncionalidad que afecta el normal desarrollo de un sistema de carrera se vincula con los procedimientos utilizados para la selección y designación del personal para la cobertura de vacantes: si bien existían normas para la aplicación de concursos, en la realidad eran escasas las oportunidades en que las designaciones se realizaban por ésta vía administrativa, siendo en general nombradas de forma arbitraria por las autoridades sin tener en cuenta el perfil del puesto o los requisitos para ocuparlo. En tercer lugar, el desempeño individual no era evaluado, con lo cual el comportamiento, el rendimiento y la productividad en el trabajo del agente público se desvinculan de las reglas de juego que rigen la carrera laboral. Sistemas de evaluación aplicados terminaban como un requisito formal que rara vez se cumplían. Así como la evaluación por desempeño no formaba parte de una estrategia de fortalecimiento de los recursos humanos del Estado, la capacitación se desarrollaba de forma dispar, insuficiente y con una exigua cobertura dentro del personal de la administración pública. Una cuarta disfuncionalidad en relación con la crisis de los sistemas de carrera viene dada a partir de que el estamento gerencial, directivo y profesional de la administración pública presentaba serias debilidades producto tanto de las bajas remuneraciones como de la política de retiros voluntarios atentando contra el interés del personal altamente calificado por el trabajo en el sector estatal.

¹²⁰ José Alberto Bonifacio: La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 4 Julio de 1995. Caracas.

¹²¹ Bonifacio, ob.cit.

Dada esta serie de restricciones y deficiencias, Bonifacio se pregunta si realmente existía un sistema de carrera en la administración pública que ayude a mejorar la capacidad del Estado para aplicar políticas públicas eficientes. La respuesta no deja lugar a dudas: las prácticas no se correspondían con los reglamentos. Bonifacio encuentra la explicación a esta situación en la cultura política y de la organización, en donde los cuadros medios de la administración se muestran reticentes a abandonar el manejo discrecional de las nominaciones, expandiendo las prácticas clientelistas dentro de las agencias estatales, haciendo fracasar cualquier intento por lograr profesionalizar el servicio civil.

La crisis de la carrera administrativa en la Argentina se sentía con fuerzas a fines de los años ochenta. El empuje con el que había nacido el escalafón 1428 se fue diluyendo con el correr de los años y el escaso apego a sus normas básicas. La historia parecía repetirse intento tras intento. En palabras de Reymondes, ningún gobierno consideró una necesidad imperiosa el desarrollo de una carrera administrativa en la función pública, no existiendo el debate sobre qué administración se quería ni como dotar al Estado de mayor capacidad operativa. De este modo, la burocracia argentina era caracterizada de una manera nada dichosa. Se la consideraba con comportamientos rutinarios, anti democráticos, falta de profesionalismo, formas de promoción y selección discrecionales y un estilo de remuneraciones inequitativo y caótico¹²². La falta de autonomía y de un servicio civil profesional hacía que el Estado fuera un reflejo de la lucha de intereses que se desarrollaban en la sociedad, donde diversos grupos pugaban por maximizar sus intereses y de ésta manera continuar manteniendo sus privilegios.

El proceso de reformas de los años noventa, cuyo objetivo primero era la búsqueda de estabilidad económica¹²³ requería de nuevas formas de administrar lo público. Desde el discurso oficial, se exigía un Estado que estuviera a la altura de los cambios que se iban produciendo y que respondiera de manera eficaz a los nuevos desafíos económicos. Ante ésta necesidad, la revitalización de la carrera administrativa comienza a ser analizada como forma de aumentar la capacidad del Estado para la implementación de las nuevas políticas públicas,

¹²² Groisman. Reforma administrativa: enfoques y experiencias durante la gestión presidencial del Dr. Alfonsín. citado en Reymondes, ob.cit.

¹²³ Luiz Carlos Bresser Pereira: De la administración pública burocrática a la gerencial. Revista do Serviço Público, 47 (1) Janeiro 1996.

buscando superar las viejas limitaciones y deficiencias que imponía la vigencia del escalafón 1428. Contar con un funcionariado civil altamente capacitado se hacía imperioso frente al radical proceso reformista, siendo urgente dar vida a un nuevo sistema de carrera que contemple los nuevos retos a los que se enfrentaba el Estado en los albores de la década del noventa.

Como bien señalan Abal Medina y Nejamkis, al nuevo rol asignado al Estado, pensado en términos de cumplir eficazmente sus funciones básicas, le resultaba imprescindible contar con recursos humanos que fueran idóneos para enfrentar los desafíos del proceso de reformas estructurales¹²⁴. Es así y en estas circunstancias, que se sanciona en el año 1991 el Decreto 993 de creación del SINAPA. Nuevo Estado y nueva función pública serían los ejes teóricos de la nueva carrera administrativa. En la siguiente sección daremos cuenta de las principales características que se observan en dicho régimen.

3.3 El SINAPA como sistema de carrera administrativa: su arquitectura escalafonaria

El SINAPA se edificó como política pública en un ambiente muy particular. El Programa de Reforma Administrativa puesto en funcionamiento a comienzos del gobierno de Menem, promovía el desarrollo de procesos de administración simples y efectivos y la inclusión de modernos sistemas de gestión administrativa. El Decreto 2476 del año 1990 definía una serie de objetivos que debían alcanzarse a medida que se profundizara la reforma del Estado, siendo los principales: a) la concreción de medidas efectivas de reducción del gasto público, reestructuración organizacional y reformulación de funciones; b) el establecimiento de objetivos para mejorar la eficiencia en la administración; c) el desarrollo de una administración moderna y eficiente; d) el mejoramiento de los servicios indelegables que presta el Estado nacional.

En un trabajo del año 1992 que expone los fundamentos del Programa de Reforma Administrativa¹²⁵, Domeniconi, Gaudio y Guibert señalan que el logro de la estabilidad y la recuperación de un crecimiento sostenido para la economía requieren de una profunda

¹²⁴ Abal Medina y Nejamkis, ob.cit.

¹²⁵ Domeniconi, Gaudio y Guibert. Hacia un Estado moderno: El programa de reforma administrativa. Boletín informativo Techint n° 269, Buenos Aires, marzo de 1992.

transformación de la organización y funcionamiento del Estado. Según la mirada de los autores, dicha transformación del aparato estatal debe ser resultado de una adecuada redefinición de su tamaño y de su papel en la sociedad, particularmente en la economía. A tono con el discurso que partía desde los ámbitos oficiales, el trabajo relaciona la concentración de las funciones esenciales del Estado y el aumento de los incentivos en el marco de una administración pública más pequeña, pero fuerte, con una mejora elocuente de la gestión administrativa. Como parte de las reformas estructurales y de mejora del sector público, los autores dan cuenta de la importancia de incrementar la eficiencia en aquellas áreas responsables de la recaudación fiscal y control del gasto, así como limitar la intervención pública en la vida económica, fortaleciendo las funciones tendientes a preservar el interés general.

La política de recursos humanos de la administración pública fue incluida dentro del Programa de Reforma Administrativa en consonancia con los objetivos generales de reestructuración del aparato estatal. De este modo, el nacimiento del SINAPA sigue la nueva lógica que se buscaba imprimir en todo el accionar del Estado. Analizando la creación de la nueva carrera administrativa, Bonifacio señala que se intentan organizar los recursos humanos en un sistema sustentado en las mejoras de las calificaciones, la elevación del desempeño y la competitividad del recurso humano al servicio del Estado, erigiendo en política pública la profesionalización del servicio público¹²⁶.

Ante la crisis de la carrera administrativa que obstruía la aplicación de las políticas reformista, el SINAPA puesto en vigencia en 1991 se convirtió en el gran intento del gobierno de modernizar la función pública, con la intención de aumentar la eficacia y la eficiencia en el manejo del Estado. Estudiando el cambio del escalafón en la administración pública, Estévez vislumbra que el propósito de los funcionarios partícipes de la creación del SINAPA era la de producir un cambio en la cultura organizacional, estableciendo una

¹²⁶ Las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica, en palabras de Bonifacio, abrieron las puertas a la supresión de organismos públicos, a una reducción significativa del personal empleado en el Estado y habilitaron, al mismo tiempo que demandaron, la organización de un sistema de recursos humanos moderno y profesional. Bonifacio, ob.cit.

relación más acentuada entre la carrera y el mérito personal, las evaluaciones y la capacitación¹²⁷.

En relación con el escalafón en sí mismo, es preciso acentuar algunas de sus características centrales. Bonifacio, uno de los actores más significativos en la creación del SINAPA, muestra que la nueva carrera administrativa parte de algunos aspectos principales que establecen: a) el proceso de selección del personal para el ingreso y la cobertura de puestos vacantes, así como para los puestos de nivel gerencial; b) la evaluación de desempeño individual; c) la capacitación permanente; d) la promoción relacionada a la capacitación y la evaluación; y e) la jerarquización salarial. De este modo y como ya hemos señalado, al momento de sancionarse el nuevo ordenamiento escalafonario se partió de la valoración jerárquica de los puestos y de la complejidad de la tarea que en ellos se realizan¹²⁸.

Abal Medina y Nejamkis, citando un documento de la Dirección Nacional de Servicio Civil¹²⁹, enumeran los principios básicos que estructuran el SINAPA: a) relación directa entre posición escalafonaria y jerarquía de las funciones desempeñadas; b) avance en la carrera de acuerdo al mérito y la idoneidad; c) ingreso y asignación de mayores responsabilidades de acuerdo a procedimientos selectivos; d) conformación de cuadros superiores profesionalizados; e) remuneraciones e incentivos entendidas como contraprestación a la tarea realizada.

Es así como el SINAPA tenía la pretensión de ser visto en su dimensión organizativa como la materialización de una función pública moderna y a tono de las exigencias de meritocracia y profesionalización de la gobernabilidad democrática. El discurso gubernamental ponía el

¹²⁷ Para Estevez, el cambio escalafonario operado no pretendía ser únicamente una reestructuración salarial, sino que poseía metas más ambiciosas. Buscando dar fe a éstas palabras, Estevez cita un artículo escrito por González, Guibert y Lemoine y publicado en el Boletín informativo Techint N° 272 de 1992 en donde se muestran las limitaciones que implicaba para el proceso de reforma del Estado, la vigencia del escalafón 1428. Afirman los autores: “la cultura organizacional despojada de los símbolos elementales de motivación, se ordenaba conforme a un comportamiento inercial acrítico. Los intentos de innovación, el desarrollo de nuevas capacidades por parte del personal y la incorporación de tecnologías modernas, no pasaron de ser esfuerzos puntuales o circunscriptos, sin que logran impregnar o modificar la calidad de la gestión a nivel global. La situación exigía un replanteo global del sistema de recursos humanos. Alejandro Estevez: El cambio de escalafón en la administración pública argentina: sus principales núcleos problemáticos. Tesis de Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires. Junio de 1996

¹²⁸ Bonifacio, ob.cit.

¹²⁹ En la actualidad Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP)

acento en dejar atrás el viejo modelo de carrera administrativa, que en la práctica había resultado obsoleto e ineficaz, convirtiéndose en un obstáculo para el desarrollo de un servicio civil moderno. El entonces Secretario de la Función Pública, Gustavo Beliz, presentaba al SINAPA de la siguiente forma: “el eje del cambio del Estado, es el cambio de las personas y para lograrlo es preciso que haya normas de acceso a la administración, que la selección sea clara e indudable, que las promociones y ascensos no alcancen a los amigos sino a los mejores y que haya un sistema de premios y castigos”¹³⁰.

Cuadro N° 4. El SINAPA como política pública: Principios básicos que organizan la carrera. (Elaboración propia en base a entrevistas, trabajos de Bonifacio, Abal Medina y Nejamkis, Reymondes, Salas y documentos oficiales del INAP)

<p><u>Principios básicos que estructuran el SINAPA</u></p>	Relación directa entre posición escalafonaria y jerarquía de la función desempeñada.
	Merito e idoneidad como principio de avance en la carrera administrativa.
	Ingreso y asignación de mayores responsabilidades de acuerdo a procedimientos selectivos.
	Confirmación de cuadros directivos con alto nivel de profesionalidad.
	Remuneraciones e incentivos como contraprestación a la función realizada.

De los principios centrales que estructuran el SINAPA surgen los seis niveles escalafonarios, desarrollándose al interior de cada uno de ellos una diversidad de grados en los cuales se distribuyen la totalidad de los puestos de trabajo. Los cargos en la nueva carrera administrativa están ordenados en dos tipos: a) los cargos simples, y b) los cargos incorporados al Nomenclador de Funciones Ejecutivas.

Los cargos y sus ocupantes se organizan en tres agrupamientos: General, Científico Técnico y Especializado, los dos últimos con la clara intención de privilegiar a profesionales de alta calidad, en sus respectivas áreas de actuación. Todos los cargos y sus ocupantes se escalonan en solo seis niveles (A, B, C, D, E y F) según grado de complejidad, autonomía y

¹³⁰ Citado en Reymondes, ob.cit.

responsabilidad de sus funciones. Los cargos ejecutivos se ordenan por nivel de criticidad entre el nivel I y el nivel V¹³¹.

Asimismo, los seis niveles escalafonarios y sus respectivos grados se diseñaron en relación a tres variables: a) complejidad; b) responsabilidad y c) requisitos de titulación y experiencia requerida¹³². Asimismo, el diseño del SINAPA y tal como lo expresa Salas¹³³, demuestra que sólo el mérito, en tanto idoneidad y rendimiento laboral, se constituye en el criterio excluyente para el ingreso o la promoción del trabajador. Por lo tanto, desde los documentos oficiales y los discursos de los funcionarios encargados de aplicar la nueva carrera se colocó el mayor acento posible en destacar la despolitización del servicio público que significaba la implementación del SINAPA.

Los concursos y la promoción únicamente por el rendimiento laboral del trabajador se constituyeron en dos indicadores claves al afirmar que el nuevo sistema de carrera no estaba en función del partido gobernante sino del Estado nacional, marcando una flamante época en donde los criterios de eficiencia y eficacia serían los nuevos valores en los que se sustentaría la función pública¹³⁴.

Universidad de
San Andrés

¹³¹ La descripción de la arquitectura escalafonaria del SINAPA fue realizada en base a entrevistas a funcionarios intervinientes en la creación de la carrera y trabajos de Bonifacio, Abal Medina y Nejamkis, Salas, Reymondes entre otros, más documentos propios de la Oficina Nacional de Empleo Público.

¹³² Abal Medina y Nejamkis, ob.cit.

¹³³ Salas, ob.cit.

¹³⁴ En un exhaustivo análisis sobre la Reforma del Estado y Empleo Público, Dora Orlansky da una visión muy diferente de lo que implicó el SINAPA y las reformas en el sector público. Afirma Orlansky que el sobredimensionamiento estatal que se dio en las cúpulas políticas durante los primeros años de la década del noventa permite afirmar que la administración pública se ha “politizado”, en un sentido particular, ya que desde 1990 se multiplicaron expansivamente las estructuras orgánicas (Secretarías, Subsecretarías, Direcciones). En un sentido similar, la rotación política en la gestión gubernamental propició el control político clientelar y corporativo del ámbito laboral, por parte del sindicato oficialista Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), en el reclutamiento, recategorización y promoción del personal estatal. Dora Orlansky: Reforma del Estado y empleo Público: Innovaciones en las condiciones laborales. Argentina 1989 – 1999. Trabajo preparado para el III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Mayo 2000. Buenos Aires.

Cuadro N° 2. El SINAPA como política pública: Aspectos principales. (Elaboración propia en base a entrevistas, trabajos de Bonifacio, Abal Medina y Nejamkis, Reymondes, Salas y documentos oficiales del INAP)

<u>Aspectos principales del SINAPA</u>	Proceso de selección del personal para el ingreso y cobertura de vacantes
	Evaluación de desempeño individual
	Capacitación permanente
	Promoción relacionada a la capacitación y la evaluación
	Jerarquización salarial

Como muestran Abal Medina y Nejamkis, el SINAPA se ordenó en función de algunos ejes importantes. En primer lugar, la evaluación de desempeño: los agentes son calificados por un comité de evaluación a partir de una metodología establecida de manera previa, reglamentándose posteriormente cuotas que señalan mínimos de agentes para cada uno de los grados en la escala clasificatoria. Bonifacio indica que la incorporación de la evaluación de desempeño constituye uno de los pilares en la política de profesionalización del sector público, reconociéndose que el desempeño de los individuos en las organizaciones no siempre es igual. Las mejores evaluaciones tienen una fuerte incidencia en la promoción del agente público al grado siguiente en la estructura horizontal. El Decreto 993, en su artículo 41 daba cuenta de que el personal con estabilidad sería evaluado una vez al año entre los meses de agosto y octubre, siempre que el agente hubiera prestado servicios efectivos durante seis meses como mínimo desde la anterior evaluación.

En segundo lugar, aparece la capacitación como elemento primordial en la modernización del Estado. Salas, desde una posición oficial, señala que el SINAPA ha supuesto y exigido una fortísima inversión y una vasta movilización de las capacidades de los funcionarios. En esa misma línea, Bonifacio indica que en un mundo cada vez más globalizado, el sistema de carrera requerido en la actualidad por la administración pública supone la necesidad de la formación orientada a mejorar la calidad y competencia del recurso humano. Por lo tanto, para Bonifacio, en la política para la administración pública promovida en la Argentina, la formación de administradores y la profesionalización de la carrera son dos aspectos de una

misma estrategia de mejora global de la administración, centrada en la mayor calificación del recurso humano. De ésta manera se intenta acrecentar la profesionalización asociando el incremento de grados a la acumulación de créditos de capacitación. Por tal motivo, se diseñaron dos programas básicos: Alta Gerencia y Formación Superior; y el de Entrenamiento Laboral. El primero reservado para los agentes públicos con funciones ejecutivas y a los A, B y C profesionales, mientras que el segundo programa se destina a los niveles inferiores. Era intención del sistema de capacitación ligar las necesidades de la organización pública con el propio interés del trabajador, de manera tal de poder alcanzar una formación permanente que sea útil tanto al individuo como a su institución.

Como veremos en el Capítulo 3 del presente trabajo, no siempre la buena teoría puede llevarse a la práctica. La capacitación, iniciada con un fuerte impulso del INAP, fue menguando su luz, a medida que los contenidos ofertados no cumplían con las expectativas de los funcionarios públicos y su interés se desvinculaba cada vez más de las prioridades de la organización a la que debían responder.

Un tercer eje sobre el que se estructura el SINAPA lo constituye el sistema de remuneraciones y la jerarquización salarial. En relación a los salarios, la nueva carrera administrativa recompensa la capacitación del trabajador, así como su evaluación, dejando de lado la antigüedad, valor tan arraigado en el escalafón 1428¹³⁵. El SINAPA significó una ambiciosa jerarquización de los salarios en los niveles gerenciales bajo el régimen de funciones ejecutivas, ofreciendo remuneraciones similares a los del sector privado, con la clara intención de poder competir por los cuadros más especializados. En igual sentido, Eduardo Salas afirma que el régimen retributivo presenta tres características positivas: simplicidad y transparencia; reflejo salarial de la jerarquía funcional mediante la escala de puntos, y cierta primacía de los conceptos ligados al ejercicio efectivo de funciones, privilegiándose el pago por el tipo de actividad concretamente realizada¹³⁶.

¹³⁵ Abal Medina y Nejamkis, ob.cit.

¹³⁶ Eduardo Salas: La experiencia del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa a la luz de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la administración pública. Octubre 2005. Santiago de Chile.

Un cuarto eje lo encontramos en los concursos y el reclutamiento de funcionarios. Bonifacio señala que a diferencia de lo ocurrido en el escalafón 1428, el reclutamiento de personal para ocupar puestos vacantes se realiza mediante convocatorias con difusión pública, exponiéndose la denominación del puesto, los requisitos para ocuparlo y la descripción de las tareas que se desarrollan en el mismo. Los concursos son abiertos para cubrir los cargos con funciones ejecutivas y los que por su perfil requieran título terciario. En los casos restantes, los agentes estatales tienen la prioridad para cubrir las vacantes¹³⁷.

Por último, dentro de los puntos centrales que constituyen al SINAPA es preciso destacar las funciones ejecutivas. Buscando dejar atrás la falta de respuesta que el antiguo escalafón le brindaba a los cuadros superiores, el SINAPA incorpora a la carrera las posiciones de dirección, otorgando la titularidad por cinco años, haciéndose una nueva convocatoria a su finalización. En términos de Abal Medina y Najemkis, el objetivo de las funciones ejecutivas era otorgar un incentivo económico a aquellos agentes públicos que tuvieran responsabilidades de conducción. Principalmente, destinadas a los cargos de Directores Nacionales, Directores y Jefaturas de Departamentos, buscando retener en el sector estatal a individuos altamente capacitados para ejercer responsabilidades gerenciales¹³⁸.

Cuadro N° 3. El SINAPA como política pública: Régimen de carrera administrativa. (Elaboración propia en base a entrevistas, trabajos de Bonifacio, Abal Medina y Nejamkis, Reymondes, Salas y documentos oficiales del INAP)

Régimen de carrera administrativa del SINAPA	Simplicidad en los criterios utilizados y enérgica apuesta a depositar la responsabilidad de la promoción en lo que decida hacer el trabajador con su carrera.
	El acceso a un nivel escalafonario desde afuera del sector público o el ascenso a un nivel superior de un trabajador supone la realización de concursos de méritos y capacidades.
	El trabajador puede desarrollar toda su carrera dentro del nivel escalafonario al que accedió, promoviendo de grados. Esta posibilidad depende de su esfuerzo. La antigüedad, como criterio de ascenso, queda prohibida por Convenio Colectivo.

¹³⁷ Abal Medina y Nejamkis, ob.cit.

¹³⁸ Abal Medina y Nejamkis, ibíd.

Es así, como el SINAPA se manifiesta como una creación destinada a promover cambios en la organización del trabajo y la cultura de la Administración Pública Nacional. La crisis del modelo de carrera administrativa de fines de los años ochenta hizo necesaria su recomposición y reformulación para hacer frente a los nuevos desafíos que implicaba el proceso de reformas estructurales de los años noventa. Revertir esta situación y avanzar hacia la transformación de la función pública se volvió una ardua tarea del flamante gobierno justicialista, que consideraba que sin una moderna organización de los recursos humanos del Estado, sería muy difícil llevar a cabo las nuevas políticas públicas. Coincidimos con la visión de diversos autores¹³⁹ al considerar al SINAPA como un avance en el propósito de modernizar y profesionalizar la función pública, introduciendo herramientas normativas de alto valor que buscaban dotar al funcionario de mayor capacidad al momento de planificar y ejecutar las políticas. Ahora bien, la etapa de oro del sistema no duró eternamente y el fuerte impulso del inicio se fue deshaciendo a medida que los años transcurrían y la situación financiera del país impedía cumplir con las metas y los incentivos propuestos por la nueva carrera administrativa. En el capítulo siguiente, daremos cuenta de aquellos factores político – institucionales, resultantes del juego político, que opacaron y coartaron las posibilidades de cambio en el servicio civil.

Universidad de
San Andrés

¹³⁹ Iacoviello, Estévez, Abal Medina y Nejamkis, Bonifacio.

Capítulo 3

SINAPA: De la “etapa de oro” al desencanto

1. Análisis del contexto en que el SINAPA encontró limitado su accionar

El objetivo específico de nuestra tesis es analizar el entorno y las circunstancias por el cual el SINAPA vio limitada y condicionada su capacidad de acción y sus propósitos de cambios en la estructura de recursos humanos del Estado nacional. A partir del juego político entre los diversos actores participantes creemos posible dar una explicación de las restricciones y disfuncionalidades sufridas en la implementación de la nueva carrera administrativa a la luz de los factores políticos e institucionales que coartaron su posibilidad de éxito. El trabajo busca identificar aquellas variables que por su mayor peso afectaron la capacidad del Estado para aplicar una política tendiente a modernizar la función pública.

Hemos mencionado en apartados anteriores que la edificación de una carrera administrativa profesional e innovadora con sustento en el mérito y el desempeño individual sufrió las mismas dificultades que el resto de las políticas públicas en la Argentina. Como correctamente señalan Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, los esfuerzos por construir un nuevo servicio civil chocaron contra una realidad que hacía sumamente difícil aumentar la institucionalidad y la fortaleza del Estado en materia de recursos humanos¹⁴⁰. Esfuerzos aislados, carentes de integración entre sí y con escasa inclusión de actores sociales, políticos e institucionales fueron las particularidades distintivas de los empeños por modernizar la función pública, donde la fuerza inicial de cambio no lograba instaurarse en pautas regulares de comportamientos, diluyéndose y repitiendo errores que en un inicio se pretendían combatir.

Ahora bien, el diseño y la implementación del SINAPA, entendida como la gran política pública en materia de recursos humanos del Estado durante los años noventa, formó parte, con sus particularidades y contradicciones, de una corriente discursiva reformista cuyos

¹⁴⁰ Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, ob.cit.

orígenes podemos encontrar en los países centrales a comienzos de la década del ochenta¹⁴¹, que en respuesta a los efectos de las recesiones económica y las crisis financieras, así como al persistente aumento de la tasa de desempleo se vieron involucrados en la reforma de la administración de los servicios civiles de modo de dotar al aparato estatal de mayores facultades a la hora de enfrentarse a los nuevos desafíos que implicaba la globalización y los procesos de integración regional.

Es en los países de la OCDE donde la Nueva Administración Pública alcanzó una mayor influencia como escuela teórica de cambio en la gestión del Estado. En este sentido, Francisco Longo afirma que las reformas del servicio civil no aparecieron aisladas, sino en un contexto de abierto cuestionamiento de los paradigmas a los que los sistemas político – administrativos del mundo desarrollado venían ajustando su funcionamiento. La crisis fiscal, agrega Longo, combinada con la expansión cualitativa y cuantitativa de la demanda de servicios públicos, introdujeron en dichos sistemas presiones, dando lugar a movimientos de cambios, que subvirtieron buena parte de los patrones establecidos¹⁴². Es así, como las reformas de los servicios civiles en las democracias avanzadas han significado una puesta en valor de la gestión de recursos humanos, pasando a ser reconocida como la función central de la dirección en los servicios públicos¹⁴³. La orientación eficientista de los procesos de cambio parecía la vía elegida por los países centrales. Un informe de la OCDE, citado por Longo, marca una tendencia insoslayable hacia el ajuste y el ahorro de recursos, al mismo tiempo que la reducción de los gastos de personal se constituyó en un objetivo prioritario de las

¹⁴¹ En este punto es necesario señalar que si bien los procesos de reforma que se iban aplicando en los países desarrollados fueron importantes como modelo de cambio de la gestión pública en Latinoamérica, no es válido afirmar que la inspiración directa del SINAPA fue la concepción flexibilizadora que predominaba en la OCDE. A diferencia de lo ocurrido en los países centrales, en donde ya existía una carrera administrativa fuerte pre reformas, la Argentina tuvo que dar origen a un nuevo sistema de carrera, dotándola de algunos elementos de flexibilidad.

Es en el aspecto discursivo en donde advertimos una mayor influencia. El triunfo de gobiernos conservadores en países estratégicos crea condiciones para el predominio del diagnóstico neoliberal en gran parte de América Latina, donde el gigantismo estatal y el exceso de gasto se ven como males absolutos que necesariamente deben ser eliminados. Es así como las reformas de primera generación pusieron el acento en la reducción del Estado más que en aumentar su capacidad para la implementación eficaz de políticas públicas.

¹⁴² En su artículo, Longo establece dos orientaciones o “megatendencias” que orientan dichos movimientos de cambio. Por un lado una orientación eficientista, recostada hacia el combate contra el déficit y la reducción del gasto e influida por el *public choice* y las convicciones políticas de la nueva derecha. Por el otro, una orientación de servicio público, caracterizada por el énfasis en la calidad del servicio, la consideración del ciudadano como cliente y el logro de la receptividad de la administración.

Francisco Longo: La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: merito con flexibilidad. Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Abril de 2001. Barcelona.

¹⁴³ Longo, ob.cit.

reformas¹⁴⁴. Empero, señala Longo, más allá de la ideología o de la moda, se trata de una generalizada reacción frente a las disfunciones acumuladas por modelos de funcionamientos apremiados de cambios profundos. Las reformas de los servicios civiles eran necesarias para responder y hacer frente a las cada vez más exigentes demandas sociales¹⁴⁵.

Así mismo y transitando un camino análogo, Pan Suk Kim establece en un artículo de 1999¹⁴⁶, que en los países pertenecientes a la OCDE, el estímulo principal para el cambio ha surgido del reconocimiento de que el aumento de la eficacia y la efectividad se relaciona estrechamente con los salarios, las prácticas de empleo, los métodos de trabajo, el desempeño y la actitud del personal, así como con otros aspectos de la administración de los recursos humanos. Analizando los informes de la OCDE de 1993 a 1996, Kim muestra que si bien la magnitud y el contenido de las reformas de la administración de los recursos humanos difieren de un país a otro, existen tres puntos importantes de convergencia: 1) la delegación de la responsabilidad de los cuerpos centrales en los diferentes departamentos, agencias y administradores; 2) el desarrollo de políticas y prácticas más flexibles en áreas como salarios, condiciones de empleo, la clasificación, la dotación de personal y los convenios de trabajo; y 3) una fuerza creciente en la administración del desempeño, en la capacitación y el desarrollo¹⁴⁷. En definitiva, la búsqueda está orientada a lograr una fuerza de trabajo eficaz, capaz de ajustarse al cambio

¹⁴⁴ Longo señala de manera muy contundente que prácticamente todos los países de la OCDE han intentado reducir el volumen del empleo público, o al menos controlar y contener su crecimiento, hacia finales de los años ochenta y durante la década del noventa. En este mismo camino, uno de los grandes objetivos del proceso de reformas ha sido el de mitigar, en lo posible y sin afectar las garantías propias de los sistemas de servicio civil, la hiperprotección del empleo público y la estabilidad, considerada como un elemento de rigidez que dificulta un funcionamiento eficaz de las administraciones. Longo, ob.cit.

¹⁴⁵ De igual manera que existió una extendida “moda” reformista, también vale aclarar que dichos procesos de cambio se dieron en algunos lugares con un grado significativo de profundidad. Longo manifiesta que en muchos países, sus sistemas de servicio civil son hoy muy distintos de los que tenían hace sólo dos décadas. Longo, ob.cit.

¹⁴⁶ Pan Suk Kim: La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: un panorama comparativo. Gestión y Política Pública, vol. VIII, núm. 2. Segundo semestre de 1999. CIDE, México.

¹⁴⁷ Teniendo como base los estudios de la OCDE, Pan Suk Kim muestra que los programas utilizados para reducir la magnitud de la fuerza de trabajo del sector público y descentralizar la administración de los recursos humanos se destacan como prioritarios en la agenda reformista de los países miembros.

En una misma línea, el autor asevera que son continuos los esfuerzos por aminorar el empleo en los servicios públicos, disminuir las medidas presupuestarias en cuanto a los salarios y presionar a los departamentos y agencias con el fin de generar el aumento de la eficacia. Asimismo, la pretensión última de los procesos de innovación en materia de administración de recursos humanos de los países integrantes de la OCDE es desarrollar instituciones públicas más flexibles, eficientes y sensibles.

Con la mirada puesta en los procesos de transformación del sector estatal que se desarrollaban en los países centrales¹⁴⁸, y teniendo presente las diferencias sustanciales que existen con la realidad argentina, el SINAPA se funda con una pretensión clara y precisa: la materialización de una función pública moderna sustentada bajo principios meritocráticos y de profesionalización de la gobernabilidad democrática. En una América Latina que emprendía cambios administrativos de distintas magnitudes y propósitos disímiles, la implementación del SINAPA resulta de sumo interés a la hora del estudio y análisis de los procesos reformistas.

A continuación expondremos aquellos factores políticos e institucionales que condicionaron el diseño y la aplicación de la carrera administrativa. En una primera parte nos adentraremos en las limitaciones de la reforma en su diseño original como política pública para luego señalar las restricciones y disfuncionalidades que a nuestro entender tuvieron mayor peso a la hora de explicar la falta de éxito de la política aplicada.

2. La reforma en su diseño original: algunos núcleos problemáticos

El proceso de políticas públicas son momentos críticos, objetos de disputas de las que toman parte distintos actores. Cada uno de estos tiene diversos intereses y está dotado de ciertos recursos de poder y disímiles concepciones ideológicas¹⁴⁹. Así, podemos señalar que la génesis de una política pública será el resultado del modo en que los diferentes actores definan el problema y los términos para su discusión y debate.

En este apartado, buscaremos explicar lo que a nuestra consideración son las principales limitaciones del SINAPA en su diseño original como política estatal, teniendo presente la

¹⁴⁸ En los propios considerando del Decreto fundacional del SINAPA se da la idea de emular los principios que rigieron las reformas en los países desarrollados, al afirmar: “Que la medida propuesta armoniza con los esquemas adoptados en los países más avanzados en la materia, consagrado en su articulado la diversidad de institutos propios de la carrera administrativa basada en modernas técnicas de gestión gerencial y profesionalización en todo su desarrollo”. Decreto 993/91, 27 de Mayo de 1991.

¹⁴⁹ Carlos H. Acuña: Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o think tanks) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay en Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina. Repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas. Publicación de CIPPEC en conjunto con la Global Development Network. 2009

gravitación del juego político en las administraciones públicas al momento de formular y elaborar de forma correcta una política estratégica de recursos humanos.

- Un primer aspecto problemático lo encontramos en lo que denominamos “alcance inicial” del SINAPA. Al momento de sancionarse el Decreto 993 del año 1991, de la totalidad de agentes que ejercen funciones dentro del Estado nacional solo una cifra cercana a 30.000 pasaron a formar parte de la nueva carrera administrativa. El resto continuo siendo partícipe de diversos agrupamientos. Como señalan Abal Medina y Nejamkis, esto no constituye un detalle menor, pues si nuestra intención es estudiar si un nuevo sistema de carrera mejoró la capacidad del Estado para aplicar políticas públicas, la cantidad sobre el total incluidos en el mismo pasa a ser un dato de un alto valor estratégico¹⁵⁰.

La variedad de escalafones que coexisten en la Administración Pública Nacional y la alta tasa de agentes que cumplen funciones dentro del Estado mediante diversas modalidades de contrataciones, dejaron al SINAPA como un esfuerzo aislado privado de grandes efectos. Además, el progresivo y rápido envejecimiento de sus planteles y el bajo nivel de agentes con estudios superiores, provocando que cerca el 62 por ciento revistiera en los tres niveles escalafonarios más bajos, como personal administrativo o de apoyo, son muestras claras de fallas en la planificación y gestión estratégica del sistema en su etapa de diseño y elaboración de la política.

Ahora bien, si solo una porción limitada de agentes públicos fueron incorporados al SINAPA desde la sanción del decreto, es válido preguntarse cuál fue la razón, y porqué el objetivo de máxima de modernizar la gestión del Estado mediante la creación de una nueva carrera en la administración se vio supeditada a coexistir con más de 15 agrupamientos diferentes que limitaron su capacidad de éxito. Una respuesta posible, surgida de las entrevistas, da cuenta de una enorme persistencia de la vieja cultura burocrática imperante en gran parte de la administración pública. Esta situación más la excesiva politización de las estructuras estatales permitieron que numerosos actores buscaran mecanismos de presión con el único fin de conservar antiguos privilegios dentro de la esfera pública. En su análisis, pasar a formar parte del SINAPA significaba un retroceso en sus carreras y ponía en riesgo las ventajas logradas

¹⁵⁰ Abal Medina y Nejamkis, ob.cit.

en sus agrupamientos anteriores. Orlansky lo expresa acertadamente cuando señala que la pretensión de plasmar una función pública innovadora mediante una nueva carrera administrativa chocó fuertemente con la creación en forma paralela de redes particularistas interburocráticas de concentración hegemónica de poder personal¹⁵¹.

Es así como se quiebran dos principios básicos sobre los que se asientan los procesos de transformación en la gestión: universalidad y generalidad de la reforma.

- En segundo lugar, observamos que la puesta en funcionamiento de un modelo weberiano en la administración pública en un país sin una fuerte carrera preexistente genera escasa capacidad de adaptación a las realidades propias de cada organismo del Estado. Citando a Spiller y Tommasi, Abal Medina y Nejamkis muestran que la inestabilidad política, fruto de la precaria institucionalidad de los poderes públicos, genera una alta rotación de los agentes que termina derivando en una excesiva politización con el fin del Poder Ejecutivo de controlar y subordinar al aparato burocrático del Estado¹⁵².

A diferencia de lo ocurrido en los procesos de reforma de la gestión de recursos humanos de los países centrales, donde la clase dirigente poseía una mayor conciencia acerca de los concursos y la posibilidad de definir los perfiles, en la Argentina los mecanismos formales que implicaba el SINAPA no tuvieron una gran acogida. De la investigación realizada para el presente trabajo, se desprende que el aspecto meritocrático del SINAPA fue uno de los puntos en donde se generaron las mayores discusiones desde los cuadros directivos, cuya consecuencia fue una permanente desviación de las pautas en cuanto a la evaluación del personal y los concursos para acceder a la función pública. La rigidez se fue convirtiendo en la marca distintiva del nuevo sistema de carrera, y la forma de evitarla en pautas sistematizadas de comportamiento de gran parte de los funcionarios públicos.

Blutman y Estevez aseveran que la gestión pública en Latinoamérica nunca respondió enteramente a una concepción weberiana de la burocracia, destacándose la Argentina por los

¹⁵¹ Dora Orlansky: Reforma del Estado y empleo público. Innovaciones en las condiciones laborales Argentina 1989 – 1999. Preparado para el III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Buenos Aires, Mayo 2000

¹⁵² Abal Medina y Nejamkis, ob. cit.

continuos cambios en las normas en pos de mayor eficacia, pero que en escasas ocasiones fueron llevadas con satisfacción a la práctica¹⁵³. En este punto, el SINAPA más que orientado a políticas de flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades de cada dependencia pública buscó la profesionalización del aparato burocrático y la gestión de una carrera administrativa con base en la capacitación y la evaluación. Si bien el diseño original pretendía ser una política innovadora en materia de recursos humanos, la falta de tradición weberiana en el Estado, así como la rigidez de la norma condujeron a la formación de burocracias paralelas, por fuera del sistema, que limitaban y restringían cualquier posibilidad de mejora en la implementación de políticas públicas eficientes.

- Un “pecado original” del SINAPA fue la exclusión de uno de los dos actores sindicales más importantes en la discusión acerca del diseño e implementación de la política de recursos humanos en el ámbito estatal. La Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), miembro de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) no fue incluido en el Decreto 993/91 como integrante de la Comisión Permanente de Carrera (COPECA) del SINAPA. El claro perfil opositor de ATE al proceso de reforma que se estaba llevando a cabo en el seno del Estado, provocó que el gobierno no lo convocara en las áreas que aplicaron la nueva carrera administrativa, como el Comité Ejecutivo para el Control de la Reforma Administrativa o la COPECA, de las cuales solo participó la Unión del Personal Civil de la Nación, de gran afinidad política con el gobierno justicialista.

Esta “discriminación política” fue reparada por la justicia y cumplimentada siete años después por la autoridad política. La ausencia de un sindicato con gran representación entre los empleados públicos, en el diseño de la nueva carrera pone sobre la luz la vital relevancia que adquiere el juego político en la formulación de alternativas de acción y en las decisiones de los gobiernos en materia de políticas públicas. Como subraya Acuña, las decisiones de política resultan de la interacción estratégica entre los actores individuales y colectivos que intervienen. Para entender lo que pasó es necesario comprender el por qué de la actuación de los actores. Esta intencionalidad solo es explicable a partir de la forma en que las instituciones o incentivos influyen sobre el actor.

¹⁵³ Alejandro Estévez y Gustavo Blutman: El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes? Revista de Gerencia Venezolana. Año 9 N° 25, 2004.

La exclusión por parte del gobierno de un actor importante refleja las dificultades institucionales del sistema para reconocer a los diversos actores, canalizar los conflictos y buscar los mecanismos adecuados en pos de alcanzar un consenso en una determinada acción estatal.

- Un cuarto factor lo hallamos en la inexistencia de un actor que encarne el rol de “arbitro”, direccionando la línea de la política pública. Desde la sanción del SINAPA, los ámbitos de aplicación de las políticas de modernización del Estado pasaron por diversas áreas de gobierno, en diferentes organizaciones con criterios y prioridades muchas veces contradictorias. En esta situación de poca institucionalización, el juego entre los funcionarios políticos y la burocracia se desarrolló con gran severidad provocando que las decisiones de recursos humanos terminen siendo el resultado de aquel grupo o fracción que pueda influir más o alcance un mayor poder relativo.

Iacoviello, Zuvanic y Tommasi lo explican acertadamente al afirmar que la falta de liderazgo claro entre las áreas del Poder Ejecutivo sobre los procesos de reforma en la administración pública, así como la virtual ausencia del Poder Legislativo se refleja en los constantes cambios de ubicación y responsables de estas cuestiones¹⁵⁴. El SINAPA, visto desde su concepción original, no tuvo la capacidad suficiente para alcanzar una adecuada articulación entre las funciones de recursos humanos y las necesidades propias de cada organización. Ante la ausencia de dirección estratégica y de consistencia en las políticas, la aplicación de una nueva carrera en la administración pública no evitó que se generaran mecanismos alternativos para la gestión de personal, distorsionando los principios básicos de profesionalidad en la gestión pública.

Concordamos con Iacoviello al señalar que el problema no parece encontrarse en las normas, sino en la ausencia de consenso para cumplirlas. Cada vez que se intenta corregir una práctica que se desvía del fin último del sistema, otra práctica se instala para seguir manteniendo el desvío. Ante esto, poco fue lo que pudo hacer el SINAPA para modificar las pautas de comportamientos de los agentes públicos y convertirse en una verdadera carrera administrativa.

¹⁵⁴ Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, ob. cit.

3. Una oportunidad perdida: restricciones políticas e institucionales del SINAPA

A lo largo del trabajo de tesis hemos señalado en reiteradas ocasiones como a medida que iban transcurriendo los años se debilitaba institucionalmente el SINAPA, repitiendo los errores tan criticables del viejo escalafón 1428. Es así, como el proyecto transformador del servicio civil terminó compartiendo el mismo destino trágico que la mayoría de las políticas públicas en la Argentina. La voluntad por alcanzar una carrera administrativa profesional y moderna colisionó contra la escasa institucionalidad de las políticas y la persistencia de comportamientos que con su accionar atentaban contra todo cambio en la función pública.

Si el SINAPA no tuvo la capacidad para fortalecer las estructuras organizativas del servicio público, es necesario preguntarse qué variables limitaron su aplicación y atenuaron el fuerte impulso del comienzo. A nuestro entender y como daremos cuenta a continuación, la importancia de los factores político – institucionales nos brindan un marco adecuado para explicar la decadencia de la nueva carrera administrativa. Esto nos permite concebir que el problema en el diseño e implementación del SINAPA es resultado más que a causa de una crisis fiscal permanente que desfinancia el sistema de recursos humanos del Estado, a factores políticos e institucionales relacionados estrechamente al juego político y al contexto institucional de la Argentina. De este modo, centraremos nuestro análisis en la capacidad del Estado para instrumentar sus objetivos a través de políticas públicas, focalizando nuestra mirada en la discusión entre los actores, sus recursos de poder, sus intereses e ideologías.

3.1 El SINAPA como “campo de batalla política”

Como señalamos en el título del capítulo, el SINAPA supo vivir un momento de brillo coincidente con los primeros años de su implementación como nuevo ordenamiento escalafonario en la administración pública. Los principios que regulaban su accionar actuaban de manera coordinada y parecía garantizada la institucionalización del sistema.

Del fuerte ímpetu inicial se desprendía que solo el mérito, la idoneidad y el rendimiento laboral constituían criterios validos para el ingreso y la promoción del trabajador¹⁵⁵, lo cual suponía una fuerte despolitización de la carrera funcionaria. Iacoviello, Zuvanic y Tommasi

¹⁵⁵ Salas, ob.cit.

muestran que entre los años 1993 y 1996 se dio el funcionamiento casi en pleno de los subsistemas de recursos humanos¹⁵⁶: se llevaban a cabo concursos para cubrir los puestos vacantes, se ofrecía capacitación masiva en relación con los requisitos de la carrera y se implementaba la evaluación de desempeño para la totalidad de los cargos del SINAPA. En una misma sintonía, una encuesta de la Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones, dependiente del INAP, a tres años de haberse puesto en marcha el SINAPA daba cuenta de la satisfacción manifestada por tres de cada cuatro funcionarios públicos en relación a los aspectos principales del sistema. La capacitación como exigencia para progresar en la carrera y la evaluación de desempeño eran atributos altamente valorados, así como la relación entre sueldos simples y jerárquicos y el sueldo en relación al puesto eran las particularidades en donde se detectaban las mayores inconformidades. Visto de esta manera, no caemos en un equívoco si afirmamos que durante los primeros años de su aplicación, el SINAPA buscó influir de manera positiva sobre las capacidades del Estado y la gestión de lo público. Era claro que el nuevo sistema había sido creado con el fin de provocar cambios en el comportamiento y las estructuras de la burocracia estatal, cuyo objetivo último era modelar una función pública moderna, meritocrática y profesional en lineamiento con las diversas reformas de las administraciones públicas que se iban desarrollando a lo largo del mundo.

Sin embargo, en una Argentina donde las experiencias de profesionalizar el Estado caían rápidamente en el olvido, el SINAPA no tuvo la facultad de superar operativamente el enérgico impulso político del inicio e institucionalizarse como la gran política pública en materia de recursos humanos del Estado. Como bien sabemos, la puesta en práctica de una política resulta invariablemente inferior a sus principios, particularmente cuando desaparece el fuerte crecimiento económico que se requiere para su despliegue¹⁵⁷. De igual modo puede ocurrir, como indica François Dubet en referencia a las políticas sociales, pero que bien pueden aplicarse a los procesos de reforma del aparato estatal, que las ambiciones mismas de la política descubran vicios escondidos o efectos no queridos. Estas restricciones no tenidas

¹⁵⁶ Al hablar de subsistemas, los autores hacen referencia a una serie de componentes que integrados pasan a formar parte de la gestión de recursos humanos de un Estado. Se identifican como principales módulos, la *planificación de recursos humanos*, la *organización del trabajo*, la *gestión del empleo*, la *gestión del rendimiento*, la *gestión de la compensación*, la *gestión del desarrollo* y la *gestión de las relaciones humanas y sociales*. A partir del análisis y funcionamiento integrado de estos subsistemas, los autores llevan a cabo tanto la evaluación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa como de la política estratégica de recursos humanos del Estado argentino. Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, ob.cit.

¹⁵⁷ François Dubet: *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Siglo Veintiuno editores. Buenos Aires, Argentina 2011.

en cuenta al momento del diseño y la implementación afectan negativamente la capacidad de gestión administrativa del Estado, limitando las posibilidades de éxito de cualquier tipo de reforma.

Ahora bien, como señala Torre y pretendemos que sea el centro de nuestro análisis, todo proceso de reforma es siempre una batalla política por llevar a la práctica ciertos objetivos¹⁵⁸, el cual no puede ser visto como un mero acto administrativo, sino como una operación netamente política donde las alternativas de acción dependen de las salidas contingentes que las elites gubernamentales dan a las complejidades producto de la adversidad económica y las restricciones institucionales y políticas que coartan su libertad de movimiento. En este punto, es importante destacar el papel activo que ejercen los actores internos y externos al proceso de reforma, poniendo de manifiesto que sus intervenciones son limitadas por una serie de obstáculos, que no solo deben ser analizadas a partir de variables económicas, sino desde los factores contextuales y la influencia que ejercen las ideas, las fuerzas sociopolíticas y las instituciones en el diseño y aplicación de una política pública¹⁵⁹.

En tal sentido, el SINAPA no constituyó una excepción y a medida que se iba apartando de su diseño original y los principios meritocráticos dejaban de tener sustento, los fuertes condicionamientos políticos e institucionales convirtieron a la nueva carrera en un campo de batalla altamente politizado, donde grupos divergentes procuraban imponer sus propios intereses y preferencias a la hora de elaborar la política de recursos humanos del Estado. Coincidimos con Iacoviello en afirmar que las decisiones de recursos humanos están altamente subordinadas al juego político que se da entre los grupos de poder¹⁶⁰ y de esta manera, el SINAPA que en sus comienzos pretendía romper con la vieja mentalidad existente en la administración pública y fortalecer el nuevo modelo de Estado quedó relegado a la lógica que impone el juego político¹⁶¹.

¹⁵⁸ Juan Carlos Torre: El proceso político de las reformas económicas en América Latina. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina. 1998

¹⁵⁹ Torre, ob.cit.

¹⁶⁰ Iacoviello: El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas. Cuaderno Cepas N° 4. Buenos Aires, Argentina. 1996

¹⁶¹ Abal Medina y Facundo Nejamkis, ob.cit.

Es así, como cualquier intención de analizar el SINAPA deberá contemplar necesariamente la importancia que adquiere el conflicto político y la manera en que se dirimen las disputas de poder entre los actores, entiendo que su comportamiento y las condiciones internas marcaran el rumbo que tome el proceso de reforma. La nueva carrera administrativa no pudo hacer frente a la persistencia de factores políticos e institucionales que minaron su capacidad de cambio y afectaron el diseño y la implementación de una política tendiente a modernizar y profesionalizar la función pública.

3.2 Notas sobre las causas político – institucionales que debilitaron el SINAPA

Cuando en Septiembre de 1990 se crea el Comité Ejecutivo Controlador de la Reforma Administrativa (CECRA)¹⁶² se hace evidente que el viejo escalafón 1428/73 del personal de la Administración Pública no tenía otro destino más que su rápida y urgente reconversión. El modelo de carrera administrativa estaba en crisis y para el nuevo gobierno resultaba imperioso adecuar la función pública al proceso de reforma estatal que se estaba poniendo en marcha. Desde el discurso oficial, la aplicación del SINAPA se convertía en un “logro histórico” que posibilitaba fortalecer el nuevo modelo de Estado a la vez que creaba un nuevo modelo de empleado público¹⁶³. El flamante ordenamiento escalafonario vendría a poner un freno al amiguismo y el clientelismo que existían dentro de la administración pública, presentándose el mérito y la transparencia como los remedios que curarían a un Estado corrupto e ineficiente¹⁶⁴. El diagnóstico inicial no parecía ser incorrecto al señalar la

¹⁶² El CECRA tenía como responsabilidad comandar el proceso de reforma administrativa, reorganizando la estructura orgánica y funcional de la Administración Pública Nacional. El comité estaba conformado por el Ministerio de Economía en carácter de Director, dos Secretarías de Estado del mismo ministerio, tres Secretarías de Estado de la Presidencia de la Nación y un representante del sindicato más cercano al oficialismo UPCN.

¹⁶³ Un discurso pronunciado a comienzos del año 1992 por el presidente Carlos Menem da la pauta del paradigma dominante de la época: “Los técnicos y los políticos debemos estar unidos por un inmenso desafío cultural. El desafío de reconstruir al Estado argentino. De ponerlo de pie, sin acomodos políticos, sin amiguismos partidarios. Sin arbitrariedades que lo conviertan en un botín o en un espacio copado por lo privilegiados. Es decir, un Estado con profesionales de primer nivel. **Con la carrera administrativa consolidada.** Sin ingresos y promociones por la ventana. Con sueldos jerarquizados. Con premios y castigos”. Discurso durante el acto de inauguración de los Cursos de Alta Gerencia Pública, 19 de Mayo. Citado en Moriconi Bezerra, Marcelo: Retórica política y reformas de la administración pública en América Latina. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca. Diciembre de 2008

¹⁶⁴ En 1991 y en ocasión del lanzamiento oficial del SINAPA, el presidente Menem sentaba las bases de lo que se pretendía fuese el nuevo esquema de la burocracia estatal al afirmar: “Queremos hombres profesionales que estén al servicio del pueblo a través del Estado, no queremos nunca más improvisaciones, no queremos nunca más amiguismo o tener en cuenta la precedencia de quien va a integrar los cuadros de la Administración Pública, para que tenga alguna ventaja, alguna prebenda o algún privilegio. Desde hoy en mas, el talento, la capacidad, la preparación y la ética, van a tener plena vigencia en la Administración Pública Nacional”. Citado

continuidad de prácticas clientelares y corruptas como factores negativos que dañaban la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones básicas e ineludibles. Sin embargo, desde la oratoria oficial se fue dando un sentido estrictamente unidireccional a los cambios en la función pública, indicando que la construcción de un nuevo sistema de recursos humanos sería una herramienta más que suficiente para modificar las prácticas culturales e informales que habitaban en el interior de las dependencias públicas¹⁶⁵. El incentivo económico, la capacitación permanente y la posibilidad de ascenso en base al mérito constituirían elementos capaces de superar por su sola aplicación años de patrimonialismo, amiguismo e ineficiencia en la administración pública.

Ahora bien, si la implementación de una política resulta siempre inferior a los principios que la fundaron podemos señalar que las dificultades fundamentales del SINAPA se encuentran en aquellas restricciones y disfuncionalidades no tenidas en consideración a la hora de diseñar e implementar la política. Entendemos que son los factores políticos e institucionales los que nos ayudaran a explicar el progresivo debilitamiento del SINAPA y el desempeño de los actores participantes en el diseño y aplicación del sistema.

La realidad “juega su juego”: La politización del Estado

Entre los académicos que estudian las reformas de la gestión pública en los países de América Latina existe la coincidencia en que un sistema de carrera no depende tanto de su diseño original como de la realidad en la que debe ser implementado. Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, lo explican bien al afirmar que la aplicación de la carrera se da en un escenario en el que influyen factores que exceden la naturaleza técnica del sistema y no son controlables desde él. La carrera está fuertemente condicionada por variables externas que van modelando su aplicación práctica y limitan sus posibilidades de éxito¹⁶⁶.

en Moriconi Bezerra, Marcelo: *Retórica política y reformas de la administración pública en América Latina*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca. Diciembre de 2008.

¹⁶⁵ Marcelo Moriconi Bezerra: [Retórica política y reformas de la administración pública en América Latina](#). Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca. Diciembre de 2008. Salamanca, España.

¹⁶⁶ Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, ob.cit.

Siguiendo la línea anterior, podemos decir que si bien el diseño del SINAPA significó un avance en términos de profesionalización de la función pública y debería haber influido de manera positiva sobre las capacidades estatales, su aplicación dentro de un escenario altamente politizado terminó por desviar los objetivos de la política al reproducir viejas prácticas adaptativas por parte de la burocracia, repitiendo errores ya diagnosticados en el escalafón 1428.

Una restricción importante y que involucra varios elementos de análisis la encontramos en lo que denominamos “politización del Estado”. Si bien a partir de la reforma del Estado el volumen de personal de la Administración Pública Nacional disminuyó considerablemente, la incidencia del personal en funciones políticas aumentó, creciendo el volumen de cargos en los sectores más políticos del gobierno¹⁶⁷. En la mirada de Orlansky, la politización se da en dos niveles íntimamente ligados: por un lado se multiplicaron expansivamente las estructuras orgánicas, es decir Secretarías, Subsecretarías y Direcciones, mientras que por el otro la excesiva rotación política en la gestión gubernamental favoreció el control político clientelístico y corporativo del ámbito laboral¹⁶⁸, en el reclutamiento, recategorización y promoción del personal estatal¹⁶⁹.

A contramano del discurso oficial que hablaba de un “Estado puro” dedicado a sus tareas ineludibles¹⁷⁰, la expansión a la esfera estatal de la política del partido de gobierno, del conflicto entre sus diversos sectores e intereses generales y particulares¹⁷¹ fueron factores profundizadores de la partidización de lo público. Orlansky señala correctamente las consecuencias de esta situación en la creación de redes particularistas interburocráticas de concentración hegemónica de poder personal.

¹⁶⁷ Orlansky, ob.cit.

¹⁶⁸ En este punto, resultó fundamental el papel desempeñado por la organización sindical oficialista UPCN como legitimadora de las políticas de recursos humanos en el Estado nacional formando parte de la Comisión Permanente de Carrera del SINAPA.

¹⁶⁹ Orlansky, ibíd.

¹⁷⁰ “Un Estado dedicado pura y exclusivamente a sus específicas. Ni petróleo, ni gas, ni teléfonos, ni carreteras, ni usinas, ni aerolíneas, ni televisión. Nunca más el Estado incursionando o interviniendo en áreas que no le competen”. Parte del discurso de Carlos Menem durante el acto de privatización de Aerolíneas Argentinas. Noviembre de 1990. Presidencia de la Nación.

¹⁷¹ Orlansky, ob.cit.

De igual manera y basándonos en entrevistas realizadas para el presente trabajo, existe la coincidencia en subrayar el control político o las “interferencias políticas” como uno de los elementos más relevantes a la hora de explicar el gradual deterioro del SINAPA. Esta situación, perversa para la aplicación de una política tendiente a modernizar la función pública, evidenció el conflicto de intereses y necesidades entre el nivel político – dirigenal y los principios racionales que guían una carrera burocrática. Las encuestas elaboradas en los primeros años del SINAPA señalan que su debilitamiento se debe en gran medida a la falta de compromiso sostenido por parte de los funcionarios políticos encargados de su implementación, incluyendo la baja calidad técnica de las unidades ejecutoras¹⁷². Un alto porcentaje de los entrevistados declara que el interés del nivel político se enfoca más en nombrar gente de su confianza y estima que en respetar los principios meritocráticos de ingreso en la administración pública, aún cuando esto signifique desviarse de la normativa vigente. Una vez más debemos hacernos eco de las palabras de Iacoviello cuando manifiesta que los procesos de decisión en materia de recursos humanos en las organizaciones públicas son altamente permeables a la actividad política¹⁷³, quedando claro que la aplicación del SINAPA sacó a relucir las tradicionales contradicciones que se dan entre los funcionarios políticos y los de línea, afectando el cumplimiento de los principios que daban sustento al sistema.

La politización del Estado nos conduce a una nueva pregunta acerca del rol de los partidos políticos y su concepto del aparato estatal. El diseño de un sistema tendiente a profesionalizar la función pública, apoyándose en principios meritocráticos para el acceso a la administración no tuvo una correspondencia en la dinámica política de los partidos, más acostumbrados a ver al Estado como trofeo de guerra que a ser generadores de un proyecto modernizador a largo plazo.

En su búsqueda por explicar la distribución de poder en las organizaciones del sector público, Iacoviello señala que las decisiones concernientes a los recursos humanos son particularmente susceptibles al desarrollo de actividades de influencia, dado el efecto

¹⁷² Raymondes, ob. cit.

¹⁷³ Iacoviello, Mercedes ob. cit.

redistributivo de estas decisiones¹⁷⁴. En este sentido, los partidos políticos tanto en el gobierno como en la oposición tienen intereses en juego respecto a las decisiones de la Administración Pública, e intentan influenciar estas decisiones para que reflejen su plataforma política¹⁷⁵. Por lo tanto, más allá de cualquier intento de profesionalizar la gestión, los partidos respaldarán aquellas opciones que favorezcan la posición de los funcionarios vinculados a su organización. Siguiendo el análisis, Iacoviello afirma que los funcionarios políticos, adherentes al partido de gobierno, tienen el interés prioritario de preservar su capacidad de decisión para designar personas de confianza con el objetivo de asegurar que sus directivas sean realmente implementadas por el aparato burocrático.

Citando a Alan Ware¹⁷⁶, Abal Medina y Nejamkis manifiestan que en países con escasa tradición burocrática controlar el gobierno es un recurso para el partido, proveyéndole de distintos medios para fortalecerse, como la ubicación de sus simpatizantes en posiciones administrativas o cuasi administrativas en el aparato estatal¹⁷⁷. Si bien esto es algo que puede considerarse natural a todos los partidos del mundo, se vuelve predominante en aquellos lugares donde el tejido institucional no favorece la concreción de políticas públicas de largo alcance y la burocracia se refleja como incoherente e ineficiente.

Es así, como se puede observar para gran parte de los casos latinoamericanos que la aplicación de políticas tendientes a modernizar la función pública y dotarla de un elevado grado de profesionalismo chocaron contra la arraigada persistencia de una cultura partidaria-patrimonialista que representa la percepción que los partidos políticos tienen del aparato estatal: tras la victoria electoral y una vez en el poder, el Estado pasa a formar parte de los bienes del partido.

En cuanto al SINAPA, el imaginario político buscaba romper con la idea de la burocracia al servicio de los intereses del partido, colocando la creación de la nueva carrera administrativa en un escalón superior que trascendiera las disputas políticas. El discurso gubernamental enfatizaba con suma vehemencia que la implementación del sistema iba a terminar con largos

¹⁷⁴ Iacoviello, ob. cit.

¹⁷⁵ Iacoviello, ibid.

¹⁷⁶ Ware, Alan: *Political Parties and Party Systems*. Oxford University Press. 1996

¹⁷⁷ Abal Medina y Nejamkis, ob.cit.

años de clientelismo dentro de la administración pública y el “amiguismo” como práctica enraizada dentro del Estado¹⁷⁸.

Desde la óptica del gobierno, el mérito constituía un excelente remedio para los males de la función pública, y un nuevo ordenamiento escalafonario que lo tenga como uno de sus principales sostenes sería suficiente para acabar con las prácticas culturales e informales predominantes al interior de las organizaciones públicas. Siguiendo el análisis oficial, la sanción del SINAPA y su posterior consolidación como carrera administrativa constituiría un freno a los avances de la dirigencia política sobre los funcionarios de línea.

El nuevo método de selección por concurso público, que resaltaba el merito, la idoneidad y el rendimiento laboral como criterio para el ingreso y ascenso del trabajador pretendía lograr una fuerte despolitización de la carrera funcionaria, obstaculizando las tradicionales designaciones arbitrarias por parte de los partidos en el poder. De este modo, se intentaba limitar la influencia de los partidos en las decisiones de recursos humanos del Estado y avanzar hacia un nuevo modelo de empleado público, alejado de las viejas costumbres prebendarias y cercano a los principios meritocráticos de la burocracia weberiana.

Sin embargo y a pesar de la pretensión de plasmar una función pública moderna, no se pudo evitar que el amiguismo partidario influya en la selección del personal o el parcialismo no distorsione o ritualice la evaluación de desempeño¹⁷⁹. El sistema de mérito quedó en gran medida relegado frente a la persistencia por parte de los partidos políticos de prácticas patrimonialistas que obstaculizaban la consolidación de una carrera administrativa profesional. A medida que el SINAPA se iba poniendo en marcha, se fueron buscando mecanismos alternativos que permitiesen a las autoridades políticas eludir y degradar ciertas normas básicas de funcionamiento, limitando cualquier posibilidad de éxito que pudiese tener el nuevo sistema. Coincidimos con Acuña y Tommasi cuando sostienen que las reformas institucionales que derivan en una más efectiva y legítima elaboración de políticas son aquellas que aseguran reglas más estables, y no las que se basan en los contenidos de las políticas¹⁸⁰. Al diluirse el impulso inicial y dejar de supervisar su funcionamiento, el

¹⁷⁸ Discurso de Menem en el lanzamiento del SINAPA, citado en Marcelo Moriconi Bezerra, ob.cit.

¹⁷⁹ Salas, Eduardo, ob.cit.

¹⁸⁰ Citado en Iacoviello, Zuvanic y Tommasi. ob. cit.

SINAPA quedó atravesado por los más diversos intereses políticos, mostrando una clara falta de visión estratégica de los partidos políticos en relación a mejorar la capacidad administrativa del Estado nacional.

A la politización del Estado y una concepción prebendaria y clientelar que conservan los partidos políticos acerca del aparato estatal, hay que sumar un tercer elemento que actúa a su vez como una restricción económica e institucional y es un Estado en situación de crisis fiscal endémica que termina erosionando aquellas políticas de reforma en la gestión de lo público. Abal Medina y Nejamkis señalan la evidente incompatibilidad entre un régimen que plantea incentivos económicos al esfuerzo personal y un Estado, que surcado por una difícil realidad económica, se ve obligado a suspender dichos incentivos¹⁸¹.

Ahora bien, dentro del programa de reforma del Estado las prioridades eran claras, y la profesionalización de la función pública no parecía la más urgente o necesaria. Repetto lo muestra correctamente cuando asevera que a lo largo de los últimos veinte años y en consonancia con los vaivenes de la crisis fiscal, la reforma administrativa de carácter gerencial tuvo como objetivo central ayudar a disminuir el gasto público, más allá de las declaraciones de principios asociadas a mejorar la capacidad del Estado, incorporando componentes de otros procesos de reforma¹⁸². Así mismo, Abal Medina y en correspondencia con lo expresado por Repetto, señala que el objetivo último de la reforma estatal era reducir el déficit fiscal y sólo secundariamente profesionalizar el empleo público¹⁸³.

Es así, como a partir de lo manifestado por Repetto y Abal Medina se puede inferir que la decisión de profesionalizar la función pública quedó relegada al cumplimiento previo de las metas fiscales previstas en las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica, con lo cual ante una crisis económica que afecte las cuentas públicas lo inmediato que el gobierno llevó a cabo en cuanto a su política de recursos humanos fue limitar los cursos de

¹⁸¹ Abal Medina y Nejamkis, ob.cit.

¹⁸² Repetto, ob.cit.

¹⁸³ Abal Medina, entrevista personal, siendo el entrevistado Secretario de Gabinete y Gestión Pública de la Argentina. Año 2009

capacitación, congelar las vacantes y los concursos de ingreso, disminuyendo de este modo las potencialidades de éxito de la nueva carrera administrativa¹⁸⁴.

Si bien la situación económica se instaura como un factor de relevancia a la hora de explicar las debilidades y limitaciones en la implementación del SINAPA, es importante destacar que todo cambio en la administración dependerá en mayor medida del grado de voluntad política y acumulación de poder que se tenga al momento de llevar a cabo el proceso reformista. Es en definitiva el factor político quien guiara los cambios y las transformaciones que se produzcan en el ámbito del Estado, estableciendo los objetivos y principios que se desean cumplimentar. Toda restricción presupuestaria sin una adecuada planificación, más que una política económica de austeridad, termina planteando una ausencia de dirección estratégica, en donde el ahorro buscado se termina diluyendo en la creación de una burocracia paralela por afuera de la normativa de la carrera¹⁸⁵.

De esta manera, resulta claro que el desafío fundamental para avanzar en la profesionalización y modernización de la función pública no es presupuestario sino, de carácter político. A medida que las estrategias de contención del gasto fueron ganando espacio en las organizaciones públicas, las normas y objetivos meritocráticos iban quedando en el olvido.

¹⁸⁴ En un párrafo de su trabajo, Repetto nos muestra la compleja relación entre crisis económica e incentivos a la función pública al señalar que el Programa de Reforma Administrativa de 1990 se propuso entre sus objetivos explícitos el modificar las estructuras burocráticas del Estado Nacional, así como transformar y modernizar sus métodos de funcionamiento. Sin embargo, en el marco de una profunda reforma del Estado los esfuerzos estuvieron más bien guiados por una política de recorte presupuestario llevada a cabo principalmente a través de la reducción de la planta de personal estatal.

Finaliza Repetto al afirmar de manera contundente que la reforma administrativa constituyó el núcleo central del paquete diseñado para controlar el gasto público. Repetto, ob.cit.

¹⁸⁵ Iacoviello, Zuvanik y Tommasi muestran que la reducción presupuestaria afecta a todos los subsistemas de gestión de recursos humanos: se limita la posibilidad de ofrecer capacitación, no se permite la cobertura de vacantes, con lo cual no se renueva la planta ni se realizan concursos, algunas áreas no cuentan con fondos para pagar el adicional por desempeño o demoran el trámite de ascenso de grados y se desvirtúa el esquema de compensaciones con reducciones salariales generalizadas. Iacoviello, Tommasi y Zuvanik, ob.cit.

Buenos contenidos sin buenas reglas: El SINAPA se “boicotea a sí mismo”

Desde buena parte de la bibliografía especializada se ha destacado a la burocracia argentina como una de las menos eficaces en términos de construcción de capacidades estatales¹⁸⁶. La debilidad institucional del Estado, su carencia de autonomía y de capacidad no favorecieron a la generación de incentivos para construir una política de reforma del servicio civil en el largo plazo. Dos de los intentos más destacados de las últimas décadas, el Decreto 1428 del año 1973 y el SINAPA, se frustraron en la medida que no se pudo asegurar su continuidad en el tiempo una vez que se dejó de supervisar su funcionamiento. La degradación de las normas y la búsqueda de mecanismos alternativos a los propuestos por el sistema fueron erosionando y debilitando la facultad de formular una adecuada política de recursos humanos que contenga a todos los actores políticos, económicos y sociales. Creemos que más allá de la enorme importancia del contexto en que se implementó el SINAPA, existieron restricciones y deficiencias que parten de las mismas acciones de los actores internos que paralizaron la puesta en marcha del proceso de profesionalización y modernización del aparato estatal.

Ayudados por el enfoque institucional, buscamos centrar nuestra mirada en el papel de los funcionarios estatales y las estructuras organizativas, que son en definitiva las que determinan los desenlaces políticos¹⁸⁷. La capacidad del Estado para implementar políticas públicas efectivas está fuertemente condicionada por las instituciones políticas y el proceso político, que definen los incentivos y restricciones que enfrentan los funcionarios. Dichos incentivos y restricciones viabilizan o circunscriben la cooperación entre actores políticos, la credibilidad de los compromisos inter temporales y la estabilidad y legitimidad de las políticas.

Al estudiar el SINAPA, tratando de explicar su paulatina decadencia, hallamos que al interior del propio aparato estatal, encargado de aplicar la nueva carrera administrativa, coexistieron una serie de factores políticos e institucionales que obstaculizaron las posibilidades de éxito en la reforma de la gestión pública y de los que intentaremos dar cuenta a continuación.

Una de las primeras restricciones internas la encontramos en lo que Repetto denomina la ausencia de sólidas coaliciones sociopolíticas interesadas en promover una reforma profunda

¹⁸⁶ Algunos autores que hablan de la burocracia Argentina en términos de capacidades estatales son Tommasi, Abal Medina, Iacoviello, Acuña., Fabián Repetto, Martínez Nogueira.

¹⁸⁷ Kathryn Sikkink, ob.cit.

de la Administración Pública que mejore la calidad y la equidad de las políticas públicas en el largo plazo y se ubique de forma sostenida en los niveles más altos de la agenda gubernamental¹⁸⁸. Así, uno de los aspectos en que la carencia de políticas consensuadas se manifiesta más nítidamente es la relación que se establece entre el funcionario elegido por un partido político y lo actuado con anterioridad a su nombramiento en la organización pública. Abal Medina y Nejamkis usan el concepto de “tabla rasa” para demostrar como a lo largo de la historia de la burocracia argentina los funcionarios del Estado tienden a creer que el puesto que ocupan prácticamente surge con ellos, con lo cual nada de lo hecho previamente merece ser continuado, empezando habitualmente desde cero frente a cada cambio¹⁸⁹. Este juego político tiene la particularidad que se da no solo cuando el que ocupa el nuevo cargo es de un partido distinto a su predecesor, sino que incluye todo cambio de autoridades en la administración pública.

A medida que la etapa de oro se iba diluyendo y la enérgica determinación del comienzo quedaba solo en el recuerdo, el SINAPA fue cayendo víctima de un entorno altamente politizado que perjudicaba y degradaba los principios que daban coherencia al sistema. El mérito fue dejado rápidamente de lado, siendo suplantado por un esquema arbitrario de designaciones, mucho más favorable a los intereses de los funcionarios políticos.

Como manifiesta Iacoviello, la politización de la administración es un medio por el que los políticos buscan asegurar la lealtad de sus subordinados y evitar las regulaciones que pesan sobre el servicio civil¹⁹⁰. De esta manera y más allá de las declaraciones de buenas intenciones por parte de la clase dirigente, cualquier intento de meritocratizar la función pública será resistida por los funcionarios políticos que verían de ese modo reducida su cuota de poder dentro de la organización pública¹⁹¹. Iacoviello señala que los políticos tenderán a empujar los límites del sistema de mérito hacia abajo, con el argumento de que el

¹⁸⁸ Repetto, ob.cit.

¹⁸⁹ Abal Medina y Nejamkis, ob.cit.

¹⁹⁰ Iacoviello, ob.cit.

¹⁹¹ En entrevistas con funcionarios de línea acerca de la tarea desempeñada por la Comisión Permanente de Carrera del SINAPA, estos afirmaban que uno de sus mayores problemas está dado por las constantes interferencias del poder político y la escasa libertad que tenían frente al poder gremial. Para muchos se encontraban frente a un doble juego, por un lado defender los lineamientos de la nueva carrera administrativa, mantener su imagen frente a al gremio (UPCN) y el ataque a que los sometían los funcionarios políticos exigiéndoles cosas por fuera del sistema o que excedían el marco de las normas. Estela Reymondes, op.cit.

reclutamiento en base a criterios estrictamente técnicos atenta contra la responsabilidad política de los funcionarios jerárquicos¹⁹².

Al proponer que únicamente el mérito, la idoneidad y el rendimiento laboral se constituyan como las normas de ingreso y promoción del trabajador¹⁹³, el SINAPA buscó romper con el poder discrecional del político sobre la burocracia y darle un final a la tradición clientelar y prebendaria que reinaba en la administración pública hasta ese entonces. Sin embargo, la extrema politización de los procesos de decisión en materia de recursos humanos y la ausencia de dirección estratégica por parte de los poderes públicos fueron limitando las herramientas de la nueva carrera hasta el punto de repetir los errores del viejo escalafón 1428 del año 1973¹⁹⁴.

A la falta de consenso entre los actores principales que lleve a políticas de largo plazo en el manejo de los recursos humanos del Estado y cierto comportamiento predatorio por parte de los funcionarios políticos con las conducciones anteriores se suma un elemento central que explica el progresivo debilitamiento del SINAPA, convirtiéndose en una fuerte restricción interna a la implementación de la carrera administrativa: la ausencia de dirección estratégica de la gestión gubernamental¹⁹⁵.

Convenimos con un gran número de autores¹⁹⁶, cuando planteamos que el mayor problema en la implementación del SINAPA no pasó por cuestiones técnicas, sino por el contexto político

¹⁹² Iacoviello, *ibíd.*

¹⁹³ Salas, *ob.cit.*

¹⁹⁴ Los mayores ataques al escalafón 1428/73 pasaban por la selección para el ingreso del personal, los estímulos al mérito, las evaluaciones, la capacitación y la formación, que a vistas de los hacedores del SINAPA, carecían de toda relevancia transformadora. En el viejo ordenamiento escalafonario, las categorías habían dejado de corresponderse con la diversidad y responsabilidad de los puestos de trabajo, siendo urgente un replanteo global del sistema de recursos humanos.

Estas críticas expresadas al escalafón 1428 no parecen ser muy diferentes de las formuladas al SINAPA una vez concluida su etapa de oro.

¹⁹⁵ Iacoviello, Zuvanic y Tommasi señalan que gran parte de las disfuncionalidades observables en el SINAPA surgen de la falta de horizonte en el accionar del gobierno y de una politización extrema que atraviesa todos los principios del sistema. La ausencia de liderazgos precisos, así como de dirección estratégica en la gestión de recursos humanos son muestras del tejido institucional de la administración pública que no favorecen la construcción de políticas públicas de calidad.

¹⁹⁶ Muchos académicos se encargaron de estudiar y analizar el “entorno” en que deben ser implementadas las políticas de construcción de un servicio civil. Entre ellos se destacan Alejandro Estévez, Abal Medina, Mercedes Iacoviello y Oscar Oszlak.

en que invariablemente se tuvo que desenvolver. Y si bien significó un avance en cuanto a mejorar la calidad de la función pública, no pudo enfrentarse con firmeza a una realidad institucional que hacía muy difícil diseñar y aplicar políticas, que consensuadas entre los diversos actores traspusieran los mandatos electorales. En este sentido, para ser efectivo, el proceso de reforma debe ser un reflejo de la heterogeneidad de intereses, creencias y poder que rodea al proceso político, pues los cambios que se puedan dar en las estructuras burocráticas serán el resultado de cambios en las constelaciones de intereses, recursos y alianzas¹⁹⁷

Al plantearnos la ausencia de dirección estratégica de la gestión gubernamental en la política de recursos humanos como una importante disfuncionalidad interna del SINAPA, vamos a hacer propio y tomar como referencia el análisis de Iacoviello, Zuvanic y Tommasi¹⁹⁸, cuando aseveran que al no definirse los criterios de reforma el sistema de recursos humanos fue evolucionando de acuerdo a las necesidades e intereses de los grupos políticos y burocráticos en cada instancia, sin una definición estratégica del modelo al que se pretendía llegar. Ante un panorama de escaso liderazgo y falta de involucramiento de los poderes públicos en la regulación y control de la administración, la evolución de la normativa que regula el sistema de servicio civil se fue desarrollando de manera errática. La puesta en funcionamiento del SINAPA como carrera única intentó solucionar la dispersión de regímenes que coexistían en la administración, pero a medida que las normas se iban degradando se flexibilizó en un sistema amplio de contrataciones.

La preeminencia de lo político y la falta de continuidad institucional, dieron paso a una marcada ausencia de lineamientos estratégicos en las organizaciones públicas, en donde el SINAPA a pesar de su enérgico comienzo quedó atravesado por los más diversos intereses partidarios que distorsionaron cualquier tentativa de profesionalizar el aparato del Estado. Al analizar el SINAPA y los procesos de diseño y gestión de políticas queda claro que la administración necesariamente debe ser estudiada como una arena de conflictos en la cual todos los actores internos y externos interactúan en pos de influir en los procesos de decisión¹⁹⁹. Como bien señala Torre, todo proceso de reformas es intrínsecamente un campo

¹⁹⁷ Iacoviello y Strazza, ob.cit.

¹⁹⁸ Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, ob.cit.

¹⁹⁹ Iacoviello, ob.cit.

de batalla política por lograr determinados objetivos, y es a partir de este punto donde resulta ineludible el estudio y la investigación del SINAPA.

La falta de dirección estratégica en la gestión del gobierno quedó demostrada en varios aspectos que impidieron consolidar la nueva carrera administrativa. Por una parte, no existió una planificación de recursos humanos ordenada que responda a un área de gestión específica, ya que todo proceso de organización fue quedando a criterio de las autoridades políticas a través del uso en forma discrecional de las unidades retributivas, el sistema de contrataciones locales o los contratos con organismos internacionales, así como las modificaciones que puedan realizarse en las plantas a partir de cambios de estructuras²⁰⁰. Concordamos con Iacoviello, Zuvanic y Tommasi cuando manifiestan que ninguna de las acciones encaradas por los funcionarios políticos en el manejo de los recursos humanos se encontró regida o estimulada por estudios técnicos o informes que requieran cambios en la estructura funcional del personal. Por otro lado, y sumado a la carencia de planificación, la ausencia de dirección estratégica se hizo notoria en la omisión de prácticas tendientes a permitir la optimización de los agentes públicos. A la superposición de funciones dentro de las estructuras de la organización pública se agregó el problema de la inmovilidad de los funcionarios, incapaz de responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.

En sintonía con una delicada situación económica que acechaba la estabilidad de las cuentas públicas, la reducción de costos y el ajuste presupuestario se fueron convirtiendo en los “ejes estratégicos” de la política de recursos humanos del Estado nacional, que dejando a un lado los principios meritocráticos propios del SINAPA, se ocupó en congelar las vacantes, limitar la oferta de capacitación, demorar los ascensos de grado y el pago adicional por desempeño, provocando una falta de renovación de los agentes y el consecuente envejecimiento de la planta de personal. En este punto, apelamos a Iacoviello cuando proclama que si las políticas de contención del gasto reemplazan a las definiciones estratégicas de la organización en el sistema de recursos humanos, el resultado será el surgimiento de políticas erráticas, sin ningún sustento en el tiempo y con escasa legitimidad institucional²⁰¹.

²⁰⁰ Iacoviello, *ibid.*

²⁰¹ Iacoviello, *ibid.*

Si uno de los objetivos principales del SINAPA consistía en generar una política de Estado para los recursos humanos, este se vio claramente limitado por la ausencia de dirección estratégica y el nulo consenso entre las principales fuerzas sociopolíticas. En estas condiciones, la nueva carrera administrativa quedó presa de los múltiples intereses políticos y de un ambiente hostil para el desarrollo de un sistema escalafonario sustentado en el mérito y la transparencia. En paralelo con la expansión a la esfera estatal de la política del partido en el gobierno, se fue dando la politización del servicio civil y la persistencia de una cultura organizacional asentada en el clientelismo y las prácticas prebendarias. Si afirmamos que el SINAPA partía de la premisa que exclusivamente el mérito, la capacidad y el rendimiento laboral constituían los criterios de ingreso y promoción del trabajador, la politización del sistema no sólo afectó en la degradación de las normas sino que restó legitimidad al proceso reformista.

La politización del SINAPA se fue convirtiendo en una aguda restricción interna en la medida que los criterios políticos fueron prevaleciendo en las estrategias de recursos humanos y la pretensión inicial de conformar una función pública moderna y profesional fue suplantada por las necesidades inmediatas de la clase dirigente, que más preocupados por mejorar la capacidad del Estado en el diseño e implementación de políticas públicas lo estaban por preservar y acentuar sus antiguos privilegios sectoriales

Afectando las capacidades estatales, la politización del servicio civil se manifestó en acciones concretas que dieron cuenta de la relevancia que fue adquiriendo el juego político en las decisiones de recursos humanos. Todo proceso de planificación quedó a criterio casi exclusivo de las autoridades políticas, que contaban con la fortaleza como para hacer modificaciones en la estructura de la planta de personal, usar de manera discrecional las unidades retributivas y abusar de la posibilidad de realizar contrataciones temporarias. Asimismo, las normas que regulaban la nueva carrera administrativa eran eludidas de forma continua y los principios de imparcialidad, mérito, eficiencia y responsabilidad quedaron rápidamente marginados por parte de los funcionarios públicos.

En su análisis, Iacoviello, Zuvanic y Tommasi plantean que uno de los aspectos que hace visible la politización del sistema de gestión del personal de la administración pública es la

proliferación de contrataciones por fuera de los esquemas de carreras meritocráticas²⁰², creando una burocracia paralela que distorsiona la planificación y organización de un régimen profesional de servicio público. Alejada de los concursos de ingreso, esta modalidad de contratación se explica en la necesidad del funcionario político de generar un círculo de confianza que lo acompañe en su gestión de gobierno, con una lealtad superior a la que puede ofrecer un funcionario de línea. Al interior del SINAPA, la politización se percibió claramente en el diseño de los perfiles para cubrir determinados puestos, que más que abrir la participación a un número importante de actores, se terminaron delineando en beneficio particular de un agente, afectando la transparencia de los concursos públicos. Si bien en la normativa, el mérito y la idoneidad constituían criterios que apostaban a una fuerte despolitización de la carrera, en la práctica el SINAPA no pudo evitar los excesos de las autoridades políticas y su continua búsqueda de “hermanar” a los funcionarios de línea con los intereses del partido.

Del mismo modo, el haber diseñado un ordenamiento escalafonario sin contar con algún instrumento que pondere las trayectorias profesionales, tal como un nomenclador de funciones, hizo extremadamente engorroso el reencasillamiento de los agentes en el nuevo sistema y dejó a merced de los funcionarios políticos gran parte de las resoluciones en cuanto a la clasificación de los puestos. De esta manera, se hace indudable que al no existir una dirección estratégica de la gestión, las decisiones de recursos humanos estuvieron estrechamente ligadas al juego político y a los intereses de los diversos actores intervinientes. Es así como la politización del SINAPA pasó por la sistemática degradación y elusión de las normativas regulatorias. Tanto las designaciones transitorias como el crecimiento de una burocracia paralela fueron muestras profundas de la injerencia política – partidaria en el funcionamiento del nuevo sistema, condicionando fuertemente el proceso de reforma de la administración estatal.

Las agudas interferencias políticas sufridas por la nueva carrera administrativa se vieron reflejadas en la conducta de la propia burocracia, en donde la persistencia de una cultura patrimonialista con manifiestos rasgos apáticos y escasa adaptación a los cambios atentaba contra todo proceso modernizador de la función pública. En esta línea, armonizamos con

²⁰² Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, ob.cit.

algunos autores cuando se plantea que una cultura organizacional cuya plataforma es la inestabilidad, el clientelismo y las prebendas no necesariamente desaparece por un cambio de escalafón²⁰³. De las entrevistas realizadas por el INAP en sus evaluaciones periódicas del SINAPA se evidencia el factor cultural como una enérgica limitación interna, el cual se termina convirtiendo en uno de los aspectos más problemáticos de enmendar en toda reforma del servicio público. Como señala de forma correcta Abal Medina y Nejamkis, los incentivos propuestos por el SINAPA no alcanzaron en lo inmediato para revertir una arcaica cultura organizacional dentro de la administración pública²⁰⁴ y si bien han existido avances significativos en materia de profesionalización de la burocracia, la persistencia de comportamientos tradicionales frenó en buena medida el proceso reformista.

En su análisis, Iacoviello, Zuvanic y Tommasi señalan dos elementos centrales del nuevo ordenamiento escalafonario en los que se observan con más claridad la permanencia de conductas adaptativas por parte de la burocracia: la evaluación de desempeño y la capacitación del personal²⁰⁵.

Desde el diseño original, la evaluación de desempeño se establecía como un valor central de la carrera, donde las mejores evaluaciones tenían una incidencia en la promoción más rápida al grado siguiente en la estructura de carrera horizontal²⁰⁶. Esto, que significaba una mejora en términos salariales, quedaba supeditado al desempeño demostrado por el agente público. En teoría, la evaluación de desempeño implicaba un fuerte cambio cultural, al dejar de lado la antigüedad como criterio de promoción, dando paso al mérito, la idoneidad y el rendimiento como factores excluyentes en el progreso laboral del funcionario.

Sin embargo y a pesar de las buenas intenciones de la norma, la burocracia buscó mecanismos que evitaran el cumplimiento efectivo de las evaluaciones, distorsionando las reglas y ritualizando conductas y prácticas contradictorias con el nuevo régimen escalafonario. Siguiendo la línea argumental de Iacoviello, el sistema de evaluación del SINAPA presentó interferencias de prácticas informales que lo subvirtieron. Es así, como los

²⁰³ Ver los textos y artículos de Juan Manuel Abal Medina, Alejandro Estévez y Gustavo Blutman.

²⁰⁴ Abal Medina y Nejamkis, ob.cit.

²⁰⁵ Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, ob.cit.

²⁰⁶ Bonifacio, ob.cit.

puntajes de evaluación no fueron asignados según la evaluación real del desempeño. Los incentivos salariales propuestos por la evaluación y la necesidad de contar con un cierto número de calificaciones positivas para avanzar en la carrera llevaron a los empleados a desarrollar estrategias de influencia y presión con el fin de obtener el puntaje requerido que les permitiera acceder al plus anual o reunir los requisitos para promover de grado²⁰⁷. Como manifiestan Abal Medina y Nejamkis, la norma que establece la necesidad de cupos mínimos por calificación estaría demostrando la tendencia a que la mayoría de los agentes públicos obtuviesen rendimientos en los niveles más altos de la escala, convirtiendo a la evaluación de desempeño en un proceso de negociación en el que la competencia del agente público es un factor sustancialmente ajeno²⁰⁸.

En definitiva, la perpetuación del método de cupo fue minando la posibilidad de alcanzar una política estatal para los recursos humanos que tuviera al mérito y la idoneidad como factores excluyentes en el avance de la carrera del agente público. Además, el método de distribución forzada fue generando en el ámbito de las organizaciones un clima de desconfianza y recelo al enfrentar a los grupos de trabajo por la obtención de las mejores calificaciones²⁰⁹.

De un modo análogo, el sistema de capacitación, pensado como un valor estratégico de crecimiento organizacional, se fue transformando en un elemento estrictamente relacionado con la posibilidad de sumar créditos para la ascensión de grados²¹⁰. Si bien desde el Estado se dio una fuerte inversión de recursos con el objetivo de mejorar las capacidades y competencias de los funcionarios a través de la capacitación, ésta tuvo más que ver con las necesidades personales del agente público que con las de la organización para la cual se desempeña²¹¹. A esta situación distorsiva del sistema de capacitación se agrega que en épocas de estrechez económica y reacomodamiento institucional del INAP se generó un déficit en la

²⁰⁷ Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, ob.cit.

²⁰⁸ Abal Medina y Nejamkis, ob.cit.

²⁰⁹ Iacoviello, Zuvanic y Tommasi indican que el sistema de cupos fue ampliamente rechazado tanto por los supervisores, que terminaban enfrentados a sus equipos de trabajo, como por los agentes evaluados, que consideraban arbitrario que existiera un máximo permitido para cada nivel de evaluación. Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, ob.cit.

²¹⁰ Abal Medina y Nejamkis, ob.cit.

²¹¹ Eduardo Salas señala que la alta demanda de capacitación por parte de los funcionarios públicos sobrepasó las capacidades institucionales para atenderla, distorsionando el principio que intentaba ligar las necesidades de la organización con el interés del agente estatal. Frente a estos desbordes, muchos empleados fueron autorizados a realizar actividades que no guardaban relación con las verdaderas necesidades de la institución. Salas, op.cit.

oferta de actividades que concluyó en un ajuste debajo de las cantidades exigidas de créditos para promover²¹². Ante escenarios de incertidumbre, se tiende a perpetuar ciertas conductas adaptativas de la burocracia que terminan fomentando prácticas de comportamientos adversas, al tiempo que obstruyen y dificultan los procesos de reforma en la gestión. En este sentido, pareciera una constante del SINAPA, los intentos de reorientar las prácticas mediante cambios en las normas, con el fin de politizar o burocratizar los procesos de decisión²¹³.

3.3 A modo de cierre: Un paso adelante...dos atrás

Como se ha mencionado, resulta evidente que la puesta en marcha de una política pública es siempre inferior a sus principios fundacionales, tanto como que sus ambiciones y expectativas esconden vicios y efectos no deseados. Al hablar del SINAPA encontramos que el principio de generar una política de Estado para los recursos humanos fue quedando relegado en función de la dinámica que iba adquiriendo el juego político.

Es así, como la afirmación de Estévez cobra suma validez para este trabajo cuando manifiesta que la edificación de una carrera administrativa no depende tanto de su diseño inicial como de la realidad en la cual debe ser implementado²¹⁴. El SINAPA, ideado como la gran experiencia de reforma del servicio civil, buscaba romper con la arcaica cultura organizacional que limitaba la implementación de las nuevas medidas económicas y sociales del gobierno justicialista. Sin embargo, entre el optimismo del discurso oficial y la aplicación real de la carrera se iba abriendo un abismo insondable, que acentuado con el correr de los años condicionaba las posibilidades de éxito del nuevo ordenamiento escalafonario.

De la investigación y el análisis de las entrevistas realizadas podemos señalar dos grandes variables que desempeñaron un papel más que importante a la hora de explicar la progresiva decadencia del SINAPA. En primer lugar, la existencia de una fuerte politización del Estado, donde la política del partido gobernante se fue ramificando en todas las esferas del Estado, distorsionando la consolidación de una carrera profesional en la administración pública; y en segundo término, una tendencia generalizada del SINAPA de “boicotarse a sí mismo”, a

²¹²Salas, *ibíd.*

²¹³Iacoviello, Zuvanic y Tommasi, *ob.cit.*

²¹⁴Estévez, *ob.cit.*

partir de la persistencia de ciertas conductas prebendarias de los agentes públicos y la ausencia de estables coaliciones sociopolíticas que aseguren un fortalecimiento en la dirección estratégica de la gestión de recursos humanos.

Una gran mayoría de los entrevistados concuerdan al pensar el SINAPA como un avance significativo respecto al escalafón 1428/73 y un intento real de alcanzar un servicio civil sustentado en el mérito y la aptitud laboral. No obstante, ese paso adelante se fue convirtiendo en un descarnado espejismo, cuando el juego político, la vieja cultura organizacional, la ausencia de acuerdos de largo plazo y las crisis fiscales constantes imposibilitaron la construcción de un tejido institucional que facilitara la generación de una masa crítica de recursos humanos que mejorara las capacidades del Estado para diseñar e implementar políticas públicas.



Conclusiones

Este trabajo de tesis nace a partir de un interrogante central. Procuramos averiguar qué variables debilitaron la implementación del SINAPA como nueva carrera administrativa en la función pública argentina. La hipótesis principal de nuestro estudio concebía que en el marco del proceso de reforma del Estado en la Argentina hubo una serie de factores políticos e institucionales que condicionaron la puesta en marcha del proyecto de cambio en el servicio civil. Es así, como nuestro objetivo primordial fue identificar dichos factores y analizarlos en función de la dinámica que iba adquiriendo el juego político. A lo largo del trabajo, buscamos dejar al descubierto aquellas restricciones y disfuncionalidades, no tenidas en consideración al momento de elaborar la política, que impactaron negativamente en la capacidad del Estado para aplicar una política tendiente a modernizar y profesionalizar la función pública.

El SINAPA deriva de un hecho concreto. La crisis de la carrera administrativa durante los años ochenta había vuelto al escalafón 1428 una herramienta obsoleta y de poco valor estratégico. Las prácticas no se correspondían con los reglamentos y existía una cultura organizacional, que sustentada en intereses corporativos había hecho del amiguismo y el clientelismo usos frecuentes en la administración pública. Iniciada la década del noventa, el discurso oficial proclamaba la imperiosa necesidad de revitalizar la carrera a fin de enfrentar más eficazmente los nuevos desafíos globales y las urgentes demandas sociales. El proceso de reforma del Estado requería cambios en la función pública. Los “arquitectos” del nuevo sistema escalafonario sostenían que la transformación del Estado debía ser el resultado de una adecuada redefinición de su tamaño y de su papel en la sociedad, en particular en el área económica. Igualmente, se afirmaba que la concentración de funciones esenciales y el aumento de los incentivos en el marco de una administración más pequeña, pero más fuerte serían los pilares para el incremento de la eficiencia en el sector público.

De este modo, el SINAPA es diseñado con la intención de acompañar el proceso reformista, bajo la idea clara que sólo con cambios en la administración pública se alcanzarían los éxitos en las nuevas medidas económicas. Los organismos multilaterales de crédito abonaban la imagen de un Estado nuevo que alejado de los fantasmas intervencionistas, contara con una

estructura de recursos humanos capaces de afrontar victoriosamente los retos de una economía globalizada.

Lograda la reforma administrativa como parte fundamental de la reforma estatal, el SINAPA se delineó sobre cinco principios básicos:

- Relación directa entre posición escalafonaria y jerarquía de las funciones desempeñadas.
- Avance en la carrera conforme al mérito y la idoneidad.
- Ingreso y asignación de mayores responsabilidades de acuerdo a procedimientos selectivos.
- Conformación de cuadros superiores profesionalizados.
- Remuneraciones e incentivos entendidos como contraprestación a la tarea realizada.

De estos principios surgieron los seis niveles escalafonarios (A, B, C, D, E y F), diseñados de acuerdo a tres variables: a) complejidad; b) responsabilidad y c) requisitos de titulación y experiencia requerida. Además, al interior de cada nivel se desarrollaron una multiplicidad de grados. De esta forma, el SINAPA se proyectó a partir de algunos ejes cardinales: 1) la evaluación de desempeño; 2) la capacitación (alta gerencia y formación superior); 3) la estructura salarial; 4) los concursos y 5) las funciones ejecutivas.

Buscando superar la crisis administrativa que había legado el escalafón 1428, el SINAPA se convirtió en un intento valedero de profesionalizar la función pública al incorporar novedosos procesos de gestión, similares a las que se desplegaban con éxito en los países centrales. El mismo Decreto 993, del 27 de mayo de 1991, que le da origen, señala que la medida propuesta “armoniza con los esquemas adoptados por los países avanzados en la materia, consagrando en su articulado la diversidad de institutos propios de la carrera administrativa basada en modernas técnicas de gestión gerencial y profesionalización en todo su desarrollo”. El SINAPA era presentado a la sociedad como una medicina eficaz ante los males de la vieja administración pública y un paso adelante en la consagración del nuevo Estado.

Dicho lo anterior, era absolutamente razonable esperar que el nuevo escalafón influyera de manera positiva en las capacidades estatales. Sin embargo, a medida que el fuerte impulso

inicial desaparecía y se dejaba de “vigilar” su funcionamiento, se diluían las posibilidades de cambio de la nueva carrera. La “etapa de oro” dejó paso a una implementación errática, producto tanto de una falta de estrategia lúcida sobre la política de recursos humanos, como de la ausencia sistemática de liderazgo gubernamental.

Ante este panorama poco alentador, es válido preguntarse cómo fue que una carrera administrativa, destinada a profesionalizar y modernizar la función pública, terminó reproduciendo viejas prácticas prebendarías y replicando los errores tan censurados del escalafón 1428. Un ordenamiento escalafonario pensado para aumentar la eficacia del aparato estatal no solo no tuvo la fortaleza para producir cambios de comportamientos en la maquinaria burocrática, sino que careció de la pericia política necesaria para evitar recurrir a procesos paralelos de formulación y aplicación de políticas.

De la investigación bibliográfica y las entrevistas efectuadas para este estudio, encontramos una serie de variables, que nos ayudan a explicar la decadencia sufrida por el SINAPA y dar respuesta a los múltiples interrogantes que se plantean. Creemos, que si bien significó un avance respecto a la situación anterior, la nueva carrera padeció el mismo destino trágico que la mayoría de las políticas públicas en la Argentina, donde la excesiva confianza en un sistema sustentado en el mérito como antídoto de los males de la administración, no se acompañó con una estrategia de gestión coherente y un fuerte apoyo de todas las fuerzas políticas y sociales.

Si toda reforma es un campo de batalla política por lograr determinados objetivos, el diseño y la implementación del SINAPA no fue la excepción. El proceso transformador terminó siendo rehén tanto de la dinámica que iba alcanzando el juego político como de los intereses de los actores participantes. Consideramos que más allá de la difícil y a veces crítica situación económica, existieron factores políticos e institucionales que condicionaron y limitaron la aplicación del nuevo sistema, reduciendo notoriamente su impacto.

Ahora bien, al identificar aquellos factores políticos e institucionales que restringieron la implementación de la nueva carrera, observamos que estos se pueden reagrupar en dos

niveles de análisis bien precisos: a) la politización del Estado y b) la persistencia del SINAPA de boicotarse a sí mismo.

Al hablar de politización del Estado como elemento restrictivo, hacemos referencia a la importancia que adquiere el ambiente en la implementación de la carrera, teniendo presente que la puesta en marcha de una política resulta siempre parcial respecto de sus principios fundacionales. El SINAPA debió atravesar una ardua convivencia con una realidad que dificultaba la aplicación de un sistema que tenía al mérito, la idoneidad y el rendimiento laboral del trabajador como elementos fundamentales. Con la sanción del decreto 993/91 y su posterior puesta en marcha, quedó visible que los cambios ejecutivos no son suficientes para modificar comportamientos enraizados durante años en el seno de las instituciones argentinas.

La politización se manifestó con claridad en varios aspectos puntuales:

- Si bien la reforma del Estado disminuyó la planta de personal en la administración pública nacional, existió un sobredimensionamiento de las cúpulas políticas, provocando una fuerte expansión al círculo estatal de la política del partido gobernante. En su articulado, el SINAPA esbozaba que únicamente los funcionarios políticos deberían rotar al producirse un cambio de gobierno, mientras que el resto de la nómina se movería en base a los concursos, el desempeño individual, la capacitación y las necesidades de la organización. Sin embargo y como resulta evidente, esto no se cumplió, y la estrategia de los funcionarios políticos de ubicar personal de su confianza, en perjuicio del funcionario de línea, desvirtuó el espíritu modernizador de la nueva carrera.
- El excesivo aumento del personal en funciones políticas tuvo la consecuencia de un mayor control e interferencia en la gestión. De las entrevistas realizadas se desprende la habitualidad que mostraban los funcionarios políticos para exigirles a sus empleados cuestiones que estaban fuera de las reglamentaciones o que excedían el marco de las normas. Esta situación provocaba una fuerte tensión entre un sistema apoyado en el mérito y las necesidades de los funcionarios políticos de controlar y rodearse de gente de suma confianza. Frente a esta compleja situación, el apoyo político al nuevo ordenamiento escalafonario fue decayendo, en la medida que desde

ciertos niveles gubernamentales se observaba al decoro y la transparencia como enemigos potencialmente peligrosos.

- Uno de los factores que mejor explican la politización del Estado es el rol desempeñado por los partidos políticos y su juicio acerca del aparato público. El diseño del SINAPA implicaba una fuerte despolitización de la función pública, donde la mera confianza como base de las incorporaciones sería solo recuerdo de un pasado oscuro. A pesar de las enérgicas declaraciones oficiales que pugnaban por un nuevo Estado, los partidos políticos siguieron respaldando aquellas opciones que favorecieron la posición de sus funcionarios, aun a costa de acabar con el mérito y la idoneidad como pilares de la nueva carrera administrativa. El decreto 993 no fue suficiente para terminar con la idea de un Estado rehén de los intereses partidarios.
- El SINAPA se resignó a coexistir con una situación de crisis fiscal constante, que terminó por ahogar los objetivos de jerarquizar y fortalecer la novel carrera burocrática. Más allá de los buenos propósitos en pos de alcanzar una función pública profesional resultó cierto que el proceso de reforma gerencial tuvo como primer anhelo la disminución del gasto público, orientando a ese fin toda la estrategia de recursos humanos. Un ordenamiento escalafonario que planteaba incentivos económicos al desempeño individual no tenía un futuro venturoso en un Estado en crisis económica permanente, obligado a suspender todo estímulo financiero.

Así como la realidad “jugó su juego” y la politización del Estado marcó un contexto poco auspicioso para la aplicación del SINAPA, existió desde la misma carrera y la clase dirigente una vocación por boicotarse a sí misma y destruir desde adentro la tarea de modernizar y profesionalizar la función pública. En buena medida, esto se debió a una carencia de reglas estables, que trascendiendo los periodos electorales marcaran la dirección estratégica de la gestión, construyendo un tejido institucional que mejorara la capacidad del Estado para implementar políticas públicas coherentes y eficaces.

El autoboicot del SINAPA más la abdicación de la clase política se advirtieron en varios factores, interesantes de enunciar:

- La ausencia de coaliciones sociopolíticas robustas que trabajen en el largo plazo por la reforma del servicio civil, manteniendo la cuestión en los niveles más altos de la agenda de los problemas socialmente vigentes.
- El comportamiento clientelar de los funcionarios políticos. La idea que nada de lo hecho con anterioridad a la asunción debe ser continuado y mejorado frenó la consolidación institucional de la carrera administrativa. Al contar con un fuerte sostén inicial, el SINAPA vivió unos primeros años de oro que fueron lentamente opacados por la carencia de liderazgo estratégico y la conducta errática de los actores encargados de aplicar la política.
- La falta de dirección estratégica en la gestión del gobierno. La implementación del SINAPA sacó a la luz una manifiesta carencia de compromiso institucional de gran parte de los actores. De este modo, la estrategia fue evolucionando según las necesidades momentáneas y efímeras de los grupos políticos, donde las continuas dificultades económicas y la necesidad permanente de recortar gastos se convirtieron en los ejes prioritarios de la gestión de recursos humanos del Estado nacional.
- La politización del SINAPA. Junto a la desaparición del enérgico apoyo gubernamental, la idea de despolitizar la carrera administrativa quedó en el olvido, a partir de lo cual los criterios que marcaron la estrategia de recursos humanos fueron resultado del poder relativo de los actores en el juego político. La actividad política se filtró gradualmente en todas las decisiones concernientes a la nueva carrera administrativa.
- La persistencia de la burocracia a mantener conductas adaptativas que la hace invulnerable a los cambios de gestión. El trasfondo cultural desempeñó un papel fundamental para limitar el éxito en la aplicación del nuevo ordenamiento. El mérito como cualidad de progreso en la carrera se vio acompañado durante toda su implementación con la impronta de una fuerte cultura patrimonialista y prebendaria, que no ayudó al brillo del sistema.

Finalmente, las conclusiones que proyecta esta investigación nos permiten sostener el valor esencial de los factores político-institucionales en la explicación del progresivo declive del SINAPA como carrera administrativa del Estado nacional. Así mismo, la tesis nos habilita a afirmar que los problemas de diseño e implementación de la carrera se debieron

principalmente a dichos factores y no necesariamente a la difícil situación económica y las reiteradas crisis fiscales. A lo largo del trabajo se fue evidenciando una primacía abrumadora de la lógica político - partidaria sobre la político - técnica, resultando paradójico que el partido que impulsó un cambio profesional y moderno en la función pública sea el mismo que terminó transgrediendo todas sus normas. De esta manera, la estrategia de recursos humanos y los intentos de jerarquizar la carrera administrativa acabaron presos de la dinámica que se iba procurando el juego político, y la idea de alcanzar un servicio civil de excelencia quedó relegada a los intereses efímeros de la clase dirigente. Queda demostrada una vez más que la mera sanción de un Decreto no es suficiente para generar cambios culturales y organizacionales que doten al Estado de una mayor capacidad para aplicar políticas públicas de manera eficiente.

Estudiar el SINAPA no es solo analizar el diseño y la implementación de una carrera en la administración pública. Es sobre todas las cosas un ejercicio para entender al Estado argentino y su aparato burocrático, carcomidos por un sistema político que impidió históricamente la construcción de un tejido institucional que instrumente de forma coherente los programas y proyectos. Es así, que encontramos valioso partir de un enfoque institucional que nos faculte a acercar nuestra mirada a las capacidades concretas del Estado, examinando la calidad y continuidad de las instituciones.

Nuestro propósito fue sencillo, pero a la vez intenso. Preguntarnos qué ocurrió para que una carrera administrativa destinada a modernizar la función pública terminara en frustración y desengaño. Según la óptica de análisis, las respuestas suelen ser múltiples. Por nuestra parte, consideramos que existieron factores políticos e institucionales que limitaron y condicionaron la implementación del nuevo ordenamiento escalafonario, en donde una realidad que dificultaba cualquier proyecto transformador más una primitiva cultura organizacional reacia a los cambios se destacaron con fuerza para frenar las tentativas de profesionalizar el sistema de servicio civil.

Del SINAPA al SINEP: los riesgos de un “nuevo canto de sirenas”

Quizás una de las muestras más contundentes del ocaso del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa es su reemplazo como régimen de carrera por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) a fines del año 2008. Desde los encargados de diseñar y aplicar la nueva política, parte de ellos son los mismos que pensaron el SINAPA, se realiza la incorporación de distintos mecanismos que robustecen a la equidad y el merito como ejes ordenadores del empleo público. Si el SINAPA era presentado ante la ciudadanía como una solución firme al problema del clientelismo y el amiguismo en la administración pública, el SINEP se exhibe como una transformación institucional de la mayor importancia, que impactara sobre el funcionamiento de la gestión no sólo en el corto plazo, sino también en los años venideros.

De estructura escalafonaria similar al SINAPA, la carrera administrativa aplicada desde enero de 2009 cuenta con algunas especificidades que la hacen innovadora: se crea el agrupamiento profesional, permite la promoción sin límite de grado extraordinarios, introduce los tramos, posibilita cambios de agrupamientos, se prevén concursos para acceder a las funciones ejecutivas, presupone estabilidad para jefaturas con acceso por concurso, introduce mejoras en la evaluación de desempeño y añade incentivos por productividad y por mejoras y transformaciones al servicio.

A diferencia del SINAPA que excluyó de los ámbitos de implementación de la reforma a la Asociación de Trabajadores del Estado, el SINEP surge de un profundo consenso entre el Estado y las representaciones gremiales, enriqueciendo su diseño y aplicación.

Ahora bien, quedará para un futuro estudio analizar si el SINEP ha logrado superar las barreras políticas e institucionales que impidieron la consolidación exitosa del SINAPA, asegurándose una amplia base de apoyo sociopolítico que mantenga las políticas de modernización administrativa en los más altos niveles de la agenda estatal y estableciendo una estrategia clara en el manejo de los recursos humanos del Estado nacional.

Desde la frustración que implicó el SINAPA y el nacimiento del nuevo ordenamiento queda claro que cualquier intento de reforma deberá contar con una fuerte acumulación de poder político que logre promover cambios en los niveles más macro del aparato burocrático.

Simple políticas de shocks serán útiles en el corto plazo, pero poco ayudaran a transformar la cultura organizacional de un servicio civil que necesariamente debe ser moderno y profesional.



Universidad de
San Andrés

Bibliografía

- **Abal Medina y Facundo Nejamkis:** Capacidades estatales: la construcción de capacidades administrativas y los cambios en el régimen de empleo público. Revista SAAP, Vol. 1, N° 1 Octubre 2002.
- **Acuña, Carlos:** Argentina. Hacia un nuevo modelo. Nueva Sociedad N° 126. Julio – Agosto 1993. Buenos Aires.
- **Acuña, Carlos:** Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o think tanks) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay en Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina. Repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas. Publicación de CIPPEC en conjunto con la Global Development Network. 2009
- **Acuña, Carlos y Fabián Repetto:** Marco de análisis de las políticas sociales. Proyecto sobre Políticas Sociales en América Latina. BID – CEDI. 2001
- **Andrenacci, Luciano:** Política pública y política social en América Latina. Curso de actualización Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Universidad Nacional de Cuyo. 2009.
- **Banco Interamericano de Desarrollo:** Latin America after a Decade of Reforms: Economic and Social Progress. 1997, Washington D.C.
- **Barragán, Esteban Moctezuma y Andrés Roemer:** Por un gobierno con resultados, 1 Edición, México. Fondo de Cultura Económica, 1999.
- **Bonifacio, José Alberto:** La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 4. Julio de 1995. Caracas.
- **Braceli, Rodolfo:** Caras, caritas y caretas. 50 personajes de Argentina: modelo para armar. Editorial Sudamericana. 1996 Buenos Aires.
- **Bresser Pereira, Luiz Carlos:** De la administración pública burocrática a la gerencial. Revista do Serviço Público, 47 (1) Janeiro 1996.
- **Casanova, José, Carlos Mariano, Estela Reymondes y Alejandro Rodríguez:** Encuesta de Opinión sobre el SINAPA. Documento N° 50. Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, INAP 1993. Buenos Aires

- **Dirección de investigaciones:** Evaluación de la puesta en práctica del SINAPA. Documento de trabajo N° 52, INAP, 1995. Buenos Aires
- **Domeniconi, Gaudio y Guibert.** Hacia un Estado moderno: El programa de reforma administrativa. Boletín informativo Techint n° 269, Buenos Aires, marzo de 1992
- **Dubet, François:** Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades. Siglo Veintiuno editores. Buenos Aires, Argentina 2011.
- **Echevarria, Koldo (editor):** Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Dialogo Regional de Política. Washington DC 2006.
- **Estévez, Alejandro:** El cambio de escalafón en la administración pública argentina: sus principales núcleos problemáticos, Tesis de Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires. Junio 1996
- **Estévez, Alejandro y Gustavo Blutman:** El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes? Revista de Gerencia Venezolana. Año 9 N° 25, 2004.
- **Evans, Peter:** El Estado como problema y como solución. Desarrollo Económico, vol. 35, N° 140. Enero – Marzo 1996. Argentina.
- **Freidenberg, Flavia:** La tentación populista. Una vía al poder en América Latina. Editorial Síntesis. 2007 Madrid.
- **Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre:** La política de liberalización económica en la administración de Menem. Desarrollo Económico, vol. 36, N° 143, Octubre - Diciembre 1996. Argentina
- **Gourevitch, Peter:** Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales. Fondo de Cultura Económica. 1993 México
- **Heredia, Mariana:** Reformas estructurales y renovación de las élites económicas en Argentina: estudio de los portavoces de la tierra y el capital. Revista Mexicana de Sociología, año 65, N° 1. Enero – marzo 2003. México D.F.
- **Heredia, Mariana:** El proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA. En Alfredo Puciarelli (comp.):

Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar, Siglo XXI, 2004. Buenos Aires.

- **Heredia, Mariana:** La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín. En Alfredo Pucciarelli: Los años de Alfonsín. Siglo XXI. 2006 Buenos.
- **Hildebrand y Grindle:** Building sustainable capacity in the Public Sector: What can be done? En Grindle, Merilee, ed. "Getting good government. Capacity building in the public sector of Developing Countries". 1997 Boston, Harvard University Press.
- **Iacoviello, Mercedes:** El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas. Cuaderno CEPAS N° 4. Centro de Políticas, Administración y Sociedad. Septiembre de 1996. Buenos Aires.
- **Iacoviello, Mercedes, Laura Zuvanic y Mariano Tommasi:** Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en la Argentina. Trabajo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 2003. Panamá.
- **Iacoviello, Mercedes y Luciano Strazza:** De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina Trabajo presentado en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. 2009. Brasil.
- **Isuani, Fernando Javier:** Capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas públicas. Trabajo preparado para el IV Congreso de Administración Pública. Agosto 2007. Buenos Aires.
- **Levitisky, Steven:** La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelar, 1983 – 1999. Siglo Veintiuno Editora Iberoamericana. 2005 Buenos Aires
- **Lodola, Germán:** Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina. Dossier. Dialogo Político. Fundación Konrad Adenauer. 2004.
- **Longo, Francisco:** La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: merito con flexibilidad. Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Abril de 2001. Barcelona.

- **Moriconi Bezerra, Marcelo:** Retorica política y reformas de la administración pública en América Latina. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca. Diciembre de 2008. Salamanca, España
- **O'Donnell, Guillermo:** Estado y alianzas en la Argentina, 1956 – 1976. Desarrollo Económico, Vol. 16, N° 64 Enero – Marzo 1977. Argentina
- **O'Donnell, Guillermo:** Otra institucionalización. Revista Política y Gobierno, vol. III, núm. 2. Segundo semestre 1996. México.
- **O'Donnell, Guillermo:** Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Paidós 1997. Buenos Aires.
- **O'Donnell, Guillermo:** Catacumbas. Editorial Prometeo. 2008 Buenos Aires
- **Orlansky, Dora:** Reforma del Estado y empleo Público: Innovaciones en las condiciones laborales. Argentina 1989 – 1999. Trabajo preparado para el III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Mayo 2000. Buenos Aires.
- **Oszlak, Oscar:** El servicio civil en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, Dialogo Regional de Política. Washington DC 2001.
- **Oszlak, Oscar:** Burocracia estatal: política y políticas públicas. Postdata. Revista de reflexión y análisis político, número 11, abril de 2006. Buenos Aires.
- **Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell:** Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) 1981. Buenos Aires.
- **Palermo, Vicente y Juan Carlos Torre:** A la sombra de la hiperinflación. La política de reformas estructurales en Argentina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1992 Santiago de Chile.
- **Reymondes, Estela:** La comisión permanente de carrera del SINAPA: un ámbito de participación del sistema de relaciones laborales de la Administración Pública Nacional. Dirección de Estudios e Investigación. Instituto Nacional de la Administración Pública. 2003.
- **Repetto, Fabián:** Autoridad social en la Argentina: aspectos político – institucionales que dificultan su construcción. Serie Políticas Sociales N° 62, División de Desarrollo Social. CEPAL. Febrero 2003, Santiago de Chile.

- **Repetto, Fabián:** La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales. Mimeo
- **Riker, William:** Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. En American Political Science Review, n° 74, pp. 432-447. 1980.
- **Salas, Eduardo:** La experiencia del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa a la luz de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Octubre 2005. Santiago de Chile.
- **Sciannamea, Víctor, Mónica Hendlin e Inés Pozzi:** Evaluación de Desempeño del Personal comprendido en el SINAPA. Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. INAP, 1992. Buenos Aires.
- **Sikkink, Kathryn:** Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neo-institucionalista. Desarrollo Económico, Vol. 32, N° 128. Enero – marzo de 1993. Buenos Aires.
- **Skocpol, Theda:** El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. Zona Abierta N° 50. Editores Fundación Pablo Iglesias. 1989 España.
- **Smith, William:** Democracy, distributional conflicts and macroeconomic policymaking in Argentina, 1983 – 1989. Journal of Inter – American Studies and World Affairs (summer) 1 – 36. 1990.
- **Suk Kim, Pan:** La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: un panorama comparativo. Gestión y Política Pública, vol. VIII, núm. 2. Segundo semestre de 1999. CIDE, México.
- **Tamayo Sáez, Manuel:** El análisis de las políticas públicas. En R. Bañon y E. Carrillo (comps.). La Nueva Administración Pública. Alianza. España 1997.
- **Tommasi, Mariano y Pablo Spiller:** Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. Programa de Naciones Unidas para el desarrollo y Fundación Gobierno y Sociedad. 1999. Buenos Aires.
- **Torre, Juan Carlos:** El proceso político de las reformas económicas en América Latina. Editorial Paidós. 1998 Argentina.
- **Ware, Alan:** Political Parties and Party Systems. Oxford University Press. 1996

- **Zeller, Norberto y Darío Impala:** Reseña del proceso de Reforma del Estado en la Argentina (1989 – 1996). Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 58. Dirección de Estudio e Investigación. INAP Argentina.



Universidad de
San Andrés

Índice

Presentación.....	3
Introducción.....	5
Capítulo 1.....	8
1. Delimitando el problema	8
2. Marco Teórico.....	12
2.1. Estudios previos: El Estado y la función pública.....	13
2.2. Marco teórico: el enfoque institucional	26
Capítulo 2.....	33
1. Gobierno de Alfonsín: Crisis política y económica.....	33
2. Hacia un nuevo Estado: Reforma estatal y emergencia económica.....	38
2.1. Éxito de la política económica y compensaciones a los perdedores.....	42
3. Nuevo Estado: Buscando modernizar la función pública.....	48
3.1. Antecedentes y normativa que regula el empleo público.....	48
3.2. Profesionalizar el Estado: la crisis de la carrera y el SINAPA como política pública	55
3.3. El SINAPA como sistema de carrera administrativa: su arquitectura escalafonaria.....	59
Capítulo 3.....	68
1. Análisis del contexto en que el SINAPA encontró limitado su accionar... ..	68
2. La reforma en su diseño original: algunos núcleos problemáticos.....	71
3. Una oportunidad perdida: restricciones políticas e institucionales del SINAPA	76
3.1. El SINAPA como “campo de batalla política”	76
3.2. Notas sobre las causas político–institucionales que debilitaron al SINAPA..	79
a) La realidad “juega su juego”: la politización del Estado.....	80
b) Buenos contenidos sin buenas reglas: el SINAPA se “boicotea a sí mismo”	87
3.3. A modo de cierre: un paso adelante...dos atrás.....	96
Conclusiones.....	98
Bibliografía.....	105



Universidad de
San Andrés