



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés
Departamento de Ciencias Sociales
Licenciatura en Relaciones Internacionales

El servicio civil y la evolución del empleo público en Argentina 1983-2015

Alumna: Micaela Doussett Farjat

Legajo N° 23093

Mentora: Mariana Chudnovsky

Buenos Aires, Junio 2015

Índice

Índice de ilustraciones	3
Índice de gráficos.....	3
Índice de tablas	3
1. Introducción	5
2. Estado del arte	9
a. Modelo burocrático weberiano.....	9
b. Diferentes trabajos que “reaccionaron” al modelo weberiano	11
c. Servicio civil.....	13
d. Mediciones internacionales y regionales de las burocracias	14
3. Marco conceptual	19
a. Marco jurídico formal.....	20
b. Contexto organizacional.....	21
c. Perfil profesional y técnico del empleo público y las políticas de alta dirección pública.....	22
4. Metodología.....	26
5. El empleo público antes de 1983.....	28
6. El gobierno de Alfonsín 1983-1989	30
a. Contexto. Relación Estado-Sociedad	30
b. Trayectoria normativa del empleo público entre 1983-1989.....	32
• Actores principales del periodo:	32
• Las reformas	32
c. Contexto organizacional.....	35
• Administración pública central y la agencia rectora de los RR.HH	35
d. Alta Dirección Pública.....	35
7. El gobierno de Menem 1989-1999.....	37
a. Contexto. Relación Estado-Sociedad.	37
b. Trayectoria normativa vinculada al empleo público 1989-1999.....	40
• Actores principales del proceso:	40
• Las reformas	41
c. Contexto organizacional 1989-1999.....	49
• Administración pública central y agencia rectora de los RR.HH	49
d. Alta Dirección Pública.....	50
8. El gobierno de De la Rúa y los años posteriores a la crisis del 2001	52

a. Contexto. Relación Estado-Sociedad	52
b. Trayectoria normativa vinculada al empleo público entre 1999-2003	53
• Actores principales del período:	53
• Las reformas	54
c. Contexto organizacional 1999-2003.....	58
• Administración pública central	58
• Agencia rectora de los RR.HH: la Subsecretaría de Gestión Pública.....	59
d. Alta Dirección Pública.....	59
9. El gobierno de los Kirchner 2003-2015	60
a. Contexto. Relación Estado-Sociedad	60
b. Trayectoria normativa vinculada al empleo público entre 2003-2015	61
• Actores principales del período:	61
• Las reformas	62
c. Contexto organizacional.....	69
• Administración pública central	69
• Agencia rectora de los RR.HH	70
d. Alta Dirección Pública.....	71
10. Conclusiones.....	73
11. Bibliografía.....	78
12. Anexo	92

Índice de ilustraciones

Ilustración 1: Marco conceptual	23
---------------------------------------	----

Índice de gráficos

Gráfico 1: Índice de efectividad del gobierno en América Latina 2003-2013	15
---	----

Índice de tablas

Tabla 1: Evolución de la ocupación en el PEN 2003-2014.....	6
Tabla 2: Distribución de la ocupación en el Sector Público Nacional (III Trimestre de 2014)	24
Tabla 3: Operacionalización: indicadores, fuentes y técnicas	28
Tabla 4: Evolución de la ocupación en la administración nacional 1983-1989.....	34
Tabla 5: Síntesis de las reformas durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989)	37
Tabla 6: Evolución del gasto en personal de la APN entre 1994 y 1999	43
Tabla 7: Evolución de la ocupación en el PEN 1997-1999.....	46
Tabla 8: Producción de normas vinculadas al empleo público durante el gobierno de Menem.....	51

Tabla 9: Síntesis de las reformas durante el gobierno de Menem (1989-1999).....	52
Tabla 10: Ocupación en el PEN por trimestres (octubre de 2001-octubre de 2002).....	56
Tabla 11: Evolución del empleo público en el PEN 1999-2003	57
Tabla 12: Síntesis de las reformas durante el gobierno de De la Rúa (1999-2001)	60
Tabla 13: Evolución de la ocupación bajo el segundo Convenio Colectivo de Trabajo General (Decreto 214/06)	64
Tabla 14: Evolución de la ocupación bajo el SINEP 2009-2014	65
Tabla 15: Evolución del empleo público en el PEN 2003-2014	66
Tabla 16: Ocupación por agrupamientos escalafonarios homogéneos en el PEN y los OESPNF (tercer trimestre de 2014).....	67
Tabla 17: Ocupación en el PEN y OESPNF por régimen jurídico (tercer trimestre 2014)..	68
Tabla 18: Cargos directivos exceptuados en la administración central (mayo del 2015)	72
Tabla 19: Síntesis de las reformas durante el gobierno de los Kirchner (2003-2015)	73
Tabla 20: Producción de normas vinculadas al empleo público por etapa de gobierno.....	92



Universidad de
San Andrés

1. Introducción

El objetivo de esta tesis es estudiar la organización institucional del servicio civil y la evolución del empleo público en la Argentina desde el retorno a la democracia. Para ello, se realizará un estudio de caso dividido en cuatro etapas de gobierno: 1) el gobierno de Alfonsín 1983-1989, 2) el gobierno de Menem 1989-1999, 3) el gobierno de De la Rúa y 4) el gobierno de los Kirchner 2003-2015.

Este trabajo se inscribe en la literatura que estudia a las burocracias, pero con una mirada restringida, puesto que se enfoca en estudiar el servicio civil definido como:

“el conjunto de procesos, reglas y prácticas que regulan el acceso, el ejercicio y la gestión del empleo público y de las personas que lo integran. Dichos arreglos comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los RR.HH, en el marco de una administración pública profesional y eficaz orientada al interés general” (CLAD-UN 2003, 3).

En cada etapa, el servicio civil argentino será caracterizado a través de sus reglas, su contexto organizacional y los recursos humanos que lo integran. Por ello y en base a Iacoviello & Chudnovsky (2014), se analizarán tres dimensiones que se vinculan con cada nivel analítico: a) el marco jurídico formal: refiere al conjunto de arreglos institucionales (normas, leyes, regímenes de empleo y principios jurídicos) que constituyen la base normativa del empleo público y que se impulsaron en las reformas, b) el contexto organizacional: comprende al conjunto de instituciones públicas mediante las que se estructura el Estado central y a la forma que asume la función de RR.HH. dentro de la estructura estatal; y, c) el perfil del empleo público, centrándose en las políticas de reforma de la alta dirección pública que refieren a las acciones para conformar un segmento profesionalizado de directivos que operen como nexo entre las autoridades políticas y los empleados de carrera (Iacoviello & Chudnovsky 2014).

El estudio de estas tres categorías analíticas es importante porque permiten tener una mirada integrada sobre el servicio civil para entender la forma en qué las reglas determinan su funcionamiento, el contexto institucional dónde opera y cómo la formación profesional de las personas que lo componen puede impactar en la capacidad de ejecución de políticas públicas orientadas al bien común. El análisis del servicio civil también se basa en un análisis cuantitativo del empleo público (Echebarría 2006). Por ello, en cada

etapa de gobierno se utilizará estadística descriptiva para analizar el impacto de las reformas y la evolución de los empleados públicos¹.

El estudio del servicio civil y el empleo público en Argentina es clave para entender la capacidad que tiene el Estado de brindar servicios públicos e implementar políticas congruentes con las necesidades de la ciudadanía. Como los empleados públicos son un factor estratégico dentro del Estado, esta capacidad se ve afectada tanto por la forma en que se gestionan y regulan como por sus capacidades técnicas y profesionales (Iacoviello 1999; Cafarelli 2012). De hecho, la eventual politización de las instituciones públicas como producto de una incorrecta gestión de los RR.HH puede trabar la implementación de políticas decididas en el marco de regímenes democráticos.

Asimismo, cabe destacar que Argentina es el país con mayor empleo público en América Latina, ya que representa el 14,8% de la fuerza laboral disponible (OCDE/BID 2014). Desde el 2003, la ocupación en el Poder Ejecutivo Nacional se incrementó de forma notable: la cantidad total de empleados (permanentes, transitorios y contratados) aumentó un 46% (tabla 1). Sin embargo, el crecimiento entre las diferentes modalidades de contratación no fue homogéneo: la planta permanente se incrementó un 29%, mientras que los contratados crecieron un 280%. A simple vista, esta diferencia arroja luz sobre la importancia de las modalidades temporarias de contratación como instrumento flexible y eficiente para responder a los crecientes requerimientos estatales, en perjuicio del desarrollo del sistema de carrera en el país.

Tabla 1: Evolución de la ocupación en el PEN 2003-2014

Año	Poder Ejecutivo Nacional		
	Planta permanente y transitoria	Contratados	Total
2003	227.704	17.242	244.491
2014	292.990	65.501	358.491
Variación %	29%	280%	46%

Fuente: Boletín Fiscal tercer trimestre 2014. Oficina Nacional de Presupuesto. MECON

¹ La evolución del empleo público en la Argentina será analizada en aquellos períodos históricos donde se encontró información pública disponible.

A pesar de su relevancia para la ejecución de las políticas y de su notable crecimiento en el último tiempo, existe escasa información disponible sobre el empleo público en este país. Además, Argentina no participó del segundo diagnóstico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2014) sobre los servicios civiles en Latinoamérica². Por estas razones, se busca aportar conocimiento empírico sobre un tema de preocupación actual, con el fin de ampliar el entendimiento sobre las estrategias de reformas del servicio civil y la evolución del empleo público.

Como se ilustrará en el desarrollo de la tesis, en Argentina hubo diversos intentos de reforma desde 1983 pero, a pesar de ello, el servicio civil muestra escasos avances. Las reformas fueron implementadas “desde arriba”, es decir mediante la producción de normas. Si bien los objetivos difirieron en cada gobierno, en su mayoría los cambios se impulsaron desde el Poder Ejecutivo Nacional y sin el apoyo del Poder Legislativo. Dentro del gobierno, los principales responsables de las reformas fueron variando entre diferentes actores e instituciones³, lo que refleja una falta de orientación estratégica y uniforme.

Uno de los principales hallazgos de este trabajo es que la mayoría de las medidas de reforma del servicio civil impulsadas desde 1983 tuvieron un bajo grado de éxito. En general, su implementación se frustró porque no se lograron desarrollar los consensos políticos necesarios para asegurar la intertemporalidad de los cambios, y evitar que actores involucrados en la materia- como los sindicatos estatales- los bloquearan. El fracaso de algunas medidas, en especial de las políticas de alta dirección pública, también se vinculó con el hecho de que los actores que las impulsaron terminaron incumpliendo y flexibilizando las reglas que ellos mismos crearon para reformar el sistema.

Cabe señalar que la inestabilidad, inconsistencia y los fracasos de la trayectoria normativa del empleo público argentino, no pueden entenderse sin tener en cuenta el impacto de las recurrentes crisis fiscales y de la alta rotación de los funcionarios políticos en la ejecución de las reformas (Iacoviello & Chudnovsky 2014).

El presente trabajo se estructura de la siguiente manera:

² A diferencia del diagnóstico del 2006, Argentina y Venezuela no fueron incluidos en el último por decisión de sus gobiernos. Por ello, en el segundo diagnóstico regional del BID (2014) se analizó un universo de 16 países: Chile, Brasil, Costa Rica, Colombia, Uruguay, México, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador, Panamá, Perú, Paraguay, Guatemala, Ecuador, Bolivia y Honduras.

³ Se puede mencionar el rol desempeñado por el Ministerio de Economía, la agencia rectora de los RR.HH, la Jefatura de Gabinete de Ministros (desde 1995) y el Ministerio de Trabajo, entre otros.

En la sección 2, se presenta el estado del arte con los diferentes cuerpos de conocimiento donde se inscribe el estudio de las burocracias. En la sección 3, se explicita el marco conceptual de esta tesis y en la sección 4, se presenta la estrategia metodológica. La sección 5 refiere al empleo público en Argentina antes de 1983 y a partir de la sección 6, se desarrollan las cuatro etapas de gobierno desde el retorno a la democracia: el gobierno de Alfonsín 1983-1989 (sección 6); el gobierno de Menem 1989-1999 (sección 7); el gobierno de Fernando De la Rúa (sección 8) y el Gobierno de los Kirchner 2003-2015 (sección 9). Finalmente, en la sección 10 se presentan las conclusiones de la tesis.



2. Estado del arte

El estudio de las burocracias se inscribe en cuatro grandes cuerpos de conocimiento: En primer lugar, se puede agrupar al conjunto de estudios sobre la administración pública que se basan en el modelo burocrático weberiano. En segundo lugar, se encuentran los diferentes trabajos que reaccionan frente a los desarrollos del modelo weberiano. Por un lado, el enfoque de la nueva gestión pública propone una forma diferente de pensar a las burocracias como un modo eficiente de organizar al Estado. Por el otro, existen diferentes estudios que cuestionan la neutralidad técnica de las burocracias por diferentes razones: A) algunos autores sostienen que las burocracias operan dentro de una red de actores políticos y que las decisiones administrativas poseen determinaciones políticas. Estos trabajos destacan la interacción entre los burócratas y actores políticos que ejercen presión para que las políticas respondan a sus intereses y que impactan en la forma que adoptan las burocracias, en su eficacia y estabilidad. Además, se sostiene que los burócratas disponen de cierto margen de acción para utilizar los recursos de las instituciones y perseguir objetivos organizacionales (Peters 1999; Peters y Pierre 2003; Bryner 2003; Lascoumes y Le Galés 2003; Geddes 1996; Gouldner 1964); y, B) existe un sub-cuerpo de literatura que examina a la burocracia a través de la relación entre los políticos y los burócratas y que desarrolla los modelos principal-agente (Przeworski 1998; Niskanen 1971; Weingast 1984; Moe 1984; Moe 1985).

En tercer lugar, existe un grupo de trabajos que concibe a la burocracia como al servicio civil y propone una mirada centrada en los recursos humanos, en el estudio de la gestión, la estabilidad del empleo público y el acceso a la carrera (Grindle 1997; Grindle 2012; CLAD 2003, 2008; Echebarría 2001). Por último, existen mediciones de la burocracia a nivel internacional y a nivel regional (varios barómetros y mediciones del BID) centrados específicamente en la gestión del trabajo en base al modelo desarrollado por Longo (2002), que se convirtió en la metodología de medición de los servicios civiles en América Latina.

a. Modelo burocrático weberiano

El primer cuerpo de literatura sobre las burocracias se basa en el modelo burocrático weberiano. Weber (1964; 1967; 1977) sostiene que el Estado moderno es una asociación de dominación que por medio del monopolio de la violencia física legítima, y al

adoptar una forma de organización burocrática logra administrar, gestionar y controlar con éxito un determinado territorio. Para Weber (1946, 1964, 1977), las burocracias estatales son una forma de organización racional y técnicamente superior a todas las demás y resultan ser centrales para el procesamiento de políticas que respondan al bien común.

En el modelo burocrático-weberiano, las burocracias son concebidas como un modo de organización racional, ordenado jerárquicamente en base a reglas sistematizadas y procesos estandarizados; compuesto por funcionarios profesionales reclutados mediante criterios objetivos, que operan al servicio de una finalidad impersonal y que se encuentran diferenciados entre sí vertical y horizontalmente en base a la definición de tareas y/o funciones (Weber 1964,1977).

En base a este modelo, surgen los estudios sobre la administración pública, concebida como el conjunto de instituciones públicas mediante las que se organiza el Estado. Estos estudios sostienen que estas instituciones deben ser estables, eficientes e independientes de los procesos políticos para asegurar una correcta formulación e implementación de políticas orientadas al bien común y que impactan en y dentro de la sociedad civil (Stepan 1978; Evans 1995,1996, 2007; Evans y Rauch 1999; Skocpol 2007; Geddes 1994).

Una burocracia “weberiana” se define por ciertas características institucionales que funcionan como un contrapeso a la discrecionalidad (Barberis en Massey 2011) y son centrales para la disminución del riesgo de corrupción, “el funcionamiento del sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho” (Iacoviello y Zuvanic 2010, 10). Estas características son: el reclutamiento meritocrático; el desarrollo de un servicio de carrera donde se asegure la estabilidad y el ascenso profesional mediante la promoción interna; y, la existencia de incentivos y recompensas para que los burócratas alineen sus intereses con los de las agencias estatales (Weber 1964; Geddes 1996; Evans 1996). De acuerdo a Evans (1995) y Evans y Rauch (1999), estas características institucionales constituyen los “ingredientes claves de una burocracia estatal efectiva” porque impactan en su desempeño y capacidad de implementar políticas que respondan al bien común, a través de los efectos de la selección y el desarrollo de normas y reglas codificadas de comportamiento.

Si bien para Weber (1964, 1977) la burocracia por su superioridad técnica funciona mano a mano con el capitalismo y la democracia, muchos autores sostienen que su lógica

implica un grado de inflexibilidad y rigidez que dificulta la posibilidad de adaptación a los cambios en el contexto y obstaculiza la respuesta a las necesidades de los ciudadanos (Barberis 2011; Ingraham 2003). Además, las burocracias por su objetividad y “supuesta” impersonalidad poseen cierta autonomía para monopolizar la toma de decisiones y, con el fin de alcanzar objetivos organizacionales pueden poner en perjuicio la implementación de las decisiones de los representantes electos democráticamente (Peters y Pierre 2003; Gouldner 1964).

b. Diferentes trabajos que “reaccionaron” al modelo weberiano

El segundo cuerpo de estudios reúne a diversos trabajos que reaccionan frente a los desarrollos del modelo burocrático-weberiano.

En primer lugar, hacia finales de los 70s y comienzos de los 80s, se comenzó a producir un cambio en el paradigma de entendimiento del rol de las burocracias conocido como el enfoque de la nueva gestión pública (NGP) (Toonen 2003; Kettl 2000; Aucoin 1990; Lane 1993; Osborne y Gaebler 1992). Este enfoque se definió a sí mismo contra el modelo weberiano e inspiró una serie de reformas de la estructura “rígida” de burocracias esencialmente weberianas que eran consideradas defectuosas (Lodge y Kalitowski 2007; Barberis en Massey 2011; Peters y Pierre 2003).

Las reformas impulsadas por la NGP se enfocan en el aspecto gerencial de las burocracias y en la adopción de principios del mercado para aumentar la flexibilidad, eficiencia de las burocracias y disminuir los elevados costos de los programas del sector público (Peters y Pierre 2003; 5). Los puntos centrales de la NGP son: la aplicación de estrategias y técnicas de gestión del sector privado en el sector público (Flynn 1990); la concepción de los ciudadanos como los principales consumidores del servicio público; la descentralización de la autoridad, la tercerización de servicios y la privatización de empresas públicas; y el fortalecimiento de la rendición de cuentas basándose más en los resultados y el desempeño de los empleados que en los procesos y estructuras (Kettl 2000; Ingraham 2003; Rainey 2003, Lodge y Kalitowski 2007; OCDE 1993). Esta mirada difiere del modelo weberiano porque considera a los burócratas como agentes estratégicos que buscan producir “valor público” para satisfacer las necesidades de los ciudadanos así como los gerentes privados buscar crear valor privado (Moore 1995).

Durante los años 90s, América Latina no fue ajena al movimiento teórico y práctico de la NGP. Con el apoyo de organismos multilaterales, algunos países de la región buscaron introducir modelos y técnicas inspiradas en la NGP. Sin embargo, el éxito fue diverso porque la aplicación de técnicas gerenciales en un contexto de alta politización y baja estabilidad institucional muchas veces resultó contradictoria con los requerimientos de estabilidad y autonomía que requiere el fortalecimiento de la administración pública en los países en desarrollo (Echebarría y Cortázar 2007). En esta misma línea, Oszlak (1978) sugiere que la mayoría de los enfoques de estudio de la burocracia estatal se aplicaron de forma mecánica en contextos muy diferentes, sin tener en cuenta que la naturaleza y los roles de la burocracia varían de acuerdo al entorno histórico, social y cultural.

En segundo lugar, existen diferentes trabajos que cuestionan la neutralidad técnica de las burocracias. Estos trabajos resaltan la importancia de reconocer la incidencia de la política en la construcción de los servicios civiles y de la necesidad de analizar la interacción entre los burócratas y diversos actores políticos que pueden interferir con sus decisiones en los procesos de modernización de las burocracias.

Algunos autores sostienen que la administración se convirtió en un componente fundamental para la implementación eficaz de las políticas de gobierno. Si bien el objetivo de los burócratas pareciera ser promover intereses organizacionales, las decisiones administrativas poseen determinaciones políticas que neutralizan la separación artificial entre la política y la burocracia. Tanto los burócratas como los actores políticos se necesitan recíprocamente para alcanzar sus objetivos y en sus esfuerzos por forjar las políticas públicas terminan interactuando en base a una necesidad de legitimación y apoyo (Peters 1999; Bryner 2003; Geddes 1996; Olsen 2008; Lascoumes y Le Galés 2003).

En particular, los actores formales del gobierno (presidentes, legisladores, jueces) requieren de la información, el conocimiento, las capacidades gerenciales, la estabilidad y la asistencia de los burócratas para la implementación de las políticas. A cambio, poseen dos recursos fundamentales para la supervivencia de las agencias, ya que por su autoridad constitucional pueden legitimar o no las acciones burocráticas y disponen del dinero necesario para implementarlas (Peters 1999). En consecuencia, el proceso presupuestario se convierte en “uno de los puntos cruciales de la interacción en la política burocrática” (Peters 1999; 371) y el procesamiento de las políticas puede verse frustrarse en un juego de

conflicto y compromiso, donde los burócratas buscan obtener más recursos para aumentar su autonomía y perseguir objetivos organizacionales (Peters 1999; Gouldner 1964; Peters y Pierre 2003).

En esta misma línea pero desde la tradición de análisis behaviorista inspirada en March y Simon (1958), la creación, el mantenimiento y/o la modificación de las burocracias serían el resultado del comportamiento auto-interesado de ciertos actores racionales (March y Olsen 1989; Olsen 2008). Por ejemplo, Geddes (1996) concibe a los actores estatales en Latinoamérica como “empresarios políticos” que, determinados por las instituciones políticas vigentes, eligen estrategias de nombramiento y/o impulsan reformas burocráticas sólo cuando contribuyen directamente a sus intereses. Con el objetivo de maximizar su éxito, muchas veces priorizan intercambiar los puestos de trabajo en el Estado a cambio de los apoyos necesarios para su supervivencia en el poder.

Por último, dentro de este cuerpo de literatura algunos estudios desarrollan los modelos de principal-agente. Para las teorías de principal- agente que cuestionan al modelo weberiano, los representantes electos delegan autoridad a los burócratas para que las políticas sean implementadas de forma eficiente. Sin embargo, el conocimiento técnico y la información asimétrica que poseen los agentes producen conflictos de intereses y problemas de control, que los políticos intentan remediar utilizando soluciones estructurales (reglas, estructuras de incentivos y monitoreo). Esta delegación genera problemas típicos de principal- agente porque los objetivos de los burócratas no coinciden siempre con los de los ciudadanos o de los representantes. Además, las burocracias poseen múltiples principales que compiten entre sí por controlarlas y terminan impactando en el tipo de organizaciones que emergen. Por la multiplicidad de intereses y actores involucrados, estas instituciones reaccionan adaptativamente ante presiones y demandas divergentes (Przeworski 1998; Niskanen 1971; Weingast 1984; March y Olsen 1989; Moe 1984, 1985, 2007; McCubbins et.al 1987; Lascoumes y Le Galés 2003).

c. Servicio civil

En el tercer cuerpo de literatura, las burocracias se analizan a través de sus RR.HH y su desempeño depende de la existencia de procesos abiertos y competitivos de reclutamiento, de incentivos que moldeen el comportamiento de los funcionarios y de mejores prácticas de gestión (Grindle 1997). En particular, esta tesis se inscribe en este

cuerpo de conocimiento porque se considera que el mayor activo de las instituciones son las personas a cargo del diseño e implementación de políticas públicas que afectan a toda la ciudadanía (BID 2014).

La gestión de los RR.HH es un elemento central para la profesionalización de las burocracias y la existencia de un servicio civil de carrera, meritocrático y estable permitiría que los burócratas realicen una actividad sujeta a la ley y orientada a la defensa del interés público. A pesar de ello, las reformas de modernización enfrentan ciertos desafíos porque la designación discrecional de personas en puestos gubernamentales demostró ser un mecanismo resistente, flexible y efectivo para alcanzar objetivos políticos. Frente a esto, los servicios civiles serían el resultado de conflictos y compromisos entre actores con visiones diferentes sobre cómo los empleados públicos deben ser seleccionados y quienes pueden controlarlos (Grindle 2012).

Las burocracias como el aparato principal de gestión de las políticas públicas deben convertirse en instituciones eficaces, independientes de intereses particulares y que brinden servicios de calidad a los ciudadanos. Para ello, sólo un servicio civil profesional, cuyos empleados hayan sido reclutados en base a criterios de mérito y por vías competitivas y transparentes, aleja los riesgos de politización y de sus consecuencias sobre el progreso de las sociedades. Es decir que: una adecuada regulación de los empleados públicos puede evitar o disminuir el desarrollo de prácticas de corrupción y clientelismo que interfieran en los procesos de profesionalización y favorecer la implementación de políticas orientadas al bien común (Grindle 1997; Echebarría 2001; Iacoviello y Pulido 2011; Iacoviello y Zuvanic 2005, 2010; CLAD 2003; Iacoviello y Chudnovsky 2014).

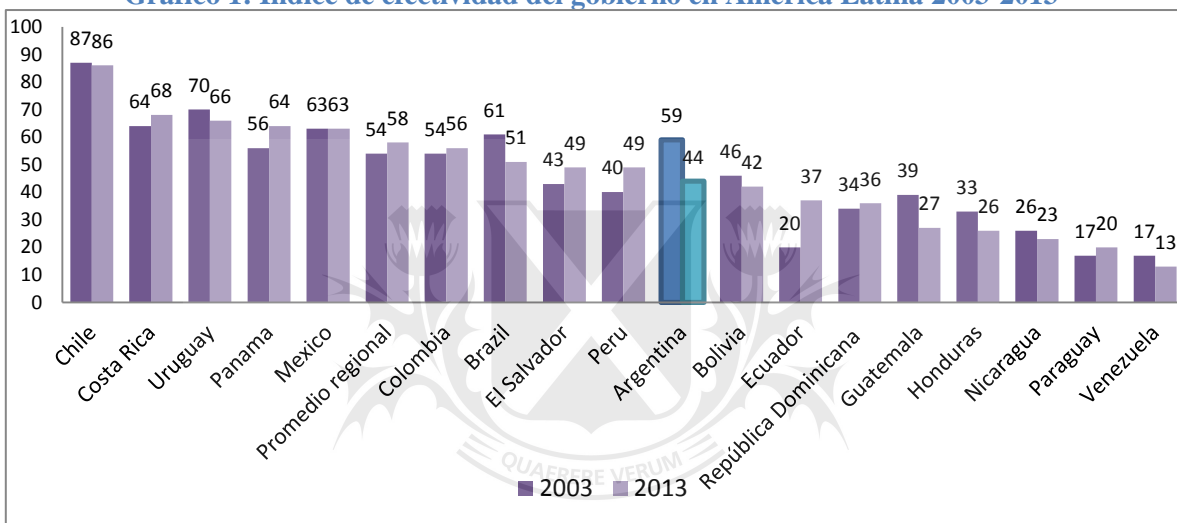
Dentro de este cuerpo, el trabajo de Iacoviello y Chudnovsky (2014) presenta un modelo que hace dialogar diferentes perspectivas sobre el servicio civil (marco normativo, organizativo, el nivel de planificación estratégica, el perfil y la gestión de los RR.HH) y será utilizado como base del marco conceptual de esta investigación.

d. Mediciones internacionales y regionales de las burocracias

Este último cuerpo de estudios refiere a las mediciones existentes sobre las burocracias a nivel internacional y a nivel regional.

A nivel internacional, el indicador de efectividad del gobierno⁴ del Worldwide Governance Indicators⁵ (Banco Mundial) mide la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y el grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas, entre otras cuestiones. En el siguiente gráfico, se presenta el índice de efectividad del gobierno comparado entre el 2003 y el 2013 en América Latina.

Gráfico 1: Índice de efectividad del gobierno en América Latina 2003-2013



Fuente: elaboración propia en base a la página web de Worldwide Governance Indicators 2015⁶

Como se observa en el gráfico anterior, para el año 2013 el promedio del índice de efectividad de gobierno en Latinoamérica era de 58 puntos (en una escala de 100). Asimismo, sólo cinco países (Chile, Costa Rica, Uruguay, Panamá y México) de los 18 analizados se ubicaban por encima del promedio regional.

⁴ Los resultados agregados del indicador se reportan en términos de rango de percentiles que van de 0 a 100 e indican el porcentaje de países a nivel mundial que se encuentran por debajo del país analizado; por ello, los valores más altos reflejan mejores resultados (Worldwide Governance Indicators 2015) (Ver <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, última consulta 17/05/15).

⁵ Los indicadores mundiales de gobernanza del BM representan índices compuestos basados en 32 fuentes de datos que reportan las visiones y experiencias sobre la calidad del gobierno de ciudadanos, empresarios y expertos en el sector público, privado y en ONG's de todo el mundo. Estas fuentes se combinan para crear los seis índices agregados de gobernanza producidos por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi. Estos índices son: "voz y accountability", "estabilidad política y ausencia de violencia", "estado de derecho", "control de la corrupción", "calidad regulatoria y "efectividad del gobierno". Sólo las últimas dos dimensiones refieren a aspectos del Estado y las burocracias. El resto de ellas son medidas de percepción sobre aspectos del régimen político o de la sociedad civil (Worldwide Governance Indicators 2015) (Ver <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, última consulta 17/05/15).

⁶ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

En los últimos diez años, los avances en el índice fueron graduales y las experiencias difirieron entre los países de la región. En primer lugar, ocho países (Costa Rica, Panamá, Colombia, El Salvador, República Dominicana, Paraguay, Perú y Ecuador) de los 18 analizados avanzaron en la efectividad de sus gobiernos. En segundo lugar, 9 países retrocedieron y en este subconjunto, ubicamos a Argentina junto a Chile, Uruguay, Brasil, Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela. En general, los retrocesos fueron acotados, con excepción de Argentina y Honduras que descendieron respectivamente 15 y 7 puntos porcentuales. Por último, México es el único país que mantuvo el nivel de efectividad (Worldwide Governance Indicators 2015).

Otra medición internacional es el índice de estructura burocrática de Evans y Rauch (1999; 2000). Siguiendo al modelo weberiano, los autores sostienen que existen ciertas características estructurales de las burocracias (salarios competitivos, reclutamiento meritocrático, promoción interna y estabilidad en la carrera) que impactarían en su desempeño institucional. En base a estas características, se construyeron tres índices⁷ (“mérito”, “carrera” y “salario”) que permiten medir el impacto de la estructura burocrática en medidas de desempeño disponibles en la literatura. Los resultados⁸ de su estudio indican que el reclutamiento meritocrático es el elemento más importante para mejorar el desempeño, mientras que la promoción interna y la estabilidad tienen sólo un impacto secundario (Evans y Rauch 2000, 68).

A nivel regional, los diagnósticos del BID (2006; 2014) y los informes barómetros (2008; 2012) se enfocan en analizar el desarrollo de los servicios civiles y apoyar a los estados latinoamericanos para fortalecerlos y mejorar su calidad institucional (BID 2014). Estos estudios se basan en la metodología que crea Longo (2002) para medir el grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIPF).

La CIPF (CLAD-UN 2003) representa un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión para la función pública y se propone como una guía para el diseño y funcionamiento de los servicios civiles. En este sentido, la CIPF es un

⁷ Los índices de estructura burocrática se elaboraron para una muestra de 35 países en base a las respuestas de expertos a una encuesta, cuyas preguntas estaban vinculadas a las características definitorias de una burocracia “weberiana” y se enfocaban en las agencias económicas centrales de los países (Evans y Rauch 2000).

⁸ Los autores utilizan tres variables de control: nivel de educación, nivel de ingresos del país y diversidad etnolingüística (Evans y Rauch 2000). La base de datos se encuentra disponible en: http://econweb.ucsd.edu/~jrauch/research_bureaucracy.html, última consulta 18-05-15).

compromiso que asumieron los países de la región para reformar sus burocracias de acuerdo a los valores expresados en ella, y representa un marco de inspiración para las aplicaciones concretas y reformas que se impulsen para profesionalizar los servicios civiles; adaptándose en cada caso a la historia, la tradición jurídica y el entorno político-institucional propio de cada país.

En la CIFP (CLAD-UN 2003, 3), se define a la función pública como “el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran este, en una realidad nacional determinada”. También se sostiene que los sistemas de empleo deben compatibilizar los objetivos de eficiencia y eficacia con los principios de mérito, igualdad e imparcialidad propios a los sistemas democráticos. Por ello, un servicio civil profesional se convertiría en una pieza clave de la gobernabilidad y la buena gestión pública.

Con el objetivo de medir el grado de implantación de la CIFP en la región, Longo (2002) desarrolló una metodología de medición del avance de los países en el cumplimiento de los principios y valores expresados en la carta. El estudio de medición se realizó dos veces (2003 y 2011/13) y contó con el apoyo del BID y del Ibero Barómetro. En esta metodología (Longo 2002), se desarrolla un modelo integrado de gestión estratégica de los RR.HH que da cuenta del desarrollo del servicio civil, a partir de la adecuación entre la estrategia de la organización y el comportamiento de los empleados que la integran. Además, presenta una visión sistémica porque integra al contexto interno, a la estrategia, al entorno y a los resultados en el análisis de la coherencia de la estrategia organizacional (Iacoviello y Zuvanic 2010).

De acuerdo a Longo (2002), la calidad institucional del servicio civil refiere a la garantía de posesión de ciertos atributos que reflejan las buenas prácticas de gestión para asegurar la adhesión a dos propósitos de un buen gobierno democrático: satisfacer las necesidades de los ciudadanos con equidad, justicia, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos y estar orientadas a obtener resultados temporalmente sostenibles (CLAD 2003, 2008). Los cinco atributos de calidad son: mérito, eficiencia, capacidad funcional, capacidad integradora y consistencia estructural. Cada uno de ellos se representa

en un índice⁹ que nutre al índice sobre el nivel de desarrollo del servicio civil. Por ejemplo, en el último diagnóstico del BID (2014), los países analizados se agrupan en tres niveles de desarrollo¹⁰: a) en un nivel alto, se ubican Chile y Brasil; b) en un nivel medio, México, Colombia, Uruguay y Costa Rica; y, c) en un nivel bajo, se encuentran países como Honduras, Ecuador, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú, Panamá, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana.

A partir de este desarrollo, los estudios del BID y el ibero-barómetro muestran que los avances en la profesionalización fueron graduales, enfrentaron algunas dificultades y variaron entre los países. No obstante, es caracterizado como un proceso con muchas posibilidades a futuro porque se lograron generar instrumentos normativos y técnicos en aquellos países que partieron de líneas de base muy bajas, y se pusieron en marcha políticas y prácticas de gestión de los RR.HH que fortalecieron la profesionalización y el carácter estratégico de los servicios civiles en los países más avanzados (BID 2014, 15).

A pesar de los avances, los países continúan mostrando cierta debilidad en su capacidad de implementar políticas públicas orientadas al bien común porque las burocracias fueron y son muy vulnerables al control político y corporativo (Echebarría 2006). Además, la región muestra diversidad tanto en el nivel de neutralidad política y de profesionalidad como en el grado de implementación de las políticas y prácticas inspiradas en la CIPF (Iacoviello y Zuvanic 2010; Iacoviello y Zuvanic 2005; Iacoviello y Pulido 2011; Iturburu e Iacoviello 2014; Iacoviello y Chudnovsky 2014; Echebarría 2006).

Durante los 90s, en los países latinoamericanos se impulsaron profundas transformaciones políticas, económicas e institucionales inspiradas en el nuevo paradigma global de desarrollo nucleado en el “Consenso de Washington”. Allí, se propusieron un

⁹ Estos índices se calculan en base a la valoración cualitativa de 33 puntos críticos que engloban los temas claves del empleo público y que permiten contrastar la realidad con un modelo conceptual de calidad ideal que sirve como marco de referencias para la valoración de los puntos críticos en cada país (BID 2006; Velarde, Lafuente y Sanginés en BID 2014).

¹⁰ De acuerdo al último diagnóstico regional del BID, los servicios civiles con un nivel alto de desarrollo están caracterizados por una sólida coherencia estratégica, una mayor presencia de criterios de mérito y flexibilidad en la gestión de los RR.HH y las agencias rectoras ocupan un lugar central en los procesos de modernización. Los servicios civiles de nivel medio de desarrollo se caracterizan por la coexistencia de segmentos profesionales con segmentos “politizados” y las políticas de gestión de los RR.HH poseen cierto nivel de coherencia estratégica pero no tienen una aplicación generalizada. Por último, los sistemas con nivel bajo de desarrollo presentan altos niveles de discrecionalidad en las políticas de gestión, baja presencia del mérito en el acceso, promoción y desvinculación de los funcionarios, severas dificultades para atraer al personal capacitados y escasa coherencia estratégica (BID 2014; 20-22).

conjunto de medidas para conformar un Estado más acotado, disciplinado fiscalmente y que cediera a las fuerzas del mercado para acelerar el desarrollo. Por un lado, las reformas dirigidas a lograr una transformación estructural de los roles del Estado se concibieron como reformas de “primera generación”¹¹. Por el otro, los procesos destinados a la mejora de la eficiencia y funcionamiento de las instituciones y de sus empleados públicos se conceptualizaron como de “segunda generación”¹²(Oszlak 2003; Zeller 2007). Particularmente, las reformas del empleo público ocuparon un lugar secundario frente a las reformas económicas y políticas (Echebarría y Cortázar 2007).

3. Marco conceptual

La burocracia es una de las áreas de gobierno más problemáticas. La implementación de políticas afecta directamente la percepción sobre el gobierno. Sin embargo, eso no significa que se estudie sólo la capacidad de implementación sino también las reglas que determinan los procesos formales e informales de la burocracia.

En este trabajo se toma la noción de servicio civil de CLAD (2003, 3) que alude al conjunto de procesos, reglas y prácticas que “regulan el acceso, el ejercicio y la gestión del empleo público y de las personas que lo integran”. Estos arreglos comprenden estructuras, normas, prácticas, políticas y principios dirigidos a asegurar la eficiencia de las burocracias y “a garantizar un manejo adecuado de los RR.HH, en el marco de una administración profesional y eficaz” (CLAD-UN 2003, 3).

Cabe destacar que la forma en que el Estado gestiona y regula a sus empleados condiciona su capacidad de producir políticas públicas de buena calidad (Echebarría 2006). Por ello, “cuanto más correcta sea su regulación y gestión, más eficientes serán las políticas públicas y sus efectos sobre la realidad política, social y económica de una nación” (Cafarelli 2012; 11).

¹¹ Las reformas de primera generación o ‘reformas hacia afuera’ (Oszlak 2003) implicaron una serie de medidas orientadas a transformar el rol del Estado y reducir su tamaño e intervención (Viale Linares 2009). Por ello, se tomaron medidas de privatización, descentralización y tercerización de la producción de bienes y servicios y la desregulación de actividades económicas (Oszlak, Folder y Forcinito 2000).

¹² Las reformas de segunda generación o ‘reformas hacia adentro’ (Oszlak 2003) estuvieron orientadas a mejorar cualitativamente “la capacidad administrativa e institucional del Estado” (García 2003). Para ello, se plantearon reformas vinculadas a la racionalización de las plantas de personal, la introducción de nuevas tecnologías, la profesionalización y la desburocratización de las instituciones (Oszlak 1999).

En base a una adaptación del marco conceptual utilizado en Iacoviello y Chudnovsky (2014), el servicio civil argentino será caracterizado a través de tres dimensiones analíticas: a) marco jurídico-formal, b) contexto organizacional y c) perfil profesional y técnico del empleo público, en especial la existencia de políticas de reforma de alta dirección pública.

a. Marco jurídico formal

Se entiende por marco jurídico formal al conjunto de principios jurídicos, leyes, normas y reglas formales que conforman la base normativa para la construcción de servicios civiles más eficaces y para el diseño e implementación de políticas orientadas a la regulación del empleo público y de los RR.HH que lo conforman. Esta dimensión analítica se vincula con el cuerpo de estudios del servicio civil, ya que se estudiarán los diferentes arreglos institucionales (leyes, decretos presidenciales, escalafones, etc.) impulsados en las reformas para regular el acceso y la gestión de los empleados públicos.

En el marco de las sucesivas cartas iberoamericanas sobre la función pública, se buscaron implementar reformas del servicio civil orientadas a conformar un sistema de empleo público eficiente, meritocrático, flexible, transparente (Iacoviello y Chudnovsky 2014). La mayoría de ellas se impulsaron “desde arriba” a través de la institucionalización de nuevos marcos legales, regímenes de empleo público y del fortalecimiento de las agencias rectoras a cargo de los RR.HH (Iacoviello y Pulido 2011).

Por un lado, en los regímenes políticos democráticos, el empleo público suele garantizarse en las constituciones y plasmarse por medio de “principios laborales propios y diferentes a los del sector privado” (Iacoviello y Chudnovsky 2014, 11). Por tanto, se analizará la inclusión de principios de carrera pública como el mérito y estabilidad en la Constitución de la República Argentina, que funcionen como base del desarrollo de las reglas y prácticas de gestión de los RR.HH (Iacoviello y Pulido 2011; Grindle 1997).

Por el otro, la trayectoria normativa del empleo público brinda una idea de las prioridades políticas de los gobiernos y de la existencia o no de una orientación estratégica de los RR.HH en el Estado (Iacoviello y Chudnovsky 2014). Por tanto, se analizarán las reformas del servicio civil argentino impulsadas desde 1983, en base a la reconstrucción de la producción de normas, leyes y reglas sobre el empleo público. Para ello, se mirarán: los hitos normativo-institucionales más importantes sobre el empleo público, es decir, la

sanción y/o aprobación de leyes como marco de las reformas, decretos presidenciales, escalafones y convenios colectivos; los cambios que se buscaban introducir con ellos y el tiempo entre la emisión y la reglamentación de las normas. Además, la reconstrucción de la trayectoria normativa se complementará con estadística descriptiva sobre la evolución y distribución del empleo público bajo las diferentes normas y regímenes para analizar el impacto de las reformas.

Es importante tener en cuenta que ni la existencia de principios de carrera pública en las constituciones ni una extensa producción de leyes resulta suficiente para modificar las prácticas del empleo público. Los cambios normativos no siempre son exitosos y es necesario obtener consensos y apoyos políticos de los actores interesados en la materia, que puedan impactar en el éxito de las reformas (Oszlak 2002; Iacoviello y Zuvanic 2005; Iacoviello y Pulido 2011; Iacoviello y Chudnovsky 2014). Siguiendo a los estudios que destacan la interacción entre los burócratas y actores políticos que pueden impactar con sus decisiones en la eficacia, estabilidad y la forma que adoptan las burocracias, se analizarán cuáles fueron los principales actores involucrados en las reformas y si favorecieron con su apoyo o dificultaron la implementación de las medidas en cada etapa de gobierno.

b. Contexto organizacional

En primer lugar, se entiende por contexto organizacional de las burocracias a la forma en que se estructura el Estado, es decir, el conjunto de instituciones públicas que conforman la administración pública central (Iacoviello y Chudnovsky 2014). Por ello, se analizará su tamaño y los cambios más importantes en cada etapa vinculados a la creación, disolución o fusión de ministerios de acuerdo a las prioridades de los diferentes gobiernos.

Esta dimensión se vincula con el conjunto de estudios sobre la administración pública inspirados en el modelo burocrático-weberiano porque se enfoca en analizar las instituciones públicas mediante las que se organiza el Estado central y se procesan las políticas de gobierno. Cabe destacar que la forma en que se organiza el Estado es un indicador de cuáles son los objetivos centrales de los gobiernos, ya que, “modernizan y fortalecen las áreas encargadas de implementar sus planes estratégicos” (Iacoviello y Chudnovsky 2014, 22).

En segundo lugar, se analizará la forma en que se organiza la función de RR.HH en la estructura estatal, es decir, la existencia de una agencia rectora del empleo público, los

cambios en su dependencia orgánica y jerarquía y “el grado de diferenciación funcional dentro de la estructura estatal” (Iacoviello y Chudnovsky 2014, 22).

Las agencias rectoras son el centro de planificación estratégica de las políticas de gestión de los empleados públicos y su nivel de institucionalización impacta en la capacidad que tienen de dirigir los procesos de reforma y asegurar el desarrollo de buenas prácticas de gestión (Iacoviello, Llano y Strazza 2012). Dado su rol central en la regulación del empleo público, los cambios en la jerarquía y dependencia de la agencia rectora brinda idea del impulso e importancia que cada gobierno otorgó a las reformas y a las políticas impulsadas para mejorar el acceso y gestión de los empleados públicos.

c. Perfil profesional y técnico del empleo público y las políticas de alta dirección pública

Se entiende por perfil del empleo público al nivel de formación de base y las competencias técnicas que poseen los empleados públicos para el desempeño de su función. Estas características impactan en la posibilidad de construir mejores capacidades de implementación de políticas orientadas al bien común y al servicio de los ciudadanos.

En particular, se analizarán las políticas de alta dirección pública, ya que existe un amplio consenso sobre la relevancia de consolidar un segmento de directivos con alta formación profesional, que funcionen como nexo entre el nivel político de gobierno y los empleados de carrera. Estos directivos están a cargo de la elaboración y dirección de los procesos mediante los que se implementan las políticas y se producen servicios públicos; por tanto, su formación profesional y competencias favorecerían una correcta implantación de las políticas públicas y su orientación al bien común (Iacoviello y Chudnovsky 2014). Esta dimensión se vincula con el cuerpo de estudios del servicio civil porque se enfoca en analizar el perfil profesional y técnico de los RR.HH, en especial de los directivos públicos que son concebidos como los “principales protagonistas del proceso de producción de políticas públicas” (Makón 2000,1).

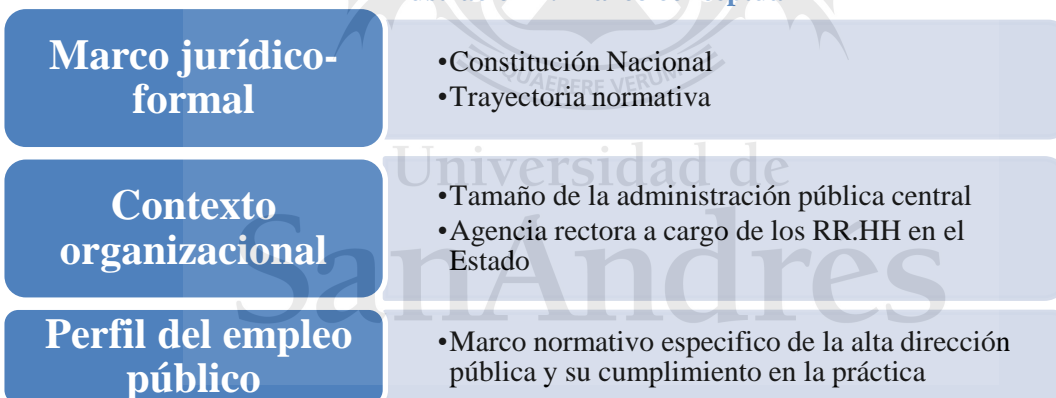
Como parte de las reformas del servicio civil, el funcionamiento de los sistemas de alta dirección pública requieren de la existencia de regulaciones normativas específicas (Iacoviello y Chudnovsky 2014), que aseguren la idoneidad de los directivos, que los estimulen a lograr una buena gestión y los protejan de destituciones arbitrarias para favorecer la estabilidad y eficiencia de las políticas y contribuir “desde arriba” a la

“innovación de las estructuras de gobierno” (Jiménez Asencio et.al 2009, 12). Por ello, se analizará la existencia de un marco normativo específico que incorpore exigencias de cualificación profesional con competencias específicas, reglas de acceso transparentes y meritocráticas, reglas de evaluación del desempeño y la existencia de incentivos para estimular la buena gestión (Iacoviello y Chudnovsky 2014).

La condición fundamental para la transformación de la alta dirección pública es la consolidación de un sistema de selección transparente y basado en criterios de idoneidad, capacidad y mérito (Iacoviello y Chudnovsky 2014). Sin embargo, como la existencia en las normas de un sistema de selección que “responda a pautas diferentes a la mera confianza política” (Jiménez Asencio et.al 2009, 11) no siempre resulta suficiente para asegurar la profesionalidad de los directivos, se analizará su grado de cumplimiento en la práctica porque los gobiernos lograron designar de forma discrecional directivos públicos, incumpliendo con las reglas establecidas.

A continuación, se presenta el marco conceptual de esta tesis:

Ilustración 1: Marco conceptual



Elaboración propia en base a Iacoviello y Chudnovsky 2014.

En la Argentina, la definición de empleo público surge del artículo 8 de la Ley Marco de Empleo Público (25.164):

“Artículo 8º — El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto.

La carrera administrativa básica y las específicas deberán contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, eficacia,

rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de los mismos en la carrera.”

Los empleados públicos argentinos se reparten dentro del Estado, que de acuerdo a la Constitución Nacional, está conformado por tres poderes: el Poder Ejecutivo (PEN), el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Dentro de ese universo, este trabajo se centra en el análisis de los empleados públicos del PEN puesto que es el órgano encargado de administrar, aplicar y ejecutar las leyes y las políticas públicas.

El sector público nacional, según la Ley de Administración Financiera de los Sistemas de Control en el Sector Público Nacional (N° 24.156/92) está conformado por: a) la administración pública nacional (APN) comprendida, a su vez, por la administración central, los organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social; b) otros entes del sector público no financiero (OESPNF); c) empresas y sociedades públicas; d) universidades nacionales; e) obras sociales estatales; f) entes interestadales y g) fondos fiduciarios.

En esta tesis, el análisis se centra en el PEN y en los OESPNF porque concentran la mayor cantidad de empleados públicos. Como se observa en la siguiente tabla, para julio del 2014, estos sectores sumaban el 88% del empleo total del sector público nacional¹³.

Tabla 2: Distribución de la ocupación en el Sector Público Nacional (III Trimestre de 2014)

Sector	Ocupación	(%)
I. PODER EJECUTIVO NACIONAL (PEN)	358.491	83%
<i>a. Administración Central</i>	269.501	75%
<i>b. Organismos Descentralizados</i>	72.501	20%
<i>c. Instituciones de la Seguridad Social ⁽¹⁾</i>	16.489	5%
II. OTROS ENTES NO FINANC (OESPNF) ⁽²⁾	22.303	5%
III. EMPRESAS Y SOCIEDADES DEL ESTADO	53.388	12%
TOTAL (3)	434.182	100%

Fuente: Boletín Fiscal al tercer trimestre de 2014. Oficina Nacional de Presupuesto. MECON

¹³ El foco es el PEN pero, a veces, la información no se presenta de forma separada a los OESPNF por lo que se los incluye en el análisis, aunque sólo abarcan el 5% del empleo.

En primer lugar, dentro del PEN, la administración central está conformada por un conjunto de organismos que desarrollan sus funciones (incluye ministerios, secretarías, subsecretarías y unidades inferiores de nivel operativo) y concentra al 75% de los empleados públicos¹⁴ (tabla 2). Sus directivos son designados por el Presidente de la Nación, quién también nombra a los funcionarios que desempeñan cargos políticos. Los ministerios¹⁵ dependientes del PEN son los organismos de mayor jerarquía puesto que operan inmediatamente por debajo del presidente y se rigen por la Ley de ministerios que determina la cantidad, las funciones de cada uno de ellos, el rol de las secretarías presidenciales y demás atribuciones (Chudnovsky 2014b). En la actualidad (2015), el PEN¹⁶ se encuentra conformado por 16 ministerios¹⁷, Presidencia de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM).

En segundo lugar, la administración descentralizada se compone por un conjunto de organismos autárquicos, descentralizados y agencias estatales bajo regímenes especiales (Chudnovsky 2014b; Iacoviello, Pando y Llano 2011). En este país existen diversos organismos descentralizados con personería jurídica propia, que poseen la facultad de auto administrarse, disponen de recursos e ingresos propios y tienen capacidad de decisión sobre la reglamentación de su personal. También, las instituciones de la seguridad social revisten la naturaleza de organismos descentralizados (Cao 2008).

A su vez, el gerenciamiento político del PEN se compone de (a) el nivel de conducción política compuesto por la Presidencia de la Nación, JGM, ministros, secretarios, subsecretarios y autoridades máximas de los organismos descentralizados; b) el nivel operativo que incluye a las unidades a partir de las direcciones nacionales y generales que constituyen el primer nivel por debajo de los niveles considerados

¹⁴ El 25% restante de los empleados públicos de la APN se distribuyen en los organismos descentralizados (20%) y las instituciones de la seguridad social (5%) (Boletín Fiscal tercer trimestre de 2014, última consulta 12/05/15).

¹⁵ Cada ministerio está dirigido por un ministro, libremente elegido y removido por el presidente. A su vez, están integrados por secretarías y subsecretarías que son cargos políticos bajo dependencia jerárquica del ministro y son designados por éste o por el titular del PEN en base a la recomendación del ministro. Debajo de los cargos políticos, existe un segmento directivo conformado por direcciones nacionales y generales, direcciones y coordinaciones que operan como nexo entre el nivel político y los cargos de carrera que siguen por debajo en la jerarquía (Chudnovsky 2014b).

¹⁶ A partir de la Reforma Constitucional de 1994, se creó la JGM que, a través de la Oficina Nacional de Innovación y Gestión dependiente de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público determina la estructura de la APN. La forma organizacional de la APN se rige por la Ley de ministerios del año 1992 y los cambios se realizan mediante decretos (Chudnovsky 2014a).

¹⁷ Ver detalle en Administración pública central en el gobierno de los Kirchner 2003-2015.

“políticos”, seguidas por cargos de naturaleza administrativa cuya selección se debería realizar mediante concurso público –usualmente denominados “puestos de carrera”- y que aplican para las direcciones, programas, proyectos, obras a nivel general o nacional; y, c) otras unidades de nivel operativo: las aperturas inferiores a las unidades de primer nivel operativo: departamento, oficina, etc. (Ferraro 2006).

4. Metodología

Se realizará un estudio de caso cualitativo y descriptivo sobre la organización del servicio civil en Argentina desde 1983. El estudio de caso como método de investigación se eligió porque permite “estudiar fenómenos contemporáneos en profundidad y dentro un contexto determinado, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son evidentes” (Yin 2009, 18). Además, favorece el análisis de situaciones donde existen diversas variables de interés y se basa en múltiples fuentes con el objetivo de aumentar la solidez de la evidencia (Yin 2009).

Argentina fue elegido como caso de estudio porque es el país con mayor empleo público en la región en relación a la fuerza laboral disponible (OCDE/BID 2014) y, desde el retorno a la democracia, se implementaron diversas reformas del servicio civil que siguieron un patrón bastante errático generando dispersión y superposición de estructuras normativas (Iacoviello y Chudnovsky 2014; Iacoviello, Pando y Llano 2011). A pesar de que los empleados públicos son el principal recurso con el que cuenta el Estado para implementar las políticas de gobierno, hay escasa información disponible sobre el empleo público. Por ello, se busca entender la singularidad de nuestro caso de estudio (Stake 1998) y aportar conocimiento empírico sobre la evolución de los empleados públicos desde 1983 y las estrategias de reformas para entender porque, a pesar de los diversos intentos, el servicio civil logró avanzar muy poco en su desarrollo.

El estudio de caso estará dividido en cuatro etapas históricas donde se analizarán las tres dimensiones propuestas en el marco conceptual. Este análisis será complementado con estadística descriptiva sobre la evolución del empleo público en aquellos periodos históricos donde se encontró información disponible. Las cuatro etapas son: a) el gobierno de Alfonsín 1983-1989; b) el gobierno de Menem 1989-1999; c) el gobierno de De la Rúa y los años posteriores a la crisis del 2001; y, d) el gobierno de los Kirchner 2003-2015.

En cuanto a la obtención de los datos, se utilizarán, sobre todo¹⁸, diversas fuentes secundarias con el objetivo de “triangular” la información e incrementar la solidez de la evidencia empírica (Yin 2003). En Argentina, se puede acceder a los datos sobre empleo público desde cuatro fuentes secundarias: el Boletín Fiscal¹⁹ de la Oficina Nacional de Presupuesto, el Presupuesto Nacional²⁰, el Boletín Oficial de la República Argentina²¹ y la Oficina Nacional de Empleo Público²² (ONEP) de la JGM.

En particular, se utilizará información de: a) el Boletín Fiscal de la Oficina Nacional de Presupuesto (evolución del gasto en personal 1994-1999 y de la ocupación en el PEN 1997-2014; distribución de los empleados públicos por agrupamientos escalafonarios homogéneos y régimen jurídico); b) el Boletín Oficial de la República Argentina (leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones vinculadas al empleo público y especialmente, los decretos de excepción en los cargos de ADP²³); y, c) de la ONEP (evolución del personal comprendido por el SINAPA entre 1992 y 2008, resultados del sistema de retiro voluntario).

A continuación, se presenta la tabla de indicadores, fuentes y técnicas:

¹⁸ Para entender el rol que desempeñaron los sindicatos estatales en los procesos de reforma se realizó una entrevista al Dr. Leonardo Ambesi, especialista en derecho administrativo y derecho colectivo del trabajo de la Universidad Austral (fuente primaria).

¹⁹ El Boletín Fiscal representa el dato real, ejecutado, es decir, el gasto que salió realmente del Estado. Incluye información sobre personal ocupado permanente, transitorio y contratado, ya sean civiles, militares o de seguridad, de todos los escalafones en los que se agrupa al personal. Además, incluye datos de índole cualitativa como nivel escalafonario, edad, género, nivel educativo (Chudnovsky 2014a).

²⁰ A diferencia del Boletín Fiscal, el presupuesto es una previsión, ya que, muestra el gasto proyectado del Estado y no efectivamente pagado. Además, provee información sobre los cargos presupuestados en planta permanente y transitoria y horas cátedras pero no tiene en cuenta a los contratos. Generalmente, uno puede ver más cargos (permanentes y transitorios) en el presupuesto que el boletín fiscal porque son cargos presupuestados y no ocupados efectivamente. Además, el boletín no suma las licencias sin goce de haberes.

²¹ El Boletín Oficial de la República Argentina es el órgano de difusión mediante el cual se publican las leyes y los actos emanados del PEN: decretos, decisiones administrativas, resoluciones, disposiciones, avisos y llamados a concursos, entre otros (Boletín Oficial 2015, última consulta 17/05/15).

²² La ONEP dispone de información sobre el personal bajo el SINAPA y algunos informes sobre contratados y empleados con discapacidades (ONEP 2015, última consulta 17/05/15) (Ver http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/informes_estadisticas/informes_estadisticas.html).

²³ Para analizar el cumplimiento en la práctica de las políticas de alta dirección pública, se realizó una búsqueda diaria entre noviembre de 2014 y mayo 2015 de decretos de excepción en el Boletín Oficial de la República Argentina para los cargos con funciones ejecutivas en la administración central.

Tabla 3: Operacionalización: indicadores, fuentes y técnicas

Dimensiones	Sub-dimensiones	Componentes	Indicadores	Fuentes Secundarias	Técnicas
Marco Jurídico formal	Constitución		Mención de principios de carrera pública (mérito y/o estabilidad) en la Constitución argentina	Constitución argentina, Infoleg, Boletín Oficial de la República Argentina, literatura.	Trabajo de archivo. Búsqueda de archivo web. Análisis de la información.
	Trayectoria normativa del empleo público	Grado de consistencia	Cambios en la producción normativa de normas, leyes y reglas formales vinculadas al empleo público		
			Tiempo entre la emisión de las leyes y su reglamentación.		
Contexto organizacional	Administración Pública Central	Tamaño	Cambios en el tamaño de la administración pública central. Creación, fusión y disolución de ministerios	Mapa del Estado (JGM). Boletín Oficial de la República Argentina. Boletín Fiscal (MECON)	Búsqueda de archivo web. Trabajo de archivo. Análisis de la información
	Agencia rectora de los RR.HH		Existencia de una agencia rectora específica.	Literatura. Página web de la JGM.	Archivo. Búsqueda de archivo web. Análisis de la información.
			Cambios en su dependencia orgánica y jerarquía		
		Diferenciación funcional de la agencia dentro de la estructura.			
Perfil del empleo pública	Políticas de alta dirección pública	Marco normativo de referencia	Existencia de regulaciones normativas y políticas específicas para el segmento directivo y su nivel de cumplimiento en la práctica	Literatura, informes de la agencia rectora de los RR.HH, Boletín Oficial (decretos de excepción).	Idem

Elaboración propia en base a Iacoviello y Chudnovsky 2014.

5. El empleo público antes de 1983

Antes de comenzar con la reconstrucción de la historia normativa del servicio civil argentino desde el gobierno de Alfonsín hasta la actualidad, es importante destacar dos eventos precedentes que influyen en las etapas posteriores: i) la inclusión de principios de estabilidad del empleo público en la Constitución y ii) la producción de leyes y normas vinculadas al empleo público antes del retorno a la democracia.

En Argentina, la Constitución Nacional constituye la base normativa del servicio civil y desde 1957, en su artículo 14 bis²⁴ reconoce el derecho a la estabilidad de los empleados públicos. Hasta 1983, la normativa del empleo público “surgía unilateralmente por decisión del Estado como empleador” (Chudnovsky 2014a, 19), es decir, sin la participación de los sindicatos del sector público en representación de los trabajadores. En la década del 70 pueden identificarse algunos hitos normativos-institucionales importantes vinculados al empleo público:

En primer lugar, se aprobó el Escalafón del Personal Civil de la APN²⁵ para regular la relación jurídica entre el Estado y los empleados públicos. Su elaboración se orientó al fortalecimiento de la capacidad operativa y eficiencia de la administración pública para mejorar los niveles de idoneidad y calificación del personal mediante el establecimiento de sistemas de capacitación, promoción y progreso (Decreto 1428/73²⁶). Sin embargo, los artículos sobre el desarrollo del sistema de carrera se derogaron de forma progresiva ese mismo año impidiendo el desarrollo de la carrera administrativa (Decreto 1428/73; Reymondes 2003).

En segundo lugar, en 1980 se sancionó el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (Ley 22.140²⁷), donde se estipuló que los principios ordenadores de la función pública eran el mérito y la idoneidad y que el personal permanente debía organizarse conforme a los principios de estabilidad, carrera y capacitación. Para ello, se le otorgó al PEN la potestad de dictar un ordenamiento general para establecer los procesos de ingreso, carrera, capacitación, remuneración y calificación. Además, se habilitó la creación de

²⁴ En el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, se garantiza una serie de derechos a los trabajadores que gozan de la protección de las leyes y que asegurarán: el acceso a condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada, descanso y vacaciones pagas; retribución justa, salario mínimo vital y móvil; igual remuneración por igual tarea, entre otros. Además, se asegura la protección contra el despido arbitrario y la organización sindical libre y democrática. De esta forma, a los gremios se les garantiza la posibilidad de concertar convenios colectivos de trabajo y de recurrir como representantes de los trabajadores a conciliaciones y arbitrajes para la solución de diversos conflictos y el derecho a huelga (Constitución Nacional 1994).

²⁵ Mediante el Decreto N° 1428/73. El nuevo escalafón reemplazó al Escalafón del Personal Civil de la APN (Decreto 9530/58) y estaba compuesto por 24 categorías escalafonarias para el personal mayor de 18 años y cuatro categorías (A-D) para los menores de edad. A su vez, el personal revistaría en alguno de los ocho agrupamientos (administrativo; profesional; técnico; mantenimiento y producción; servicios generales; profesional asistencial; sistema de computación de datos) (Decreto 1428/73).

²⁶ Ver <http://administracionpublicatdf.blogspot.com.ar/2011/04/decreto-nacional-n-142873-escalafon-de.html>. Última consulta 13-05-15.

²⁷ Ver <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16169/norma.htm>. Última consulta 19-05-15.

ordenamientos²⁸ especiales cuando las necesidades de un sector laboral lo requirieran (Ley 22.140/80²⁹). Este régimen³⁰ operó como Ley de la Función Pública hasta la aprobación de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (N° 25.164) en 1999.

En tercer lugar, en este periodo se realizaron dos cambios institucionales centrales para la organización y dirección de las políticas de gestión y capacitación de los empleados públicos: por un lado, en 1973 el Congreso de la Nación creó el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) como un organismo descentralizado y dependiente de presidencia para fomentar la capacitación, especialización y formación de los empleados públicos y desarrollar investigaciones sobre la administración pública. Todos los organismos del Estado debían someter sus planes anuales de capacitación y formación a la previa aprobación del instituto (Ley 20173/73³¹). Por el otro, en 1977 se creó la Subsecretaría de la Función Pública (SsFP), bajo la órbita de la presidencia, como la entidad rectora a cargo de las políticas de gestión de los RR.HH.

Antes del retorno a la democracia, los cambios normativo-institucionales sobre el empleo público estuvieron principalmente orientados a consolidar la carrera administrativa y mejorar el nivel de capacitación de los empleados públicos. Sin embargo, el sistema de carrera no logró desarrollarse de manera sistemática (Reymondes 2003). A pesar de ello, la creación de la SsFP y del INAP representaron un avance en la organización institucional de la función de RR.HH dentro de la estructura estatal.

6. El gobierno de Alfonsín 1983-1989

a. Contexto. Relación Estado-Sociedad

Raúl Alfonsín asumió la Presidencia de la Nación el diez de diciembre de 1983 dando fin a la dictadura militar. Su gobierno se caracterizó por la implementación de diversas medidas de “recuperación institucional” y de resolución de la cuestión de los derechos humanos (DD.HH) con el fin de afianzar los valores democráticos en la sociedad

²⁸ El contenido de estos ordenamientos especiales debía ajustarse al ordenamiento general para el personal de planta (Ley 22.140/80).

²⁹ Ver <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16169/norma.htm>. Última consulta 19-05-15.

³⁰ El Régimen Jurídico se reglamentó en septiembre de 1980 mediante el Decreto N° 1797/80 (Ver <http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/Index.castle?s=01yidAviso=7165036yIdRubro=438yf=19970123>, última consulta 19-05-15).

³¹ Ver: <http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/Index.castle?s=01yidAviso=7165036yIdRubro=438yf=19970123>. Última consulta 13-05-15.

y el Estado y convertir a la democracia en “la piedra angular que reordenaría las relaciones sociales y políticas argentinas” (Palermo y Novaro 1996, 10).

El gobierno debió enfrentar una difícil situación económica y, aunque hubo intentos de estabilización, se desembocó en una crisis hiperinflacionaria que condujo al presidente a terminar su mandato antes de tiempo. Sin embargo, antes de la profundización de la crisis económica³² y del final abrupto del gobierno, en 1985 se lanzó el Plan Austral³³ con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI). Este plan se implementó para reducir la inflación y activar la economía argentina pero, a pesar de su éxito inicial, la economía entró de nuevo en crisis. En 1989 se anunció la devaluación del peso, desatando la hiperinflación que conduciría al fin del gobierno radical (Rosas 2012).

Con relación al contexto sindical, el gobierno de Alfonsín tuvo una relación conflictiva con la mayoría de los sindicatos³⁴, acentuada por “la falta de lazos partidarios para canalizar la interacción entre ambas partes” (Murillo 2010, 140). Como reacción a la postura confrontativa que adoptó el gobierno, los sindicatos respondieron aumentando la conflictividad laboral: por ejemplo, los gremios –liderados por la Confederación General del Trabajo (CGT)- organizaron trece paros generales para cuestionar la política económica, la negociación de la deuda y demandar aumentos salariales (Orlansky 2001). Ante esta situación, el gobierno adoptó una postura más conciliadora y comenzó a otorgar concesiones a ciertos gremios para disminuir la conflictividad, pero terminó “erosionando el apoyo electoral” y la política macroeconómica (Murillo 2010, 141). Cabe destacar que la mayoría de los conflictos laborales se concentraron en los sindicatos estatales principales (Unión Personal Civil de la Nación –UPCN- y Asociación de Trabajadores del Estado-

³² En 1985, la profundización de la crisis económica obligó al presidente a someterse a las condiciones del FMI que consistían en desarrollar una política deflacionaria, a través de la reducción del gasto público y el congelamiento de los salarios (Rosas 2012).

³³ El Plan Austral era un programa económico heterodoxo que consistía en la creación de una nueva moneda, en el establecimiento de controles de precios y salarios, así como un sistema “destinado a romper las expectativas inflacionarias” (Murillo 2010, 146).

³⁴ De acuerdo con McGuire (1992), el movimiento sindical peronista se dividió en cuatro facciones que adoptaron posiciones divergentes ante el gobierno de Alfonsín. Por un lado, el grupo de los 25 y la facción de los Ubaldinistas adoptaron una posición combativa ante el gobierno radical y organizaron trece paros generales como medida de rechazo a las políticas económicas. Por el otro, el grupo de los 62 y sobre todo, el grupo de los 15 adoptaron una posición más conciliadora con Alfonsín. En particular, el grupo de los 15 surgió en 1987 como resultado de un pacto celebrado entre el gobierno y algunos sindicalistas más moderados. Con el pacto, se buscó dividir la base de poder de la CGT- el principal opositor del gobierno-.

ATE-) en reclamo por el deterioro de los salarios de los empleados públicos ante el contexto inflacionario y por mejores condiciones de trabajo (Orlansky 2001).

Tanto ATE como UPCN son dos actores clave en la historia del empleo público porque desempeñaron un rol central en todos los procesos de reformas, ya sea adoptando una posición a favor o en contra de los cambios. ATE se creó en 1925, obtuvo la personería gremial en 1937 y tuvo su origen en la representación de los trabajadores manuales (de los astilleros, marineros del Ministerio de Obras Públicas, etc.). UPCN se creó en 1948, durante el primer gobierno peronista, para agrupar a los trabajadores del sector público y sucedió a la Liga de empleados públicos, cuyo origen se remonta al inicio del siglo XX (Diana Menéndez 2011).

b. Trayectoria normativa del empleo público entre 1983-1989

- **Actores principales del periodo:**

Entre 1983 y 1989, los actores clave del proceso de reforma fueron el presidente Raúl Alfonsín y Esteban Roulet a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP). La mayoría de los cambios normativos fueron impulsados desde la presidencia pero el eje central de su implementación fue la SFP (Campos Ríos 2013). De hecho, esta secretaría impulsó la principal política de reforma del servicio civil de ese período que fue la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG).

Asimismo, como parte de un intento de articular un programa integral de reforma administrativa, en 1987 se creó la Comisión de Reforma Administrativa bajo la dependencia directa del presidente y en 1988, se reemplazó por el Comité Político de Reforma Administrativa³⁵ (López y Zeller 2010). Sin embargo, ante la difícil situación económica, esta institución no logró implementar con éxito las políticas de reforma. Por último, tanto UPCN como ATE fueron firmes opositores a las reformas y dificultaron su implementación (Orlansky 2001).

- **Las reformas**

Durante la presidencia de Alfonsín, se buscó emprender una reforma estatal ambiciosa y de gran alcance para reorganizar el Estado y simplificar su estructura

³⁵ El Comité Político de Reforma Administrativa tendría a su cargo el seguimiento y profundización del programa de redimensionamiento y disminución del gasto público de la APN (López y Zeller 2010). De acuerdo al Decreto 954/88, el Comité venía a reemplazar a la comisión y estaría constituido por un representante titular y otro alterno de la Secretaría General y la SFP (Presidencia de la Nación) y de la Secretaría de Gestión Económica (Ministerio de Economía).

administrativa después de siete años de dictadura. El foco de la reforma fue fortalecer la carrera administrativa y mejorar la formación profesional de los empleados públicos. Por ello, se intentó restablecer el régimen de concursos que estuvo suspendido por diez años y reactivar el funcionamiento de la carrera. Se buscaba asegurar que los procesos de ingreso y promoción respondieran a principios de idoneidad, experiencia y eficiencia y que no estuvieran a voluntad de las autoridades políticas (Decreto 3687/84³⁶).

El gran desafío del gobierno de Alfonsín fue unificar la dispersión escalafonaria y salarial³⁷ existente entre los trabajadores de la APN, puesto que estaban distribuidos en alrededor de 100 escalafones y sus salarios estaban retrasados respecto al sector privado (Reymondes 2003). Ante esta situación, se buscó reformular la grilla salarial del escalafón del Personal Civil de la APN (Decreto 1428/73) y establecer un escalafón general para toda la administración nacional. Sin embargo, su plan de elaboración no progresó y para 1987, “se lo reemplaza por la realización de escalafones diferenciados” (Reymondes 2003, 11). En consecuencia, se crearon numerosos escalafones y regímenes estatutarios intensificando la dispersión escalafonaria.

En el año 1987, se puso en marcha un Programa de Reforma Administrativa impulsado desde la presidencia. El programa propuesto era muy ambicioso porque buscaba aumentar la eficiencia de las instituciones públicas, incrementar la transparencia y el control sobre la gestión y reducir el peso presupuestario de la administración pública. Sin embargo, muchos de los objetivos de la reforma quedaron relegados a partir del fracaso del Plan Austral (López y Zeller 2010).

Ante el fracaso del Plan Austral y la hiperinflación de 1989, las políticas tuvieron que adoptar un sesgo de racionalización, desviándose de sus objetivos iniciales ambiciosos. En consecuencia, se orientaron a reducir el gasto público mediante la simplificación de las estructuras, el congelamiento de salarios y la reducción de la dotación del personal (reestructuración y supresión de vacantes no cubiertas). También se impulsaron políticas de retiros voluntarios que dieron inicio al éxodo del personal estatal más calificado, y se

³⁶ Ver http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/docs/normativas/Decreto_3687-1984.pdf. Última consulta 20-05-15.

³⁷ Para resolver la dispersión salarial existente, también se creó la comisión participativa de política salarial y condiciones del trabajo integrada por representantes oficiales (Ministerio de Economía, Trabajo y de la Secretaría de la Función Pública) y por representantes sindicales (UPCN y ATE). La comisión tenía la función de elaborar una propuesta de reforma salarial en la APN y tratar cuestiones vinculadas a la carrera administrativa y la política de relaciones laborales (Reymondes 2003).

contempló la unificación de los horarios para evitar situaciones de doble empleo, pero esta medida no llegó a concretarse (López y Zeller 2010).

Ante estas medidas, los conflictos laborales protagonizados por UPCN y ATE se intensificaron, alcanzando el nivel más elevado en toda la década. De hecho, en 1988, estos sindicatos organizaron el 72% de las medidas de fuerza contra el Estado como forma de rechazo al deterioro de los salarios, a las reducciones de personal y a las malas condiciones de trabajo (Orlansky 2001).

A continuación, se presenta información sobre la evolución de la ocupación en la administración nacional entre 1983 y 1989 porque es interesante analizar cuál fue el impacto de las medidas de racionalización impulsadas para reducir el peso presupuestario del empleo público:

Tabla 4: Evolución de la ocupación en la administración nacional 1983-1989

Año	Administración Nacional ³⁸
	Ocupación total
1983	605.495
1984	622.413
1989	571.567
Variación %	-6%
Variación Q	-33.928

Fuente: elaboración propia en base a López y Zeller 2006

Como se observa en la tabla anterior, la ocupación total en la administración nacional se redujo un 6% durante el gobierno de Alfonsín y las diferentes políticas de ajuste de las dotaciones generaron una disminución nominal de 33.928 empleados públicos. No obstante, entre 1983 y 1984, la ocupación aumentó en 16.918 agentes y cabe destacar que esta cifra se continuó incrementando el año siguiente y generó un considerable aumento en el gasto público hasta el lanzamiento del Plan Austral en 1985 (Oszlak 2003).

A pesar del gran impulso que el gobierno radical quiso otorgarle a la reforma administrativa y del servicio civil, la resistencia sindical y la crisis económica le imposibilitaron alcanzar sus objetivos. Como los sindicatos no apoyaron ni colaboraron con las medidas de cambio propuestas, la elaboración de un escalafón general no prosperó

³⁸ La ocupación total en la administración nacional entre 1983 y 1989 incluye los empleados públicos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

puesto que el gobierno no logró alcanzar un acuerdo con los representantes sindicales, sobre todo, en las cuestiones salariales. Por el contrario, se crearon numerosos escalafones intensificando la dispersión escalafonaria y salarial en la APN.

c. Contexto organizacional

• Administración pública central y la agencia rectora de los RR.HH

Con la llegada de Alfonsín, el número de ministerios que conformaban el aparato estatal pasó de diez a ocho³⁹. Los cambios más notorios fueron la disolución del Ministerio de Justicia y la fusión del Ministerio de Acción Social con el de Salud Pública, dando origen al Ministerio de Salud y Acción Social (López y Rubins 2012).

Además, el gobierno elevó la jerarquía del área rectora de los RR.HH de subsecretaría a secretaría, convirtiéndose en la SFP. Esta medida fue una muestra de la importancia que el gobierno quería otorgarle a la reforma del servicio civil y a la reestructuración del Estado que “tras años de oscurantismo debía recuperar su rol frente a la sociedad” (Negri 2000, 9). La secretaría fue el eje central de las reformas y desempeñó un rol muy importante en la conformación y posterior desarrollo del CAG.

d. Alta Dirección Pública

A pesar del fracaso en la unificación de los escalafones y la falta de apoyo para una reforma integral, Alfonsín logró impulsar una de las principales iniciativas de reforma del servicio civil que persiste hasta la actualidad y que fue precursora de las políticas de alta dirección pública en Argentina. Esta política fue la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG) y estuvo inspirada en el modelo de la Escuela Nacional de Administración Pública de Francia. Los administradores gubernamentales se concibieron como agentes de cambio capaces de democratizar y gestionar la innovación en las instituciones donde prestasen sus servicios (Iacoviello, Llano y Strazza 2012).

El CAG fue pensado como un cuerpo pluridisciplinario integrado por funcionarios de alta formación profesional e integral en la función pública, “comprometidos con el Estado de derecho y actitud orientada al servicio público” (Pulido 2005, 5; Orlansky 2001). Los integrantes de este cuerpo estarían destinados a cumplir funciones superiores de dirección, asesoramiento, investigación, planeamiento y coordinación en aquellos

³⁹ Los ocho ministerios durante el gobierno de Alfonsín eran: 1) Interior; 2) Trabajo; 3) Obras y Servicio Públicos; 4) Defensa; 5) Economía; 6) Relaciones Exteriores (RR.EE) y Culto; 7) Educación y 8) Salud y Acción Social (López y Rubins 2012).

organismos de la APN donde sus servicios fueran necesarios. De esta forma, los agentes integrarían las áreas de gobierno a cargo de las políticas públicas y funcionarían como nexo entre las autoridades políticas y los empleados de línea (Pulido 2005; Piemonte 2005; Iacoviello, Llano y Strazza 2012).

Con el propósito de asegurar la idoneidad y la formación profesional, se buscó que el CAG se basara en criterios de formación científico-técnica, de competencias intelectuales y actitudinales. En primer lugar, el proceso de selección para la etapa de formación fue muy exigente y transparente. Se realizaba mediante concursos públicos y abiertos a aspirantes provenientes del sector privado y público. Los postulantes debían tener título universitario y eran sometidos a rondas de selección sucesivas y eliminatorias que incluían “exámenes de cultura general y habilidades intelectuales, talleres y entrevistas individuales y grupales” (Iacoviello, Llano y Strazza 2012: 10; Pulido 2005).

En segundo lugar, los postulantes se seleccionaban por orden de puntaje e ingresaban por dos años al curso de formación teórico-práctico -Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG)- dictado por el INAP. Este programa tenía como objetivo dotar de recursos teóricos y prácticos comunes a funcionarios con diferentes especialidades universitarias (Iacoviello, Llano y Strazza 2012).

En tercer lugar, aquellos miembros que superaban los exámenes y pasantías del PROFAG accedían de forma inmediata al escalafón específico del CAG aprobado en 1987⁴⁰. De esta forma, se elaboró un sistema de carrera específico donde los funcionarios podían progresar/promocionar condicionados por la evaluación anual de desempeño. Este sistema estaba estructurado en tres niveles conformados por diferentes grados y, en las evaluaciones de desempeño, se contemplaba una calificación ponderada que incluía la acreditación de formación permanente y donde intervenían múltiples actores, entre ellos, los mismos agentes (Iacoviello, Llano y Strazza 2012; Pulido 2005).

Por último, se diseñó un esquema de asignaciones móviles⁴¹ de los agentes a diversos organismos por un plazo de tres años, prorrogable por dos años más. Si bien los agentes adquirirían estabilidad como miembros del cuerpo al egresar del PROFAG, la

⁴⁰ El escalafón de los AG se aprobó mediante el Decreto 2098/87 (Pulido 2005).

⁴¹ De acuerdo al Decreto 2098/87, los AG revistaban en la planta permanente de la SFP y el secretario de la función pública debía disponer el destino inicial y los traslados posteriores de los funcionarios sobre la base de los requerimientos de los distintos organismos de la APN.

posibilidad de rotación dentro de la estructura estatal favorecía el intercambio de experiencias y una mirada generalista sobre las problemáticas (Piemonte 2005; Pulido 2005; Iacoviello, Llano y Strazza 2012).

En síntesis, la creación del CAG fue el éxito más importante del intento de reforma del servicio civil encarada por el gobierno de Alfonsín. En el contexto de restauración democrática, esta política recibió un fuerte impulso porque el gobierno veía en los agentes la posibilidad de democratizar e innovar el aparato estatal, asegurando la legitimidad y transparencia que la sociedad demandaba. No obstante, desde su creación sólo se dictaron cuatro cursos de formación PROFAG. Estos programas no fueron regulares y los llamados a concurso se efectuaron en los años 1985, 1986, 1988 y 1993 (cuando se realizó la última convocatoria bajo el gobierno de Menem). El cuerpo sumó a sus primeros graduados en 1987 y a los últimos en 1995 sin lograr alcanzar “la masa crítica planificada como fuerza necesaria” para realizar el cambio sistémico que se buscaba alcanzar (Pulido 2005,10).

Tabla 5: Síntesis de las reformas durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989)

Eje principal de la reforma	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales • Fortalecimiento y unificación de la carrera administrativa y mejora de la formación profesional de los empleados públicos
Apoyos	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la Nación: Raúl Alfonsín • Secretaría de la Función Pública
Trabas	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de apoyo de los sindicatos estatales: ATE y UPCN • Fracaso del Plan Austral y crisis hiperinflacionaria de 1989
Grado de éxito	Bajo (con excepción de la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales)

7. El gobierno de Menem 1989-1999

a. Contexto. Relación Estado-Sociedad.

Ante la crisis hiperinflacionaria y la salida abrupta de Alfonsín, Carlos Menem asumió como presidente el ocho de julio de 1989. En 1994, se produjo la reforma de la Constitución Nacional y un año después, Menem fue reelecto como presidente.

Durante su gobierno, se llevaron adelante dos procesos estructurales de reformas económicas y estatales: la primera Reforma del Estado (1989-1994) y la segunda (1996-1999). Ambos procesos se fundaron en los lineamientos de los organismos multilaterales (FMI, BM y BID) manifestados en el Consenso de Washington. Además, se enmarcaron en las denominadas reformas de “primera generación” vinculadas a la transformación

cualitativa del rol del Estado y las reformas de “segunda generación” destinadas a mejorar la eficiencia y a modernizar las instituciones públicas (Oszlak 2003; Zeller 2007).

Cabe destacar que la década del 90 fue la época de las reformas estructurales del mercado que generaron “transformaciones radicales en la configuración, tamaño y papel del Estado argentino” (Oszlak 2003,1). Estas reformas aparecieron “ante todo como un instrumento para la estabilización de una complicada situación macroeconómica” y para la restauración del crecimiento económico (Acuña, Galiani y Tommasi 2004, 6). La crisis hiperinflacionaria de 1989 favoreció su implementación porque demostró que la única opción viable que tenía Menem para estabilizar la economía era realizar una reforma global que solucionara los problemas del ingreso y gasto público (Acuña, Galiani y Tommasi 2004; Bozzo, López y Zapata 1999).

A diferencia de la concepción del Estado como “empresario, subsidiador y proveedor” de bienes y servicios públicos existente en los 70s y los 80s (Oszlak 1999, 3), en esta época se produjo un cambio radical en la mirada sobre el Estado y una de las estrategias principales de reforma fue la “reducción de su tamaño y alcance” (Tommasi y Acuña 1999, 5). Con ello, se buscó convertirlo en un actor regulador del mercado, que sólo pudiera intervenir ante el surgimiento de una falla.

A sólo dos meses de la asunción de Menem, se sancionaron dos normas fundamentales mediante las cuales “el Congreso delegó amplios poderes legislativos al Poder Ejecutivo” (Bambaci, Saront y Tommasi 2002, 80): la Ley 23.696 de Reforma del Estado⁴² y la Ley 23.697 de Emergencia Económica⁴³ que pusieron en marcha medidas de estabilización que redujeron el aparato estatal como la privatización de las empresas

⁴²La Ley 23.696 de Reforma del Estado declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos y la situación económica de todo el sector público y fue una pieza clave para la redefinición del gasto público nacional (López y Zeller 2010; Bozzo, López, Zapata 1999). La Ley autorizó la intervención y/o privatización parcial o total de las empresas públicas “bajo la modalidad de venta, locación o concesión” y habilitó “el mecanismo de capitalización de deuda como forma de pago en la transferencia de las empresas” (Abeles 1999,1). Además, se autorizó al PEN a reestructurar el sector público sin limitaciones, a “otorgar beneficios tributarios, eliminar pasivos de las empresas públicas y a refinanciar créditos” (Fair 2008, 41).

⁴³La Ley 23.697 de Emergencia Económica puso en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado y se convirtió en el instrumento jurídico para la apertura económica y la desregulación de los mercados (Bozzo, López, Zapata 1999). Una de las medidas más importantes de la Ley fue la suspensión de los subsidios y subvenciones estatales (Fair 2008, 41) y todo su capítulo 18 refiere al empleo público. Allí, se prohibió la realización de contrataciones y designaciones que representasen un incremento del gasto y se facultó al PEN a desarrollar medidas para mejorar la eficiencia del sector público, a revisar los regímenes de empleo y a disponer de la baja de empleados designados sin concurso previo (Ley 23.697) (Ver <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/15/texact.htm>, última consulta 21-05-15).

públicas⁴⁴, la descentralización de sus funciones a las provincias, la tercerización de servicios y la liberalización y desregulación de los mercados (Oszlak 1999; Acuña, Galiani y Tommasi 2004; Zeller 2007). En 1991, el lanzamiento del Plan de Convertibilidad “marcó el inicio de la etapa más importante de reforma” que incluyó una reforma monetaria y fiscal, la liberalización de los mercados domésticos y externos y la profundización de las privatizaciones (Bambaci, Saront y Tommasi 2002, 76). El efecto combinado de estas medidas “cambió el eje de la gestión estatal: las provincias tomaron a su cargo casi dos terceras partes del empleo público y alrededor del 50% del gasto público consolidado” (Cao y Laguado Duca 2014, 143).

En esta época, cabe subrayar la reforma de la Constitución Nacional de 1994 que habilitó la reelección para la Presidencia de la Nación y que creó la Jefatura de Gabinete de Ministros, “la única cartera ministerial con rango constitucional” (López y Rubins 2012, 82). Esta jurisdicción pasó a ser la encargada y responsable de ejercer la administración general del país y de dirigir el aparato tecno burocrático estatal, entre otras atribuciones (Constitución Nacional 1994; Chudnovsky 2014a).

Ante los incrementos del desempleo, la pobreza y la inequidad asociados al modelo económico que se adoptó en la primera etapa (Acuña, Galiani y Tommasi 2004,17), en 1996 se inició la segunda ola de reformas⁴⁵ que se enfocaron en reconstruir el Estado, y aumentar la eficiencia y legitimidad de sus instituciones para redefinir la forma de provisión de los servicios y bienes públicos (Acuña y Tommasi 1999). La crisis del Tequila de 1994 generó un sentido renovado de crisis que impulsó la segunda Reforma del Estado, cuyo instrumento normativo principal fue la Ley 24.629⁴⁶ de Reorganización Administrativa (Acuña, Galiani y Tommasi 2004).

⁴⁴ Con las privatizaciones de las empresas, “desaparecieron más de 200.000 empleados (casi la mitad en la concesión de Ferrocarriles Argentinos) y una cifra superior de puestos de trabajo indirectos” (Cao y Laguado Duca 2014, 142).

⁴⁵ La segunda Reforma del Estado contó con el apoyo del BM y se enmarcó en el paradigma de la nueva gestión pública y en las reformas de segunda generación (Acuña y Tommasi 1999; López y Zeller 2010).

⁴⁶ Esta Ley otorgó al PEN diversas facultades para reorganizar el sector público nacional como: la modificación, fusión, transferencia de organismos a las provincias y la supresión total o parcial de objetivos, competencias, funciones y responsabilidades superpuestas, duplicadas o cuyo mantenimiento se haya tornado manifiestamente innecesario. También creó el Fondo de Reversión Laboral para incorporar a todos los agentes de planta permanente cuyos cargos se eliminaran en la reforma. El fondo tenía por finalidad capacitar y brindar asistencia técnica a los empleados desvinculados para asegurar su reinserción laboral (López y Zeller 2010; Ley 24.629/96). Ver: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/34209/norma.htm>, última consulta 21-05-15.

Siguiendo la premisa de que “las instituciones son cruciales para el desarrollo” (Acuña y Tommasi 1999, 2), con la segunda reforma se buscó mejorar el funcionamiento, financiamiento y calidad de los servicios públicos prestados por sus instituciones (Ley 24.629/96), pero su negociación e implementación no contó con un alto nivel de apoyo político (Bozzo, López y Zapata 1999). Hacia finales de 1996, las reformas institucionales perdieron prioridad entre los objetivos del gobierno, las acciones se alejaron de las metas iniciales y los ajustes se neutralizaron, disminuyendo la profundidad de la transformación de la estructura estatal (López y Zeller 2010; Bozzo, López y Zapata 1999).

Por último, ATE y UPCN adoptaron posicionamientos diferentes y opuestos ante las reformas. Por un lado, ATE adoptó una posición de resistencia, oposición y confrontación. Por el otro, UPCN tomó una posición conciliadora y de apoyo al gobierno, participando y colaborando con la implementación de las reformas (Diana Menéndez 2011, Orlansky 2001). Por ello, el gobierno terminó construyendo una alianza con este sindicato, que pudo “proteger a sus afiliados de los recortes y mejorar su estructura organizativa” (Etchemendy 2001, 681).

b. Trayectoria normativa vinculada al empleo público 1989-1999

• Actores principales del proceso:

Entre 1989 y 1999, uno de los actores claves del proceso de reforma fue el presidente Menem que buscó llevar a cabo una reforma estructural del Estado. La mayoría de las medidas se impulsaron desde el PEN mediante “decretos de necesidad y urgencia sin interferencia del Poder Legislativo” (Moriconi 2011, 244). Además, la SFP y los agentes gubernamentales desempeñaron un rol importante en las reformas porque estuvieron a cargo del diseño y administración de gran parte de las políticas implementadas (Reymondes 2003).

Otro actor central del proceso de reforma administrativa que se buscó implementar fue el Comité Ejecutivo Contralor de la Reforma Administrativa⁴⁷, presidido por el ministro de economía, Cavallo, e integrado por autoridades como el secretario de la Función Pública (López y Zeller 2010). Durante la primera reforma, este comité estuvo a cargo, entre otras medidas, de las políticas de racionalización de la estructura estatal, del

⁴⁷ El Comité Ejecutivo Contralor de la Reforma Administrativa se denominó como la autoridad de aplicación y el encargado de dictar las normas reglamentarias y de interpretación del Programa de Reforma Administrativa. El Comité también se conformó con un representante de UPCN (Decreto 2476/90).

gasto público y de las dotaciones de personal. Para la segunda reforma, el comité se reemplazó por la Unidad de Reforma y Modernización del Estado a cargo de la JGM (Moriconi 2011). Esta unidad elaboró un nuevo proyecto de organigrama para la APN presentado en el Decreto 660/96 que modificó la estructura estatal y debía coordinar tanto las nuevas medidas de ajuste y modernización del Estado como los Programas de Fortalecimiento Institucional impulsados en 1996 (Decreto 558/96).

Cabe destacar que UPCN y ATE fueron actores centrales en todo el proceso. Por un lado, “el acompañamiento e integración orgánica de UPCN” al gobierno de Menem (Reymondes 2003, 12) favoreció la implementación de las medidas. Este sindicato apoyó y acompañó la conformación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), fue incluido en la Comisión Permanente de Carrera (COPECA) y firmó el primer Convenio Colectivo General (CCT). Por el otro, ATE adoptó una postura de reivindicación ante el gobierno de Menem y no brindó su apoyo ni colaboró con las reformas, quedando excluido de la mayoría de ellas y obstaculizando el alcance de las medidas (Entrevista Ambesi⁴⁸ 2015; Reymondes 2003, Orlansky 2001).

- **Las reformas**

Durante el gobierno de Menem, se buscó implementar una ambiciosa reforma de la estructura del Estado argentino y de su servicio civil. La justificación que se dio a las medidas propuestas fue que eran una reacción a las falencias⁴⁹ existentes en la administración pública, es decir, el sobredimensionamiento de las estructuras y de la dotación del personal, la dispersión normativa y escalafonaria de los empleados públicos y la des-jerarquización de la carrera administrativa (Decreto 2476/90).

Los cambios normativos introducidos se organizaron alrededor de cuatro ejes principales: i) reducción y racionalización de la estructura estatal; ii) la unificación y jerarquización del sistema de carrera; iii) el desarrollo del régimen de negociación colectiva y iv) la unificación del régimen laboral:

⁴⁸ Profesor especialista en derecho laboral de la Universidad Austral, entrevista con el autor, 17-06-15.

⁴⁹ De acuerdo al Decreto 2476/90 que aprobó el Programa de Reforma Administrativa. (Ver <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/4935/norma.htm>, última consulta 21-05-15).

i. *Reducción y racionalización de la estructura estatal*

Una de las estrategias principales de reforma en los 90s fue la disminución del tamaño de la estructura estatal y de la dotación de personal. Para ello, en la primera y en la segunda Reforma del Estado se impulsaron diversas medidas de reforma administrativa:

En 1990, se aprobaron tres decretos para la reestructuración organizacional del Estado: el Decreto 435 de Reordenamiento estatal, el Decreto 1457 para acelerar la reforma y el Decreto 2476 de Racionalización del Estado (Oszlak 2003; Orlansky 2001). Mediante el último decreto, se aprobó un nuevo Programa de Reforma Administrativa y se impulsaron medidas de emergencia para reducir el gasto público, redimensionar las estructuras y mejorar la eficiencia administrativa (Decreto 2476/90). Con el objetivo principal de racionalizar las estructuras, la norma introdujo un límite (regla de tres) a la cantidad de unidades organizativas, ya que “ningún ministerio debía tener más de tres secretarías, ninguna secretaría debía tener más de tres subsecretarías y así sucesivamente” (Oszlak 2003, 9). En consecuencia, el número de unidades disminuyó de forma significativa, pero la estructura estatal volvió a crecer, “sin que tal inflación institucional se viera justificada por razones operativas” (Oszlak 2003, 9).

Otras medidas importantes de reforma administrativa fueron: la reducción de las plantas no permanentes y de las dotaciones de planta mediante el régimen de retiro voluntario, la privatización de servicios no esenciales (liquidación de haberes, servicios de control, etc.), la modernización tecnológica de la APN y el desarrollo de un programa de fortalecimiento institucional y de reconversión laboral para los agentes en disponibilidad (Decreto 2476/90; Bozzo, López y Zapata 1999).

Unos años después, la Ley 25.629/96 de Reorganización Administrativa dio inicio a la segunda ola de reformas y se sancionaron dos decretos importantes. Con el Decreto 558, se buscaba realizar modificaciones ambiciosas en la estructura estatal a través del diseño de un nuevo organigrama de la APN y de la reducción/reestructuración de las plantas de personal para cada ministerio. Sin embargo, el plazo establecido en la norma resultó “insuficiente para diseñar los procesos de reingeniería, modernización y fortalecimiento institucional necesarios para encarar el proceso” (Orlansky 2001,33).

Asimismo, un mes después se sancionó el Decreto 660 que acotó los objetivos de la norma anterior y “marcó la política de reducción de estructuras de la administración”

(Bozzo, López y Zapata 1999) mediante la supresión, transferencia y fusión de secretarías y subsecretarías en la administración central y de algunos organismos desconcentrados y descentralizados (Decreto 660/96). Este decreto dispuso un nuevo recorte en el aparato estatal que fue llevado a “un total de 125 secretarías y subsecretarías”, pero el número terminaría ascendiendo a 169 para el fin de la gestión Menem (Oszlak 2003, 9).

Como producto de estas medidas y en especial de las reformas estructurales del mercado, la cantidad de empleados públicos en la APN y las empresas públicas descendió un 70% en una década, pasando de 874.182 empleados en 1989 a cerca de 270.000⁵⁰ en 1999 (Oszlak 2003; López y Zeller 2006). Esta gran reducción en el personal fue resultado de: la transferencia de casi 100.000 empleados a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; “la exclusión estadística del personal de las universidades nacionales”; la transferencia a las provincias de 290.000 empleados, “a través de los programas de descentralización educativa y de salud”; el traspaso de 240.000 agentes a las empresas privatizadas y la desvinculación de 250.000 empleados en el marco del sistema de retiro voluntario y de jubilaciones anticipadas (Oszlak 2003, 3).

En la siguiente tabla, se presenta la evolución del gasto en personal de la APN (1994-1999) porque, además de la reducción en la cantidad de empleados públicos, resulta interesante analizar cuál fue el impacto de las reformas en el nivel de gasto en el empleo público y su relación porcentual con el gasto total de la APN:

Tabla 6: Evolución del gasto en personal de la APN entre 1994 y 1999

Año	Gasto en personal ⁵¹	Gasto total	% sobre gasto total
1994	6.551	41.087	16%
1995	7.126	42.263	17%
1996	7.202	41.997	17%
1997	6.963	43.115	16%
1998	6.787	46.193	15%
1999	7.143	48.589	15%

Fuente: Boletín Fiscal al cuarto trimestre de cada año. Oficina Nacional de Presupuesto. MECON

⁵⁰ Además de los empleados del PEN incluye la dotación de personal del Poder Legislativo y Judicial, que estaban excluidos en la ocupación de 1989 (Oszlak 2003).

⁵¹ Los datos del gasto en personal y del gasto total corresponden a la ejecución devengada para cada año.

En contraposición a lo que se buscaba con las medidas de ajuste en el empleo público, el gasto en personal de la APN creció un 9% entre 1994 y 1999. Si bien en los dos años posteriores a la segunda reforma del Estado (1997-1998) se produjo un descenso de un 6% en el gasto en personal como producto de las medidas de ajuste, este volvió a aumentar en 1999. Además, en este periodo el gasto en personal representó un porcentaje importante del gasto total de la APN (entre el 15% y el 17%) y, a diferencia de lo que se esperaba, no hubo grandes reducciones en su volumen.

ii. *Unificación y jerarquización del sistema de carrera administrativa*

Frente a la dispersión escalafonaria heredada de la década del 80, el gobierno de Menem buscó unificar y jerarquizar el sistema de carrera administrativa. Para ello, en 1991 se aprobó el SINAPA⁵² (Decreto 993/91), un escalafón general que englobaría a gran parte de los empleados públicos. Su creación representó uno de los hitos normativos más importantes por su relevancia para la reforma del servicio civil.

Este sistema se concibió como una herramienta de unificación y de reordenamiento escalafonario⁵³ mediante el establecimiento de un sistema de carrera que contara con mecanismos objetivos de ingreso y promoción, sustentados en principios de mérito, estabilidad y capacitación (Decreto 993/91⁵⁴). Los cambios más importantes fueron el establecimiento de sistemas de selección⁵⁵ y evaluaciones de desempeño para asegurar la profesionalidad de los empleados y el desarrollo de un sistema de capacitación a cargo del INAP para perfeccionar la formación del personal. También se estableció un régimen de retribuciones⁵⁶ uniforme para toda la APN.

⁵² El SINAPA reemplazó al Escalafón del Servicio Civil de la APN (Decreto 993/91) (Ver: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/6293/norma.htm7>, última consulta 22-05-15).

⁵³ El sistema se estructuró en dos agrupamientos (general y científico-técnico). Cada agrupamiento comprendía seis niveles escalafonarios (A-F) con sus respectivos grados (Decreto 993/91).

⁵⁴ Con el SINAPA, se creó la COPECA cuyo objetivo era asesorar a las entidades para asegurar la correcta administración de los RR.HH, el afianzamiento de las relaciones laborales y la adecuada aplicación de las normas del sistema de carrera. Como el sindicato ATE se opuso a la conformación del SINAPA, no fue incluido como integrante de la COPECA, a diferencia de UPCN. Esta situación “motivó la presentación de un amparo y la posterior iniciación de acciones judiciales contra el Estado empleador” (Reymondes 2003, 14).

⁵⁵ Los sistemas de selección podían ser internos, generales o abiertos. Cada persona debía concursar y acreditar las condiciones generales de ingreso, los requisitos particulares de la vacante a la que se postulaban. Los procesos de selección estaban a cargo de un órgano colegiado fijado por la SFP (Decreto 993/91).

⁵⁶ En cuanto a la retribución de los agentes, se determinó que el salario estaría constituido por una asignación básica de nivel más ciertos adicionales (grado y capacitación), suplementos (zona y función ejecutiva) y bonificaciones (calificación sobresaliente en la evaluación anual) (Decreto 993/91).

Durante este gobierno, se realizaron convocatorias para cubrir 8.034 cargos del SINAPA que representaron el 82% del total de convocatorias realizadas durante la vigencia de este escalafón (1993-2008). El 52% de las convocatorias (5488 cargos) se concentraron entre 1993 y 1994, luego de lo cual comienza un descenso hasta el inicio de la segunda reforma del Estado en 1996. A partir de ese año empieza una recuperación y hasta 1999, se lograron cubrir 2.546 cargos (Secretaría de la Gestión Pública 2009).

Más allá de la introducción de cambios para conformar un servicio civil coherente y de haber logrado unificar la carrera para parte del personal civil, el SINAPA no tuvo el alcance que se esperaba. Por un lado, el recorte presupuestario se impuso en la práctica como línea de acción, perjudicando las medidas de profesionalización y capacitación (Repetto 2001). Por el otro, el sistema sólo llegó a comprender a parte de los empleados públicos y la dispersión escalafonaria continuó existiendo: en el 2008⁵⁷ sólo alcanzaba al 15%⁵⁸ (21.342 agentes) del personal civil del PEN y de los OESPNF. El resto de los agentes civiles seguían distribuidos en diversos escalafones⁵⁹.

Asimismo, ante las medidas de congelamiento de la planta permanente, se produjo en los 90s un gran incremento de contratados monotributistas⁶⁰, que dificultaron el alcance del SINAPA porque la mayoría de las contrataciones se realizaron sin atender los requerimientos de mérito establecidos previamente y en perjuicio de los empleados de carrera. El uso de esta modalidad se convirtió en un instrumento eficaz para incorporar personal con menores costos. De esta forma, las relaciones laborales se flexibilizaron y se conformaron burocracias paralelas de monotributistas, “suscriptos en el marco de proyectos financiados por los organismos internacionales” (Oszlak 2003, 6), para responder eficazmente a los requerimientos estatales (Orlansky 2001; Ferraro 2006).

⁵⁷ En el año 2008, el SINAPA se reemplazó por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), por ello, se utilizó información de ese año.

⁵⁸ Información extraída del cuadro 27 “Agrupamientos escalafonarios homogéneos” del Boletín Fiscal del cuarto trimestre de 2008. Oficina Nacional de Presupuesto. MECON.

⁵⁹ Algunos de los escalafones son: Personal Civil de las Fuerzas Armadas, Escalafones Científicos-técnicos, personal convencionado bajo la Ley 14.250, Autoridades Superiores del PEN, Funcionarios Fuera de Nivel, Personal de Administradores Gubernamentales, Personal de Fabricaciones Militares, Personal del Servicio Exterior y Sindicatura General de la Nación, Personal de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, Personal del Hospital Nacional Dr. Manuel Alejandro Posadas, entre otros.

⁶⁰ En 1995, el PEN aprobó el decreto 92 que autorizó la contratación temporaria de personal a discreción de las autoridades. Las contrataciones debían tener por objeto la prestación de servicios técnicos o profesionales especializados y/o ejecución de obras (Decreto 92/95). (Ver: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/14467/texact.htm>, última consulta 21-05-15).

Por ejemplo, se puede observar (tabla 7) que la cantidad total de empleados en el PEN aumentó un 1% entre 1997 y 1999, pero las variaciones no fueron homogéneas. Por un lado, el personal permanente se redujo un 3%, con un pico de disminución en 1998 (-4,5% - 11.202 empleados) en la cantidad de empleados de planta, que se recuperó levemente en 1999. Por el otro y en consistencia con los diagnósticos de “burocracias paralelas” de Oszlak (2003), la planta transitoria y los monotributistas aumentaron casi un 300% en sólo dos años, lo que da cuenta de la importancia del uso de estas modalidades para incorporar personal de forma inmediata para la implementación de las políticas más estratégicas del gobierno, en perjuicio de los empleados de carrera.

Tabla 7: Evolución de la ocupación en el PEN 1997-1999

Año	Planta permanente	Planta transitoria y contratados monotributistas ⁶¹	Total
1997	254.307	2.867	257.174
1998	243.105	9.152	252.257
1999	247.194	11.430	258.624
Variación %	-3%	299%	1%
Variación Q	-7.113	8.563	1.450

Fuente: Boletín Fiscal al cuarto trimestre de cada año. Oficina Nacional de Presupuesto. MECON

iii. Régimen de Negociación Colectiva

En este periodo, se produjo un gran avance en el desarrollo de las negociaciones colectivas celebradas entre el Estado y sus empleados. La aprobación de la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo (N° 24.185) y la celebración del primer Convenio Colectivo de Trabajo General (CCT) institucionalizaron la participación de los sindicatos en la definición de cuestiones vinculadas a la relación del empleo, el régimen salarial y las condiciones de trabajo. No obstante, el enfrentamiento entre los gremios principales y la oposición de ATE acotaron el alcance de las reformas porque muchos empleados públicos quedaron excluidos.

En 1992, se sancionó la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo (N° 24.185)⁶², también conocida como “Ley Abdala⁶³” y por primera vez, se reconoció la pluralidad

⁶¹ Incluye cargos de plantas no permanentes y los contratados bajo decreto 92/95 y convocados en Fuerzas Armadas y de Seguridad. No incluye a los contratados cuyo gasto no es atendido en el inciso 1 (gastos en personal) del Presupuesto (Boletín Fiscal al cuarto trimestre de cada año. Oficina Nacional de Presupuesto. MECON)

sindical en el empleo público (Entrevista Ambesi 2015). Esta ley estableció las disposiciones que regularían las negociaciones colectivas. Para cada negociación (general o sectorial), se determinó la conformación de una comisión negociadora donde participen los representantes de los trabajadores (sindicatos) y del Estado. Además, en las negociaciones se puede tratar diversas cuestiones laborales en respeto de los principios de mérito e idoneidad como base del ingreso y promoción en la carrera (Ley N°24.185⁶⁴).

La Ley se reglamentó en 1993⁶⁵, pero la celebración del primer Convenio Colectivo⁶⁶ se retrasó varios años como producto de la falta de relevancia que el tema tuvo en la agenda del gobierno y de los enfrentamientos existentes entre ATE y UPCN. Como estos sindicatos adoptaron posiciones opuestas ante las reformas, no ejercieron presión suficiente para instalar públicamente el tema (Orlansky 2001). Por ello, el convenio recién se homologó⁶⁷ en 1999 con la firma del Estado y UPCN, alcanzando sólo a 46.000 empleados (Autón 2011). ATE no firmó el proyecto y como medida de rechazo, “realizó una presentación judicial para suspender la aplicación del convenio” (Orlansky 2001, 40). De esta manera, UPCN monopolizó la representación de los trabajadores y quedó autorizado “para negociar en su nombre las condiciones de trabajo y los salarios con el Estado empleador” (Armellino 2015).

Más allá de estas dificultades, la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo y el primer Convenio Colectivo representaron un gran avance en la reivindicación de los derechos de los trabajadores porque obligaron al Estado a sentarse a negociar por primera vez las condiciones del empleo con los gremios. De esta forma, se buscó democratizar las

⁶² El régimen de negociación colectiva en la Argentina también se ve afectado por la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo para el sector privado sancionada en el año 1953 y que, para julio del 2014, albergaba al 20% (36.820) de los agentes civiles (Boletín Fiscal tercer trimestre 2014, Oficina Nacional de Presupuesto).

⁶³ La Ley 24.185 fue promulgada e impulsada por Germán Abdala, un sindicalista (ATE) y político justicialista argentino. En el año 1989 fue elegido como diputado nacional por el partido justicialista y al año siguiente fundó el Grupo de los Ocho- un bloque de diputados que querían tomar distancia de las políticas neoliberales de Menem-. En el año 1992 fue reelecto por tercera vez como secretario general de ATE de C.A.BA y logró la sanción de la Ley de Convenciones Colectivas del Trabajo (Página web de ATE: <http://ate.org.ar/institucional/tipo/not/id/188/a-20-anos-de-la-muerte-de-german-abdala.html>).

⁶⁴ Ver detalle en el 12. Anexo

⁶⁵ Mediante el decreto 457/93. Ese mismo año, el Congreso ratificó el Convenio de la OIT N° 154 sobre el impulso de las negociaciones colectivas en general (Orlansky 2001).

⁶⁶ “Su vigencia efectiva comenzó el primero de enero de 1999, por dos años, por lo que venció a fin del año 2000” (Iacoviello y Chudnovsky 2014, 20). No obstante, como rige el principio de ultra-actividad permaneció vigente hasta que se reemplazó por el segundo Convenio Colectivo de Trabajo General en el Sector Público, homologado mediante el Decreto 214/06 (Iacoviello y Chudnovsky 2014).

⁶⁷ Mediante el Decreto 66/99 (Orlansky 2001).

relaciones laborales, integrando las miradas de las partes involucradas para contribuir a la mejora del sistema de carrera y de las condiciones laborales (Orlansky 2001).

iv. Unificación del régimen laboral

En 1999, se sancionó la Ley Marco de Regulación del Empleo Público⁶⁸ (LM) que reemplazó al Régimen Jurídico Básico de la Función Pública⁶⁹. La LM tenía el objetivo principal de “unificar en un solo cuerpo normativo las disposiciones legales sobre el empleo público” (Orlansky 2001, 39), lo que demuestra que la mayoría de los esfuerzos de reforma fueron de unificación normativa y escalafonaria de los empleados públicos. En concordancia con el SINAPA, se buscó fortalecer el sistema de carrera y la profesionalización. Sin embargo, el cambio de gobierno⁷⁰ y la falta de acuerdo entre el Estado y los sindicatos retrasaron su reglamentación (Orlansky 2001). Por ello, recién se reglamentó tres años después de su sanción con el Decreto 1421/02⁷¹.

La sanción de la LM ocupó un lugar central en la trayectoria normativa del servicio civil porque regula la relación jurídica entre el Estado y gran parte de los empleados públicos⁷² y sigue vigente en la actualidad. La Ley consagró la estabilidad del personal de carrera y destacó la importancia de asegurar el ingreso de acuerdo a los principios de mérito, idoneidad, transparencia, publicidad e igualdad de trato y oportunidades. Asimismo, determinó los principios generales que regulan el empleo y estableció un piso mínimo de derechos, deberes, obligaciones que deberán ser respetados en las negociaciones colectivas celebradas bajo la Ley de Convenciones Colectivas del Trabajo (N° 25.164). Dos cuestiones a destacar de la LM son: la creación del fondo⁷³ de capacitación permanente y de recalificación laboral para facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los

⁶⁸ La aprobación de la LM fue un proceso complicado y que se dificultó por la falta de acuerdo entre los sindicatos y el Estado. En principio, los sindicatos no apoyaron el proyecto original presentado por el PEN en 1997 y en consecuencia, se generaron modificaciones sin la participación del Estado en su condición de empleador. El proyecto que finalmente se aprobó no fue consensuado por el PEN (Orlansky 2001).

⁶⁹ El Régimen Jurídico Básico se sancionó en 1980 mediante la Ley 22.140/80 (Infoleg 2015).

⁷⁰ El último día de gestión, el gobierno de Menem promulgó el Decreto 1596/99 para reglamentar la LM pero no llegó a ser publicado en el boletín oficial porque, a poco de asumir, De la Rúa lo derogó mediante el Decreto 66/00 (Orlansky 2001).

⁷¹ Este decreto derogó el ordenamiento jurídico anterior, pero solo puede hacerlo en el ámbito de aplicación de la LM, por ello, aquellos organismos que no se rigen por ella siguen teniendo como norma de referencia el Régimen Jurídico Básico (Chudnovsky 2014a).

⁷² Los empleados públicos pueden revistar en cuatro regímenes de empleo diferentes: de carrera administrativa (art. ocho), de contrataciones (art. nueve), de prestación de servicios del personal de gabinete de autoridades superiores y “ad honorem” (Ley 25.164/99).

⁷³ En particular, el interés de los sindicatos por la LM “residía esencialmente en la constitución de este fondo” (Orlansky 2001, 39).

empleados y el otorgamiento a los contratados, en su artículo nueve, de los mismos derechos que los empleados de carrera, salvo el derecho a la estabilidad⁷⁴:

“El régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente (...) Dicho personal será equiparado en los niveles y grados de la planta permanente y percibirá la remuneración de conformidad con la correspondiente al nivel y grado respectivo” (Art. nueve de la Ley 25.164/99⁷⁵)

En contraposición al objetivo de la LM de unificar las disposiciones legales del empleo público, Menem, como parte de las reformas estructurales del mercado y de su intento de flexibilizar las relaciones laborales, logró que el régimen laboral en los entes reguladores pudiera regularse por la Ley de Contrato de Trabajo (N° 20.744/76) (LCT), la ley laboral del sector privado. Esta Ley rige cuestiones vinculadas a la validez, derechos y deberes de las partes de un contrato de trabajo y establece los principios básicos que regulan la relación laboral entre trabajadores, empresarios y empresas (Ley 20.744⁷⁶).

c. Contexto organizacional 1989-1999

• Administración pública central y agencia rectora de los RR.HH

Durante el primer gobierno de Menem, hubo cambios notorios como la reaparición del Ministerio de Justicia, disuelto en la década anterior, y la fusión del Ministerio de Economía con el de Obras y Servicios Públicos (Decreto 438/92). No obstante, en el primer mandato la cantidad de ministerios (ocho) se mantuvo con respecto al gobierno de Alfonsín. Luego, en el segundo mandato se incorporó la JGM⁷⁷, creada por la Reforma Constitucional (López y Rubins 2012).

Un hecho a destacar en esta época es la modificación en 1992 de la Ley de Ministerios mediante el Decreto presidencial⁷⁸ 438/92. Esta norma sustituyó el texto de la

⁷⁴ La LM estableció que el derecho a la estabilidad comprende la conservación del empleo, del nivel escalafonario y de la retribución asignada al mismo (Ley 25.164/99).

⁷⁵ Ver <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm>, última consulta 22-05-15. Detalle en el 12. Anexo.

⁷⁶ Ver: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm>, última consulta 21-05-15. Detalle en el 12. Anexo.

⁷⁷ La estructura de la Jefatura de Gabinete de Ministros se aprobó mediante el Decreto 909/95 (Boletín Oficial de la República Argentina 2015).

⁷⁸ Mediante el Decreto 438/92 (Infoleg 2015) (Ver <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/8476/norma.htm>, última consulta 15-06-15).

Ley, introdujo un nuevo ordenamiento institucional del PEN y estableció las funciones a cumplir de cada ministerio y de las secretarías presidenciales.

Así como, en el gobierno de Alfonsín, la agencia rectora fue jerarquizada como secretaría como muestra de la relevancia que se le quería otorgar a la reforma, con Menem se mantuvo su jerarquía y dependencia hasta 1995. Ese año, la SFP se trasladó desde la presidencia a la JGM. Este cambio es interesante porque muestra cómo, además de los cambios normativos, cambiaba la dependencia del área rectora de los RR.HH que pasó a depender de la nueva jurisdicción responsable de la gestión pública (Negri 2000).

d. Alta Dirección Pública

En esta etapa, la política de alta dirección pública fue el establecimiento en el SINAPA de un segmento de cargos con funciones ejecutivas, diseñado para funcionar como nexo entre las autoridades políticas y los empleados de carrera. Con ello, se buscaba conformar “un servicio civil de alta jerarquía con perfil ejecutivo” (Moriconi 2011, 247). Estas funciones correspondían a los cargos de dirección en sectores con incidencia en la gestión de las políticas públicas, en el manejo presupuestario y participación en la reforma estatal. Asimismo, eran ejecutivas todas las funciones que no involucraban el control de unidades de nivel inferior a departamento (Decreto 993/91).

Con el propósito de asegurar la formación y las capacidades de los directivos, se estableció que el acceso a las funciones ejecutivas debía realizarse por medio de un sistema de selección público y abierto⁷⁹⁸⁰, previo cumplimiento de los requisitos generales y específicos para cada cargo. No obstante, en la práctica la asignación de las funciones ejecutivas no funcionó de esta manera. Por ejemplo, en el 2003, sólo el “56% de los puestos de directores nacionales, generales y simples fueron asignados de acuerdo a las reglas del SINAPA. De los puestos restantes, el 20% seguían vacantes y el 24% habían sido ocupados mediante designaciones temporales” (Ferraro 2006, 168).

⁷⁹ La convocatoria de cargos con funciones ejecutivas debía realizarse mediante convocatoria abierta donde podía participar cualquier postulante que acreditara las condiciones exigidas. Este proceso estaba a cargo de un comité compuesto por cinco miembros de reconocido prestigio y probidad en el ámbito público, educativo y/o académico. El comité debía identificar a los candidatos, evaluarlos, merituar los antecedentes y resultados y proponer la terna final a las autoridades (Decreto 993/91).

⁸⁰ Entre 1993 y 2008, se realizaron 1.765 convocatorias para cargos con funciones ejecutivas bajo SINAPA. La mayoría de ellas correspondían a cargos de nivel de criticidad III (36%) y nivel IV (27%). Sólo el 6% de nivel de criticidad I (directores nacionales y generales) y el 18% a cargos de nivel II. Por último, el 13% restante corresponde a cargos de nivel V. Es decir que, de las pocas asignaciones realizadas según la norma, gran parte correspondieron a cargos con niveles bajos de criticidad (Secretaría de la Gestión Pública 2009).

De esta forma, el intento de reforma de la alta dirección pública terminó fracasando porque gran parte de los cargos directivos quedaron vacantes o se asignaron de forma transitoria, sin cumplir el proceso de selección y los requisitos de mérito establecidos para asegurar la profesionalidad de este segmento. Además, la existencia de múltiples niveles de gerencia política obstaculizó el acceso y la comunicación entre los directivos y las máximas autoridades políticas, dificultando su participación en la toma de decisiones y en la elaboración de las políticas públicas (Ferraro 2006; Orlansky 2001).

Como se observa en la siguiente tabla, durante el gobierno de Menem, se produjeron numerosas normas vinculadas al empleo público:

Tabla 8: Producción de normas vinculadas al empleo público durante el gobierno de Menem⁸¹

Tipo de norma	Leyes	Decretos	Escalafón	Convenios Colectivos de Trabajo
Gobierno de Menem (1989-1999)	-Ley 23.696/89 de Reforma del Estado -Ley 23.697/89 de Emergencia Económica -Ley 14.185/92 de Convenciones Colectivas de Trabajo -Ley 24.629/96 de Segunda Reforma del Estado -Ley Marco de Regulación del Empleo Público (N° 25.164/99)	-Decreto 435/90 de Reordenamiento del Estado -Decreto 1476/90 de Racionalización del Estado Decreto 447/93 reglamentario de la Ley 24.185 -Decreto 92/95 sobre la contratación de personal especializado -Decretos 558 y 660/96 reglamentarios de la Ley de segunda Reforma del Estado	-Decreto 993/91 de aprobación del SINAPA	-Primer Convenio Colectivo de Trabajo (Decreto 66/99)

A pesar del intento de homogenizar y jerarquizar el sistema de carrera con el SINAPA, el gobierno congeló la planta permanente para evitar el incremento de su volumen y terminó flexibilizando las relaciones laborales mediante la contratación de monotributistas y la regulación de algunos organismos bajo la LCT. De esta forma, el propio gobierno contribuyó tanto al fracaso de la sistematización de la carrera como de las políticas de alta dirección pública al utilizar mecanismos que dejaban de lado los criterios de mérito como las designaciones transitorias en cargos ejecutivos que debían ser concursados.

El gran incremento de contratados monotributistas para la ejecución de los programas estratégicos de gobierno generó el desarrollo de burocracias paralelas dentro de

⁸¹ El resumen de la producción de normas para las otras etapas de gobierno desde 1983 se encuentra en el anexo de la tesis. Ver Tabla 20: Producción de normas vinculadas al empleo público por etapa de gobierno. Tabla 20: Producción de normas vinculadas al empleo público por etapa de gobierno

la estructura del Estado argentino (Oszlak 2003; Ferraro 2006). Así, para finales del gobierno de Menem, el sector público “tendió a convertirse en un inmenso cementerio de proyectos políticos” (Oszlak 1983, 1) como producto de la dificultad que existió para dejar capacidades institucionales instaladas por el carácter temporario y la inestabilidad de las dotaciones de personal.

En esta época, cabe destacar que la sanción de la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo del Sector Público y la celebración del primer Convenio Colectivo General representaron un cambio en el paradigma de regulación del empleo público en Argentina, ya que pasó de estar determinado únicamente por el Estado empleador a definirse de forma colectiva con los gremios estatales (Entrevista Ambesi 2015).

A pesar de los diversos intentos por reformar el servicio civil, la mayoría de los cambios normativos en esta etapa tuvieron un alcance acotado como producto de la resistencia de ATE y de su enfrentamiento con UPCN, lo que da cuenta de la importancia de obtener los consensos políticos necesarios entre los actores involucrados para asegurar la implementación de las reformas.

Tabla 9: Síntesis de las reformas durante el gobierno de Menem (1989-1999)

Ejes principales de las reformas	<ul style="list-style-type: none"> • Jerarquización y unificación del sistema de carrera administrativa y del régimen laboral • Racionalización de la estructura estatal y de la dotación de personal
Apoyos	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la Nación: Carlos Menem • Secretaría de la Función Pública y los agentes gubernamentales (primera reforma 1989-1994) • Organismos internacionales: FMI, BM y BID • Ministerio de Economía • Jefatura de Gabinete de Ministros (desde 1995) • UPCN
Trabas	<ul style="list-style-type: none"> • Resistencia y falta de apoyo de ATE • Enfrentamiento entre ATE y UPCN
Grado de éxito	Medio

8. El gobierno de De la Rúa y los años posteriores a la crisis del 2001

a. Contexto. Relación Estado-Sociedad

En diciembre de 1999, Fernando De la Rúa, candidato de la Alianza UCR-FREPASO, asumió como presidente y puso fin a más de diez años de gobiernos justicialistas. Sin embargo, el presidente renunciaría dos años después en medio de las

masivas protestas sociales durante la crisis económica y política de diciembre del 2001. Tras su renuncia, se sucedieron breves interinatos en la presidencia (Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño), hasta que Eduardo Duhalde asume como presidente en enero de 2002.

Con relación a la economía, el gobierno buscó enfrentar el déficit fiscal heredado de la década anterior con una política de ajuste ortodoxa (Cortés Conde 2003). No obstante, hacia finales del 2001, “el orden económico neoliberal iniciado en 1975 entró en crisis. La convertibilidad se derrumbó y el paso a la pesificación era inevitable” (Godio 2003, 27). Así, se desembocó en la crisis que condujo al fin del gobierno de la Alianza. Con Duhalde⁸², se abandonó la convertibilidad y se optó por la devaluación y la pesificación de las deudas contraídas en dólares (Castellani y Szkolnik 2011).

A diferencia de la década anterior, el gobierno de la Alianza adoptó “una política de igualdad de trato” ante los dos sindicatos estatales principales, permitiendo la participación de ATE en el proceso de reforma (Reymondes 2003, 21). Por un lado, se integró a un representante de ATE a la Comisión Permanente de Carrera Administrativa (COPECA) para fortalecer y legitimar el sistema. Por el otro, se creó la Comisión mixta de Seguimiento y Contralor de la Política de Empleo Público, Carrera Administrativa y Relaciones Laborales con representantes de ATE y UPCN para compatibilizar la reforma con los derechos de los empleados públicos (Reymondes 2003). Sin embargo, las medidas de recorte de sueldos y personal fueron rechazadas por los gremios que presionaron para detener los despidos y pugnaron por el fin del gobierno (Moriconi 2011).

b. Trayectoria normativa vinculada al empleo público entre 1999-2003

- **Actores principales del período:**

Durante el gobierno de la Alianza, dos actores clave del proceso de reforma fueron el presidente Fernando De la Rúa y el vicepresidente Carlos Álvarez, uno de los principales impulsores del plan de modernización que se buscó implementar (Moriconi 2011). No obstante, las decisiones de los diferentes ministros de Economía (José

⁸² A pocos días de la asunción de Duhalde, se sancionó la Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario con la que se abandonó el régimen de convertibilidad y se declaró emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera (López y Zeller 2010).

Machinea, Ricardo López Murphy y Domingo Cavallo) que se sucedieron hasta la crisis del 2001 prevalecieron como eje rector del proceso de reforma (López y Zeller 2010).

Además, otro actor relevante fue la JGM que, mediante la Secretaría para la Modernización del Estado⁸³, se hizo cargo de la reforma después de la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez en octubre del 2000. En particular, Marcos Makón, el secretario de modernización, desempeñó un rol central en el proceso de aprobación e implementación del Plan Nacional de Modernización de la APN, que se frustró con la crisis del 2001 (Reymondes 2003).

- **Las reformas**

Al igual que en las etapas anteriores, el gobierno buscó implementar una reforma para reconstruir el Estado y cambiar la cultura administrativa (De la Rúa 1999). Ante el déficit fiscal heredado, el gobierno impulsó, sobre todo, medidas de recortes de personal y salarios, ubicando los cambios cualitativos en un segundo plano (Moriconi 2011).

Uno de los ejes centrales de la reforma fue el Plan Nacional de Modernización de la APN, orientado a mejorar la eficiencia de las instituciones públicas mediante la introducción en la gestión “del cumplimiento de resultados mensurables y cuantificables” (Decreto 103/01⁸⁴). No obstante, se continuó recurriendo a las medidas de recorte, que perjudicaron a una gran cantidad de empleados públicos y dificultaron el desarrollo del sistema de carrera administrativa.

- i. Medidas de ajustes del personal y de salarios*

Con el objetivo de solucionar “el déficit fiscal y la grave situación económica” (Repetto 2011, 19), el gobierno priorizó la implementación de medidas de recorte de personal y salarios. La alta recurrencia a este tipo de medidas fue una muestra del rol desempeñado por los titulares del Ministerio de Economía y del uso de la variable económica como argumento principal de los cambios (Moriconi 2011).

En el 2000, se promulgaron dos medidas importantes dentro de la Ley 25.237 de Presupuesto para el ejercicio fiscal de ese año. En primer lugar, se congelaron los cargos vacantes en la APN, impidiendo que las entidades públicas cubrieran vacantes en forma independiente a la etapa del proceso en que se encontrara el llamado a concurso. En

⁸³Después de la transferencia del área de modernización desde la vicepresidencia a la JGM, se creó la Secretaría para la Modernización del Estado mediante el Decreto 673/01 (Reymondes 2003).

⁸⁴ Ver <http://www.mecon.gov.ar/digesto/decretos/2001/decreto103.htm>, última consulta 22-05-15.

segundo lugar, se estipuló la creación de un Sistema de Retiro Voluntario⁸⁵ para disminuir la cantidad de cargos de planta existentes (Ley 25.237/00⁸⁶). El gobierno estipulaba que cerca de “113.000 de los 280.000 empleados públicos estaban en condiciones de adherirse” (Moriconi 2011,253). Sin embargo, el programa no alcanzó sus objetivos: sólo se retiraron 6.280⁸⁷ empleados, que generaron una mínima reducción del 5,4% en el total de cargos (JGM 2001). El 37% de ellos tenía formación universitaria o de posgrado (JGM 2001), lo cual sin dudas no fue una estrategia inteligente porque se terminaron retirando muchos empleados que tenían la formación profesional y técnica necesaria para contribuir a una correcta implementación de las políticas públicas.

Asimismo, el ministro de economía, Machinea, disminuyó los salarios de la administración pública en un 12% e impulsó la reducción del nivel jerárquico de organismos como el INAP y la desactivación del CAG y de la Escuela de Economistas del Gobierno (López y Zeller 2010). Con la posterior designación de López Murphy como ministro de economía, se propuso la eliminación del 50% de la estructura administrativa y el despido de 88 mil empleados pero la reacción de la sociedad ante el anuncio de las medidas condujo a la renuncia del ministro (Moriconi 2011).

Finalmente, Domingo Cavallo regresó al Ministerio de Economía y previó eliminar 24.000 cargos según el Presupuesto nacional para el 2002 - 19.600 serían cargos de planta permanente y los 4.400 restantes contratados (López y Zeller 2006)-. Como se observa en la siguiente tabla, entre octubre de 2001 y enero de 2002, se eliminaron 19.840 cargos en la planta permanente y transitoria del PEN. Es decir que, esta reducción en la ocupación superó levemente el volumen de cargos de planta que el ministro Cavallo buscó eliminar a través de jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios y renunciaciones por incompatibilidad de funciones simultáneas (López y Zeller 2010). Sin embargo, entre enero y octubre de 2002, la planta permanente y transitoria aumentó en 2.720 cargos, lo que indica que las políticas

⁸⁵ El programa de retiros voluntarios se reglamentó mediante la decisión administrativa 05/00 y su implementación requería la presentación por parte del agente de una solicitud de acogimiento al retiro voluntario, la que debería ser aceptada o rechazada por la autoridad competente dentro de un plazo de 30 días. Este sistema se implementó desde el INAP dependiente de la JGM (Resolución 71/2000).

⁸⁶ Ver: <http://www.mecon.gov.ar/digesto/leyes/ley25237cap2.htm>, última consulta 22-05-15.

⁸⁷ El Ministerio de Economía fue la jurisdicción que más personal retiró: el 52% de su total. En segundo y en tercer lugar, se destacan el Ministerio de Defensa (personal civil de las FF.AA) y la Presidencia de la Nación (JGM 2001).

de racionalización del personal se flexibilizaron durante el transcurso de ese año. En cuanto a los contratados, sólo se eliminaron 1.000 de los 4.400 que se previó eliminar.

Tabla 10: Ocupación en el PEN por trimestres (octubre de 2001-octubre de 2002)

Trimestres	Poder Ejecutivo Nacional		
	Planta permanente y transitoria	Contratados “monotributistas”	Total
IV- 2001 (octubre)	244.362	16.674	261.026
I - 2002 (enero)	224.522	15.715	240.237
II – 2002 (abril)	224.892	15.661	240.553
III – 2002 (julio)	228.172	15.800	243.972
IV – 2002 (octubre)	227.242	15.891	243.133

Fuente: Boletín Fiscal cuarto trimestre de 2002. Oficina Nacional de Presupuesto. MECON

ii. Plan Nacional de Modernización del Estado

En el 2001, el PEN aprobó⁸⁸ el Plan Nacional de Modernización de la APN⁸⁹, después que el Congreso rechazara la inclusión de la propuesta en la Ley de Presupuesto (Moriconi 2011). Este plan retomó las ideas del enfoque de la nueva gestión pública y buscaba impulsar la instauración de un “Estado capaz de brindar servicios de calidad”, que disponga de una administración pública al servicio del ciudadano, compuesta por “organizaciones flexibles orientadas al logro de resultados” (Anexo I del Decreto 103/01) y capaces de responder “con efectividad a las demandas de la sociedad” (Makón 2000,1).

En cuanto a la estructura administrativa, se encomendó a la JGM la realización de una propuesta integral sobre el rediseño de la estructura estatal donde se contemplara la fusión de organismos descentralizados, la descentralización de funciones y la tercerización de servicios. Asimismo, en lo referente a los empleados públicos, se buscó modificar el SINAPA mediante la incorporación de un sistema de gestión por objetivos y resultados y la vinculación de las remuneraciones al desempeño (Moriconi 2011; Reymondes 2003). Sin embargo, en la práctica las acciones que se desprendían de los ejes principales⁹⁰ del

⁸⁸ Mediante el Decreto 103/91 (López y Zeller 2006).

⁸⁹ El plan incluía un conjunto de programas como “Carta Compromiso con el Ciudadano”, “Gestión por resultados”, “Gobierno Electrónico” y las “Políticas para la transparencia y la anticorrupción en la gestión”. Además, se financió con un préstamo de 30 millones de dólares del BM (López y Zeller 2010).

⁹⁰ Los tres ejes principales del plan de modernización estaban muy vinculados al paradigma de la nueva gestión pública: el cambio en el modelo de gestión, la modernización estructural y transparencia y política anti-corrupción (Decreto 103/01).

plan carecieron de apoyo político y mostraron “escasos resultados”⁹¹ (López y Zeller 2006) porque el gobierno continuó priorizando las medidas de recortes, y la crisis económica que se desató meses después de su aprobación paralizó la ejecución de la reforma (López y Zeller 2010; Moriconi 2011).

Durante el gobierno de la Alianza, los empleados públicos se perjudicaron tanto por las medidas de ajuste como por el fracaso del Plan de Modernización ante la crisis económica. En particular, el sistema de carrera se afectó por el incremento de contrataciones temporarias y por la falta de acuerdo respecto de la reglamentación de la LM, que recién se concretó en el 2002 mediante el Decreto 1421 (Chudnovsky 2014a). Además, se produjo una abrupta caída en la cantidad de convocatorias de selección del personal del SINAPA. A diferencia del gobierno de Menem que realizó convocatorias para cubrir 8.034 cargos, entre el 2000 y el 2004, se abrieron convocatorias para cubrir sólo 255 cargos (Secretaría de la Gestión Pública 2009), lo que da cuenta de la vulnerabilidad del sistema de carrera ante las medidas de ajuste impulsadas ante la crisis económica.

En la siguiente tabla, se presenta la evolución de la ocupación del PEN entre 1999-2003 para analizar el efecto de las medidas propuestas por el gobierno y de la crisis del 2001 en el empleo público. En las columnas, se presenta la ocupación total en el PEN y su distribución entre la planta permanente y transitoria y los contratados monotributistas.

Tabla 11: Evolución del empleo público en el PEN 1999-2003

Año	Poder Ejecutivo Nacional		
	Planta permanente y transitoria	Contratados monotributistas	Total
1999	253.207	5.417	258.624
2000	246.164	3.766 ⁹²	249.930
2001	244.362	16.674 ⁹³	261.036
2002	227.242	15.891	243.133
2003	227.704	17.242	244.946

Fuente: Boletín Fiscal al cuarto trimestre de cada año. Oficina Nacional de Presupuesto. MECON

⁹¹ Se lograron implantar cartas compromiso en un conjunto de organismos pero el conocimiento de los usuarios sobre estas iniciativas fue muy bajo y no se logró evaluar de forma detallada “el cumplimiento de los objetivos de mejora buscados por este instrumento” (López y Zeller 2006, 145).

⁹² La ocupación del personal contratado en el año 1999 y 2000 corresponde al régimen del Decreto 92/95.

⁹³ En el año 2001, se aprobó el Decreto 1184 sobre el régimen de contrataciones de locación de servicios que reemplazó al Decreto 92/95. El nuevo decreto se basó en una figura del contratado como persona independiente y autónoma con la que no se establece relación de dependencia (Orlansky, Makón y Ortiz de Rozas 2005). Por ello, se continuó precarizando las relaciones laborales en la APN.

En términos absolutos, durante la gestión De la Rúa, las medidas de recortes de personal no tuvieron el impacto esperado porque el empleo público total del PEN creció un 1% entre 1999 y 2001. A pesar de que el gobierno buscó despedir a los empleados contratados por la gestión menemista (Moriconi 2011), estas medidas impactaron principalmente en los empleados de carrera, ya que, se produjo una reducción del 4% (8.845 empleados) en la planta permanente y transitoria. En cuanto a los contratados, en el primer año de gobierno se despidieron a 1.651 agentes bajo el Decreto 92/95. Sin embargo, en contraposición a lo anunciado, la cantidad de contratados monotributistas terminó aumentando un 208% (11.257 agentes) en esos años.

Ahora bien, luego de la crisis del 2001, se produjo una caída del 7% en la ocupación total del PEN. Sobre todo, esta reducción fue producto de las medidas de ajuste impulsadas por el ministro de economía, Cavallo, y afectó a los empleados de planta permanente y transitoria, ya que su volumen se redujo en 17.120 cargos en sólo un año.

c. Contexto organizacional 1999-2003

• Administración pública central

Durante la gestión De la Rúa, la cantidad de ministerios aumentó de ocho a diez⁹⁴. Los cambios más importantes fueron la creación del Ministerio de Infraestructura y Vivienda⁹⁵ y del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente⁹⁶ (Boletín Fiscal 2000-2001, Oficina Nacional de Presupuesto).

Luego de la renuncia del presidente y la posterior asunción de Duhalde, la cantidad de ministerios (diez) se mantuvo como producto de la creación del Ministerio de Producción⁹⁷ y la posterior eliminación del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, creado por el gobierno anterior. Además, se cambió el nombre del Ministerio de Justicia

⁹⁴ Los diez ministerios eran: 1) Interior, 2) Economía, Obras y Servicios Públicos, 3) Trabajo y Seguridad Social, 4) Cultura y Educación, 5) Justicia y DD.HH, 6) Infraestructura y Vivienda, 7) Salud y Acción Social, 8) Defensa, 9) RR.EE y Culto y 10) Desarrollo Social y Medio Ambiente (Boletín Fiscal 1999-2001, Oficina Nacional de Presupuesto).

⁹⁵ Las competencias del nuevo Ministerio de Infraestructura y Vivienda se establecieron en la Ley 25.233/99 (Infoleg 2015) (Ver <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61394/norma.htm>).

⁹⁶ El Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente se creó mediante la Ley 25.233/99 y sus atribuciones están contempladas en el Decreto 141/2003 aprobado bajo la presidencia de Néstor Kirchner (Infoleg 2015) (Ver <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/85936/norma.htm>).

⁹⁷ El Ministerio de Producción se incorporó mediante el Decreto 185/02 (Infoleg 2015) (Ver <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71924/norma.htm>).

por el de Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH⁹⁸. Por último, el Ministerio de Educación pasó a denominarse como Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología⁹⁹ (Boletín Fiscal 2002-2003, Oficina Nacional de Presupuesto).

- **Agencia rectora de los RR.HH: la Subsecretaría de Gestión Pública**

Durante el gobierno de la Alianza, la SFP fue des-jerarquizada a nivel de subsecretaría en un marco generalizado de disminución de los cargos políticos (Negri 2000) y se cambió su nombre, convirtiéndose en la Subsecretaría de Gestión Pública (SsGP). La nueva agencia rectora pasó a depender de la Secretaría de Coordinación General de la JGM hasta el 2001, cuando se la reubicó bajo la recientemente creada Secretaría para la Modernización del Estado. De esta forma, se desdoblaron las áreas centrales con competencia en la materia dentro de la JGM (Negri 2000).

Estos cambios son interesantes porque dan cuenta cuán volátil fue la agencia rectora a modificaciones en su jerarquía y dependencia en una época donde, ante la difícil situación económica, el eje central de las reformas fue el Ministerio de Economía y no las áreas especializadas en la materia. Por más que el gobierno buscó implementar un ambicioso plan de modernización del Estado, los cambios cualitativos se terminaron relegando frente a las medidas de ajuste en los salarios y en el personal.

d. Alta Dirección Pública

Así como las medidas de ajuste impulsadas impactaron en el desarrollo de la carrera administrativa, también influyeron en la evolución de la alta dirección pública. En primer lugar, el sistema de selección para los cargos con funciones ejecutivas continuó siendo vulnerado mediante la utilización de designaciones transitorias en cargos que deberían ser concursados públicamente en base a criterios de mérito (Ferraro 2006).

En segundo lugar, el gobierno no adoptó una posición favorable a la consolidación del CAG. Por lo contrario, el Ministro de Economía, Machinea, propuso la disolución del cuerpo pero no lo logró. Entonces, se buscó reestructurarlo permitiendo que los AG pudieran asumir cargos de conducción sin necesidad de participar en los concursos estipulados en el SINAPA (Negri 2000). Además, el gobierno intentó quebrar la relación

⁹⁸ El cambio de nombre del Ministerio de Justicia se efectuó mediante el Decreto 1210/02 (Infoleg 2015) (Ver <http://infoleg.meccon.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/75801/norma.htm>).

⁹⁹ El cambio de nombre se realizó en el Decreto 355/02 (Infoleg 2015) (Ver: <http://infoleg.meccon.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72483/norma.htm>, última consulta 22-05-15)

jerárquica entre los agentes y la Subsecretaría de la Gestión Pública, para “eliminar posibles campos de conflicto” y “hacer perder toda identidad” al CAG (Moriconi 2011, 255). Ante esta situación, 29 agentes gubernamentales se sumaron al plan de retiro voluntario, generando una baja del 15% en los integrantes del cuerpo (Piemonte 2005, 11; Iacoviello, Llano y Strazza 2012).

Sin duda, no fue un buen período para los AG porque, si bien no se logró disolver el CAG, este se perjudicó por las medidas propuestas por un gobierno del mismo partido que lo creó. Asimismo, no se abrieron nuevas convocatorias al PROFAG cuya última promoción egresó en 1995 y la incidencia de los funcionarios en las áreas críticas para la gestión de las políticas públicas disminuyó con el paso del tiempo (Iacoviello, Llano y Strazza 2012).

Tabla 12: Síntesis de las reformas durante el gobierno de De la Rúa (1999-2001)

Eje principal de la reforma	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización de las instituciones públicas y del sistema de carrera • Racionalización de la dotación de personal
Apoyos	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la Nación: Fernando De la Rúa • Vicepresidencia: Carlos Álvarez • Ministerio de Economía • Jefatura de Gabinete de Ministros • Secretaría para la Modernización del Estado: Marcos Makón
Trabas	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de apoyo de ATE y UPCN • Crisis política y económica de diciembre de 2001
Grado de éxito	Bajo

9. El gobierno de los Kirchner 2003-2015

a. Contexto. Relación Estado-Sociedad

Néstor Kirchner asumió como presidente el 25 de mayo del 2003. Cuatro años más tarde, Cristina Fernández de Kirchner sucedió a su esposo en la presidencia y asumió su primer mandato el diez de diciembre de 2007. En el año 2011, la Presidente resultó reelecta e inició su segundo gobierno en diciembre de ese año.

Ante el diagnóstico del nuevo gobierno acerca de la crisis de gobernabilidad generada por el fracaso del modelo neoliberal de los 90s, durante esta etapa se produjo un cambio en la mirada sobre el rol del Estado, que comenzó a ser concebido por el gobierno como un instrumento con capacidad para “contrarrestar las tendencias degenerativas del mercado mundial” (Cao y Laguado Duca 2014, 150-153). En base a esta concepción, se

buscó implementar una política de desarrollo basada en la reindustrialización, la estatización de empresas y una mayor intervención y regulación estatal en la esfera económica (Cao y Laguado Duca 2014). Asimismo, según los impulsores de las reformas, el “retorno” del Estado tuvo sus raíces en la tradición nacional/popular porque “apuesta a la centralidad de la política para la conducción del proceso social” (Cao y Laguado Duca 2014, 150-153).

A partir de la llegada de Kirchner, los sindicatos se revitalizaron y recuperaron su “capacidad para la movilización y la confrontación”, lo que se refleja “en la reanudación de las huelgas y las negociaciones colectivas” (Etchemendy y Collier 2007, 5). Al comienzo de la gestión, el gobierno era considerado por ATE y UPCN como un “gobierno en disputa” (Diana Menéndez 2011, 28) y se organizaron diversas medidas de fuerza por reclamos salariales y la precarización laboral en el empleo público (Orlansky et.al 2005).

A pesar de que los sindicatos estatales lideraban las huelgas en el 2005, el gobierno tuvo un dialogo más fluido con estos actores. Así, su activismo disminuyó con el paso del tiempo (Etchemendy y Collier 2007, 157) y UPCN se terminó convirtiendo en un “aliado al gobierno”, al igual que con la gestión Menem (Diana Menéndez 2011, 28). No obstante, los sindicatos estatales no dejaron de protagonizar los conflictos laborales. Por ejemplo: entre el 2006 y el 2011 registraron un promedio anual de 31 conflictos (Barzola et.al 2012). Si bien ATE mantuvo en esta época su tradición histórica de reivindicación, el gobierno, a diferencia de los 90s, logró atraer a algunos sectores de ATE y por ello, la postura de confrontación de este sindicato no fue homogénea (Entrevista Ambesi 2015).

b. Trayectoria normativa vinculada al empleo público entre 2003-2015

- **Actores principales del período:**

Entre el 2003 y el 2015, los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández fueron actores centrales en todo el proceso de reforma. Al igual que en las etapas anteriores, los cambios normativos se impulsaron desde el PEN y se aprobaron mediante decretos presidenciales, sin la participación del Poder Legislativo.

La gran novedad de esta época fue el rol desempeñado por el Ministerio de Trabajo que ganó legitimidad ante los sindicatos al adoptar una postura más conciliadora y de mediación, que contribuyó al afianzamiento del régimen de negociación colectiva. El ministro de trabajo, Carlos Tomada, y la secretaria de trabajo, Noemí Rial (abogada de

UPCN), fueron actores clave en el proceso de negociación del segundo Convenio Colectivo de Trabajo General y en las instancias de negociación con los gremios por los aumentos salariales y por las mejoras en la situación laboral (Entrevista Ambesi 2015). También, la JGM ocupó un papel relevante en los descongelamientos de vacantes desde 2009 y la posterior realización de concursos para la cobertura de cargos.

Por último, se debe destacar el papel desempeñado por ATE y UPCN. Los sindicatos recuperaron protagonismo en los conflictos laborales y lograron ejercer presión suficiente para obtener algunas concesiones para los empleados públicos. Sin duda, los éxitos más importantes fueron la aprobación de la resolución 255/03 del Ministerio de Trabajo que tornó operativa la pluralidad sindical en la Argentina (Entrevista Ambesi 2015), la firma del segundo Convenio Colectivo, el desarrollo de medidas de regularización de los monotributistas y algunos aumentos salariales “históricos”, como el que Kirchner otorgó en el 2005 a 110.000 empleados públicos (Orlansky et.al 2005).

- **Las reformas**

Durante el gobierno de los Kirchner, se buscó implementar una reforma sobre el servicio civil con el objetivo principal de mejorar la situación laboral de los contratados monotributistas que ingresaron durante los años de Menem. Además, se buscó afianzar el alcance del régimen de negociación colectiva y consolidar el sistema de carrera administrativa general, que se pretendió instaurar con el SINAPA en los 90’s.

En esta etapa, los cambios normativos centrales fueron: a) la celebración del segundo Convenio Colectivo de Trabajo General; b) el reemplazo del escalafón SINAPA por el SINEP en el 2008; y, c) las modificaciones al régimen de contrataciones bajo locación de servicios mediante el Decreto 2345/08¹⁰⁰.

- i. Mejoras en la situación laboral de los monotributistas y afianzamiento del régimen de negociación colectiva*

Ante el incremento de las presiones sindicales por la efectivización y mejora de la situación laboral de los monotributistas, el gobierno de Kirchner respondió impulsando

¹⁰⁰ El Decreto 2345/08 reemplazó al Decreto 1184/01. En particular, mediante este régimen de contratación no se pueden realizar contrataciones para actividades administrativas o de servicios generales y en él, se establecieron las principales funciones que los contratados pueden desempeñar: responsable de proyecto, coordinador de proyecto, consultor experto y consultor (Decreto 2345/08) (Ver: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/149104/norma.htm>, última consulta 21-05-15).

diferentes medidas¹⁰¹ a favor de los gremios. En primer lugar, se inició un proceso de traspaso de monotributistas a las modalidades de contratación con dependencia laboral, sobre todo, bajo el régimen del art. nueve de la LM¹⁰². Esta modalidad les otorgó los mismos derechos que tienen los empleados de planta (obra social, aguinaldo, jubilación y vacaciones) salvo la estabilidad en el cargo. Sin embargo, los sindicatos en realidad buscaban obtener el pasaje a planta porque, si bien se regularizó la situación de muchos monotributistas y se les reconocieron ciertos beneficios, continuaron siendo contratados y en el caso de ser despedidos no obtendrían indemnización (Orlansky et.al 2005).

En segundo lugar, el segundo Convenio Colectivo¹⁰³ (Decreto 214) se homologó en el 2006. Este convenio se celebró en el marco de la Ley 24.185 de Convenciones Colectivas de Trabajo y se concibió como un segundo intento de homogenizar la predominante diversidad de regímenes (Chudnovsky 2014a).

A diferencia del primer convenio¹⁰⁴ que obtuvo sólo la firma del Estado y de UPCN, el segundo alcanzó a una mayor proporción de empleados al obtener también la firma de ATE y su cobertura se amplió a 87.000 agentes (Autón 2011). Como se observa en la siguiente tabla, la cobertura del segundo convenio creció un 65% entre el 2006 y el 2014, incorporando a 51.299 agentes civiles. Para julio del 2014¹⁰⁵, el convenio comprendía a 129.870 empleados públicos que representaban el 72% del personal civil del PEN y OESPNF, lo que da cuenta de la importancia actual del convenio celebrado entre el Estado, UPCN y ATE.

¹⁰¹ Estas iniciativas fueron complementadas con acciones dirigidas a fortalecer la gestión por resultados en el marco del segundo Proyecto de Modernización del Estado y con esfuerzos por democratizar las relaciones laborales (Chudnovsky 2014a).

¹⁰² Por ejemplo, a través del Decreto 707/05 se aprobó el traspaso de 9.000 contratados monotributistas al régimen del artículo nueve de la LM (Orlansky et.al 2005).

¹⁰³ En el segundo convenio, se establecen las condiciones mínimas de ingreso, los principios ordenadores del empleo público; las obligaciones, deberes, derechos y prohibiciones del empleador y de los empleados; los lineamientos básicos para la selección, promoción, evaluación, movilidad y capacitación en la carrera; las condiciones de trabajo; el sistema de remuneraciones y el régimen disciplinario y de licencias (Decreto 214/06)(Ver: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/normativa/Decreto-214.pdf>, última consulta 22-05-15).

¹⁰⁴ El primer convenio comprendía a 46.000 agentes de diversos escalafones y organismos (Autón 2011).

¹⁰⁵ Información correspondiente al cuadro de Ocupación por Régimen Jurídico del Boletín Fiscal del tercer trimestre del 2014. Oficina Nacional de Presupuesto de MECON.

Tabla 13: Evolución de la ocupación bajo el segundo Convenio Colectivo de Trabajo General (Decreto 214/06)

Año	Ocupación bajo Decreto 214/06
2006	78.571
2007	90.723
2008	97.585
2009	102.091
2010	107.408
2011	112.641
2012	118.482
2013	125.925
2014	129.870
Variación %	65%
Variación Q	51.299

Fuente: Boletín Fiscal al cuarto trimestre de cada año. Oficina Nacional de Presupuesto. MECON

Además, el convenio intentó acotar el uso de las figuras de contratación al determinar que no pueden representar más del 15% del total de empleados de planta en cada jurisdicción. Sin embargo, el tope establecido no se aplicó de forma generalizada porque el Estado y los gremios acordaron¹⁰⁶ que la relación proporcional determinada no sería un obstáculo para la efectivización de las contrataciones (Wegman & Salas 2008).

En tercer lugar, a partir del 2009¹⁰⁷ se iniciaron procesos de descongelamiento de vacantes en la planta permanente para ser cubiertas a través de los sistemas de selección establecidos. En general son concursos cerrados para cargos con funciones administrativas y no ejecutivas, cubiertos por puestos preexistentes de los artículos nueve. Sin embargo, como las vacantes se congelaron en el 2000, esto muestra un cambio inédito porque autorizó la cobertura de cargos mediante la realización de concursos públicos que son los pilares de todo sistema de carrera administrativa. De esta forma, se buscó incrementar los ingresos a la planta bajo SINEP y el gobierno no sólo logró utilizar estas medidas como una concesión a los sindicatos estatales sino también como un medio para efectivizar la situación de algunos contratados bajo artículo nueve, que desempeñaban roles claves para la implementación de sus políticas de gobierno.

¹⁰⁶ El acuerdo entre el Estado, UPCN y ATE se estableció mediante el acta paritaria del 26/05/05 (Wegman & Salas 2008).

¹⁰⁷ En el 2009, se descongelaron 1000 cargos mediante la decisión administrativa 506/09. Los descongelamientos continuaron: se descongelaron 5000 cargos en el 2012 (DA 1126/12) y 7500 en el 2014 (609/14) (Infoleg 2015).

ii. Consolidación del sistema de carrera administrativa: el SINEP

Con la creación del SINEP, el gobierno buscó fortalecer el sistema de carrera. El SINEP reemplazó al SINAPA y los cambios introducidos al antiguo escalafón respondieron a la necesidad de aliviar las restricciones para el ascenso en la carrera ocasionadas por el agotamiento de los movimientos en cada nivel (Chudnovsky 2014a).

El personal bajo el SINEP¹⁰⁸ quedó comprendido por las prescripciones establecidas en la LM y en el segundo convenio colectivo, en materia de requisitos de ingreso, deberes, derechos, prohibiciones, régimen disciplinario y causales de egreso. En particular, se estableció que los empleados bajo el régimen de carrera¹⁰⁹ deben ingresar y progresar en los grados, tramos, niveles y agrupamientos así como por su acceso a las funciones ejecutivas y de jefatura, de acuerdo a los sistemas de selección y como resultado de la idoneidad, formación académica y rendimiento laboral (Decreto 2098/08).

En la actualidad, el SINEP es el principal escalafón comprendido por la LM pero, desde su creación, su cobertura creció sólo un 2% (tabla 14). Además, para julio del 2014, abarcaba únicamente al 11,8%¹¹⁰ de los agentes civiles permanentes. Si bien el SINEP constituye el núcleo central de la burocracia estatal, la multiplicidad normativa se repite en la situación escalafonaria¹¹¹, ya que, el personal civil se distribuye en 58 regímenes laborales diferentes, concentrándose el 90% sólo en 11 escalafones y el 10% remanente en 47 escalafones (Chudnovsky 2014a).

Tabla 14: Evolución de la ocupación bajo el SINEP 2009-2014

Año	Ocupación bajo SINEP
2009	21.217
2010	21.255
2011	21.021
2012	21.649
2013	21.840
2014	21.679
Variación %	2%
Variación Q	462

¹⁰⁸Con el SINEP, se creó la *Comisión Permanente de Interpretación y Carrera*¹⁰⁸ (COPIC) conformada por representantes del Estado empleador y de las asociaciones gremiales (Decreto 2098/08).

¹⁰⁹ Ver detalle en la sección SINEP del 12. Anexo.

¹¹⁰Los datos provienen del Boletín Fiscal tercer trimestre del 2014. Oficina Nacional de Presupuesto. MECON

¹¹¹ Ver Tabla 16: Ocupación por agrupamientos escalafonarios homogéneos en el PEN y los OESPNF (tercer trimestre de 2014).

Fuente: Boletín Fiscal al cuarto trimestre de cada año. Oficina Nacional de Presupuesto. MECON

En los últimos años, el esquema estable de carrera se complementó con un esquema flexible de contrataciones temporarias¹¹². El uso de estas modalidades se transformó en uno de los mecanismos principales para cubrir los requerimientos de personal en la estructura estatal, dificultando la posibilidad de que los empleados de planta puedan participar plenamente en el diseño e implementación de las políticas públicas. En particular, se produjo un gran incremento de los convenios¹¹³ de asistencia técnica con universidades y fundaciones que facilitan la contratación de personas, cuyo sueldo se paga a través de dichas instituciones (Chudnovsky 2014a).

A continuación, se presenta la evolución del empleo público en el PEN entre el 2003 y el 2014 dividida por modalidad de contratación. En las columnas, se muestra la ocupación total del PEN y su distribución entre la planta permanente y transitoria y los contratados bajo el artículo nueve (mayoría) y monotributistas.

Tabla 15: Evolución del empleo público en el PEN 2003-2014

Año	Poder Ejecutivo Nacional		Total
	Planta Permanente y Planta Transitoria	Contratados Artículo 9 y "monotributistas"	
2003	227.704	17.242	244.946
2004	229.767	18.278	248.045
2005	238.200	22.082	260.282
2006	239.505	26.441	265.946
2007	247.299	31.770	279.069
2008	251.148	35.922	287.070
2009	263.759	39.737	303.496
2010	266.852	43.973	310.825
2011	273.057	50.765	323.822
2012	279.435	53.342	332.777
2013	284.274	58.693	342.967
2014	292.990	65.501	358.491
Variación %	29%	280%	46%
Variación Q	65.286	48.259	113.545

Fuente: Boletín Fiscal del tercer trimestre de 2014. Oficina Nacional de Presupuesto. MECON

¹¹² El esquema de contrataciones temporarias incluye los contratos autónomos sin dependencia laboral (Decreto 2345/08), los contratos con relación de dependencia bajo el art. 9° de la LM y la LCT y la tercerización de servicios en fundaciones y universidades (Chudnovsky 2014a).

¹¹³ En la actualidad, se desconoce el volumen de este tipo de contratados porque no son incluidos en el inciso 1 de gastos en personal del presupuesto.

Como se puede observar en la tabla anterior, el empleo público creció un 46% durante el gobierno de los Kirchner, pero el crecimiento no fue homogéneo. Por un lado, la planta permanente y transitoria se incrementó un 29% (65.286 empleados ingresados), mientras que, por el otro, la cantidad de contratados creció un 280%, casi en su totalidad bajo el artículo nueve. Sin duda, este porcentaje da cuenta de la importancia que tuvieron las modalidades flexibles de contratación para este gobierno, convirtiéndose en el mecanismo principal de ingreso al Estado. Incluso después del descongelamiento de vacantes, los contratados siguieron representando una amplia proporción de los empleados, lo que demuestra que el gobierno continuó utilizando esta modalidad para responder a las necesidades estatales, a pesar de haber implementado medidas de regularización de los contratados monotributistas de los 90's.

iii. Panorama actual sobre el mapa normativo del empleo público en la Argentina

En la actualidad, la burocracia argentina se caracteriza por una amplia dispersión de las regulaciones laborales y dentro de este mapa normativo, existen regímenes tanto del sector público como del sector privado. En particular, el personal civil se distribuye en 58 regímenes laborales diferentes, concentrándose el 90% sólo en 11 escalafones y el 10% remanente en 47 escalafones (Chudnovsky 2014a).

A continuación, se presenta información sobre la distribución de los empleados por agrupamientos escalafonarios homogéneos. En la columna derecha se muestran los escalafones principales en el PEN y los OESPNTF y en la columna izquierda, figura la ocupación dentro de cada agrupamiento.

Tabla 16: Ocupación por agrupamientos escalafonarios homogéneos en el PEN y los OESPNTF (tercer trimestre de 2014)

Escalafón	Ocupación
Militar y de Seguridad	197.131
Contratados	65.732
Ley 14.250 de Convenciones Colectivas del Trabajo	36.820
Escalafones científicos y técnicos	22.795
SINEP	21.679
Personal Civil de las FF.AA (PECIFA)	19.826
Resto de los escalafones	15.442
Organismos reguladores	1.369
Total	380.794

Fuente: Boletín Fiscal tercer trimestre de 2014. Oficina Nacional de Presupuesto. MECON

Como se observa en la tabla anterior, las fuerzas militares y de seguridad representan el 52% del empleo público en el PEN y los OESPNF y el personal civil se distribuye en una multiplicidad de escalafones. Para julio del 2014, el 58% de ellos se concentraba en el SINEP, PECIFA y regímenes de contratación. También, existen otros organismos¹¹⁴ cuyos empleados están comprendidos por regímenes laborales diferentes. Gran parte de los escalafones existentes no superan los 1.000 empleados públicos.

La distribución del personal civil por régimen jurídico (tabla 17) también da cuenta de la dispersión normativa y de la complejidad del sistema como producto de la coexistencia de regímenes laborales y de negociación colectiva. Por un lado, para julio del 2014¹¹⁵, el 72% de los agentes civiles del PEN y los OESPNF eran alcanzados por el segundo Convenio Colectivo (Decreto 214/06), lo que da cuenta de la relevancia del convenio en esta época y de su afianzamiento como producto de la mediación del Ministerio de Trabajo. A su vez, el personal civil bajo este convenio estaba regulado mayoritariamente por la LM y en menor proporción, por la LCT. Por el otro, el 21% de los empleados civiles continuaban estando regulados por la LCT y por la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo del Sector Privado (Ley 14.250).

Tabla 17: Ocupación en el PEN y OESPNF por régimen jurídico (tercer trimestre 2014)

Escalafón	Ocupación
Ley 24.185- Convenio Colectivo de Trabajo General de la APN (214/06)	129.870
Ley 14.250 de Convenciones Colectivas del Trabajo	36.820
Contratados y otros marcos legales	7.723
Personal del Servicio Exterior de la Nación	5.578
Ley 22.127- Sistema Nacional de Residencias Médicas	1.893
Otros regímenes	1.038
Ley 20.744- Ley de Contrato de Trabajo	669
Subtotal personal civil	183.591
Personal de Seguridad	114.593
Ley 19.101- Personal Militar de las FF.AA	82.610
Subtotal personal de seguridad y militar	197.203
Total	380.794

Fuente: Boletín Fiscal tercer trimestre de 2014. Oficina Nacional de Presupuesto

¹¹⁴ Algunos organismos son: la Sindicatura General de la Nación, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, los coros nacionales, el INCAA, el personal profesional de los establecimientos hospitalarios y asistenciales e institutos de investigación y producción (Boletín Fiscal III Trimestre de 2014. Oficina Nacional de Presupuesto. MECON).

¹¹⁵ Información correspondiente al cuadro de Ocupación por Régimen Jurídico del Boletín Fiscal del tercer trimestre del 2014. Oficina Nacional de Presupuesto de MECON.

A su vez y en relación el régimen de negociación colectiva, a los escalafones con piso en la LM se les aplica la Ley 24.185 de Convenciones Colectivas del Trabajo. En aquellos enmarcados bajo la LCT, los convenios pueden celebrarse bajo la Ley 24.185 (si están representados por ATE o UPCN) o la Ley 14.250 de Negociaciones Colectivas del Sector Privado (López y Rubins 2012). De esta forma, las negociaciones de cada agencia solo pueden mejorar el piso de derechos, deberes y obligaciones establecido por la LM y la LCT (Chudnovsky 2014a).

c. Contexto organizacional

- **Administración pública central**

A lo largo de los últimos doce años, la estructura de la administración pública central fue objeto de muchas modificaciones: su tamaño se incrementó de diez ministerios en el gobierno de Kirchner a 16 en el segundo gobierno de Cristina Fernández.

Durante el gobierno de Kirchner, hubo cambios importantes como la fusión del Ministerio de Economía con el de Producción y el traslado del área de ambiente del Ministerio de Desarrollo Social al Ministerio de Salud. Este último pasó a denominarse como el Ministerio de Salud y Ambiente. Asimismo, se creó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios¹¹⁶ y se definieron las competencias del Ministerio de Desarrollo Social¹¹⁷, dos áreas centrales¹¹⁸ a lo largo del gobierno de los Kirchner (Infoleg 2015¹¹⁹). A pesar de las diversas modificaciones, la cantidad de ministerios se mantuvo con respecto al gobierno de Duhalde y continuaron siendo diez¹²⁰.

¹¹⁶ El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio se creó en el 2003 (Decreto 1283/03) (Infoleg 2015) (Ver http://infoleg.mecon.gov.ar/?page_id=101).

¹¹⁷ Las competencias del Ministerio de Desarrollo Social se establecieron en el Decreto 141/03 (Infoleg 2015) (Ver http://infoleg.mecon.gov.ar/?page_id=101).

¹¹⁸ Durante el gobierno de los Kirchner, la centralidad de estos dos ministerios se ve reflejada en la estabilidad de sus titulares. Desde el 2003, Alicia Kirchner está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y lo mismo sucede con Julio de Vido en el Ministerio de Planificación Federal. Otro ejemplo es el Ministerio de Trabajo a cargo de Carlos Tomada desde el 2003 (Mapa del Estado 2015).

¹¹⁹ Ver http://infoleg.mecon.gov.ar/?page_id=101.

¹²⁰ Los diez ministerios eran: 1) Interior, 2) RE.EE, Comercio Internacional y Culto, 3) Educación, Ciencia y Tecnología, 4) Economía y Producción, 5) Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 6) Desarrollo Social, 7) Salud y Ambiente, 8) Justicia y DD.HH, 9) Defensa y 10) Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Boletín Fiscal 2003-2007, Oficina Nacional de Presupuesto).

En el primer gobierno de Cristina Fernández, la cantidad de ministerios aumentó de diez a 15¹²¹. Los cinco nuevos ministerios fueron: el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva¹²², el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca¹²³, el Ministerio de Seguridad¹²⁴, el Ministerio de Turismo¹²⁵ y el Ministerio de Industria¹²⁶ (Boletín Fiscal 2008-2011, Oficina Nacional de Presupuesto).

En su segundo mandato, la administración pública central se continuó ampliando y con la creación del Ministerio de Cultura¹²⁷ pasó a estar conformada por 16 ministerios. Otro cambio notorio fue la conformación del Ministerio de Interior y Transporte¹²⁸, mediante la fusión entre el ministerio y el área de transporte que dependía de Planificación Federal (Infoleg 2015; Mapa del Estado 2015).

- **Agencia rectora de los RR.HH**

Durante el gobierno de los Kirchner, la agencia rectora de los RR.HH fue objeto de muchas reestructuraciones, lo que da cuenta de su bajo grado de institucionalización. Hasta el 2009, se mantuvo la jerarquía de la Subsecretaría de la Gestión Pública pero sus objetivos se redefinieron¹²⁹. Ese año, la subsecretaría fue reestructurada como secretaría¹³⁰ bajo la dependencia directa de la JGM. Sólo dos años después, la agencia fue des-

¹²¹ Los 15 ministerios eran: 1) Interior, 2) RR.EE, Comercio Internacional y Culto, 3) Educación, 4) Economía y Finanzas Públicas, 5) Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 6) Desarrollo Social, 7) Salud, 8) Justicia y DD.HH, 9) Defensa 10) Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 11) Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 12) Turismo, 13) Industria, 14) Agricultura, Ganadería y Pesca, 15) Seguridad (Boletín Fiscal 2007-2011, Oficina Nacional de Presupuesto).

¹²² El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva se creó en la Ley 26.338/07 (Infoleg 2015) (Ver <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/135314/norma.htm>).

¹²³ El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca se creó en el 2009 (Decreto 1366/09) (Infoleg 2015) (Ver: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=158298>).

¹²⁴ El Ministerio de Seguridad se creó en el 2010 (Decreto 1993/10), escindiéndose del Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH (Infoleg 2015) (Ver http://infoleg.mecon.gov.ar/?page_id=101).

¹²⁵ El Ministerio de Turismo se creó a través del Decreto 919/10 (Infoleg 2015) (Ver: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=168839>).

¹²⁶ El Ministerio de Industria se creó en el 2009 (Decreto 1993/10) (Infoleg 2015) (Ver: http://infoleg.mecon.gov.ar/?page_id=101).

¹²⁷ El Ministerio de Cultura se creó en el 2014 (Decreto 641/14). El gobierno reestructuró la ex Secretaría de Cultura dependiente de presidencia, en el rango de Ministerio (Infoleg 2015) (Ver <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=229556>).

¹²⁸ Este cambio se realizó mediante el Decreto 874/12 (El Historiador.com.ar 2015; Infoleg 2015) (Ver <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=198318>).

¹²⁹ Ver Decreto 409/05: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=106064>, última consulta 26-05-15.

¹³⁰ Ver Decreto 901/09 (última consulta 26-05-15): <http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/Index.castle?s=01yidAviso=7165036yIdRubro=438yf=19970123>.

jerarquizada¹³¹ y denominada como la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público (SsGEP).

En la actualidad, la SsGEP¹³² depende de la Secretaría de Gabinete de la JGM y es la entidad encargada de implementar las políticas de modernización administrativa y de gestión integral del empleo público en el Estado argentino. En su ámbito, funcionan tres direcciones nacionales centrales para las políticas de RR.HH: el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP)¹³³ y la Oficina Nacional de Innovación y Gestión (ONIG) (Mapa del Estado 2015).

d. Alta Dirección Pública

Al igual que en el SINAPA, en el SINEP se estableció un segmento de cargos ejecutivos clasificados en cuatro niveles. A cada nivel, se le asignó una retribución¹³⁴ por suplemento de función ejecutiva: nivel I (dirección nacional); nivel II (dirección de primera apertura); nivel III (dirección de segunda apertura o simples); y, nivel IV (coordinación general, regional o temática).

Más allá de la existencia en las normas de un sistema de selección abierto y meritocrático, en la práctica la asignación de funciones ejecutivas no funcionó así. Desde el 2008, casi no se realizaron concursos para los cargos directivos y la modalidad común fue la utilización de designaciones transitorias por 180 días hábiles mediante un decreto. Allí, se exceptúa a los candidatos por no cumplir con los sistemas de selección y en

¹³¹ Ver Decreto 22/11 (última consulta 26-05-15): <http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/Index.castle?s=01yidAviso=7165036yIdRubro=438yf=19970123>.

¹³² La SsGEP posee la potestad de asesorar técnicamente a las instituciones públicas sobre las tecnologías de gestión, los métodos de planeamiento estratégico, sistemas de medición y evaluación de los resultados y estructuras organizativas más racionales con el objetivo de contribuir a que los organismos puedan brindar servicios públicos de calidad. Además, tiene la facultad de controlar la aplicación y proponer actualizaciones de la normativa del empleo público, intervenir en el diseño de la política salarial y ejecutar las políticas de capacitación. Por último, debe promover la producción, conservación y difusión de conocimientos sobre la administración pública y el Estado y tiene a su cargo la Escuela Superior de Gobierno (SGP 2015¹³²) (Ver <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/SSGE/SSGE.html>, última consulta 17-05-15).

¹³³ La ONEP es el órgano responsable del diseño e implementación de las políticas de modernización estatal vinculadas al desarrollo y administración estratégica de los RR.HH, con el propósito de reclutar y retener empleados de alta calidad y diversidad técnica y asegurar el desarrollo profesional de quienes la integran. La ONIG es la oficina encargada del diseño e implementación de la política de modernización estatal destinada a fortalecer a las capacidades institucionales de los organismos y contribuir a la mejora continua de la arquitectura orgánico-funcional de la APN (Mapa del Estado 2015 (Ver http://www.sgp.gov.ar/dno/sitio/jgm/jgm_resp_prim_y_acc_sgyc.html, última consulta 17-05-15).

¹³⁴ De acuerdo al Convenio Colectivo Sectorial Acta Paritaria del 30/05/14, los suplementos por cada nivel de función ejecutiva alcanzaban los siguientes valores (expresados en \$ argentinos): \$29.997, 85 (nivel I), \$ 26.657,72 (nivel II), \$23.333,42 (nivel III) y \$19.993,29 (nivel IV) (Infoleg 2015).

muchos casos, por no reunir los requisitos establecidos en el art. 14 del SINEP para el nivel escalafonario del cargo que ocuparán (Chudnovsky 2014a). También, se sostiene que dentro de 180 días hábiles el cargo deberá ser cubierto de acuerdo a los requisitos y por medio de un concurso público y abierto. Sin embargo, se observa en el Boletín Oficial que gran parte de los decretos se dictan de manera sucesiva para los mismos cargos. A continuación, se presenta la distribución por ministerio de los cargos directivos en la administración central para los que se encontró un decreto de excepción en el Boletín Oficial entre noviembre 2014 y mayo 2015:

Tabla 18: Cargos directivos exceptuados en la administración central (mayo del 2015¹³⁵)

Ministerio	Total cargos directivos	Total cargos directivos exceptuados	% Cargos directivos exceptuados/total
Interior y Transporte	96	70	73%
JGM	220	139	63%
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	88	40	45%
Educación	60	26	43%
Turismo	34	13	38%
Cultura	23	9	39%
Salud	35	13	37%
Justicia y DD.HH	130	42	32%
Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	25	8	32%
Economía y Finanzas Públicas	280	89	32%
Seguridad	94	29	31%
Industria	41	9	22%
Presidencia de la Nación	203	45	22%
Desarrollo Social	130	24	18%
Relaciones Exteriores y Culto	128	22	17%
Agricultura, Ganadería y Pesca	132	22	17%
Planificación Federal	70	9	13%
Defensa	58	5	9%
Total	1847	614	33%

Fuente: Mapa del Estado (JGM) y Boletín Oficial de la República Argentina 2014-2015

Como se observa en la tabla anterior, entre noviembre de 2014 y mayo de 2015, se encontraron 614 excepciones en cargos directivos de la administración central que

¹³⁵ El relevamiento de excepciones en los cargos con funciones ejecutivas de la administración central se realizó para un período de siete meses entre noviembre de 2014 y mayo del 2015. La información sobre la cantidad total de cargos directivos fue extraída de la página web del Mapa del Estado de la JGM.

representan el 33% del total. El 61% de estos directivos fueron exceptuados por no concursar y por no reunir los requisitos mínimos del SINEP. Dentro de la APN, los ministerios con mayor porcentaje de cargos exceptuados son el Ministerio de Interior y Transporte (73%) y la JGM (63%), dos áreas estratégicas del gobierno de los Kirchner. En cierto sentido, esta información es evidencia del fracaso de la reforma de la alta dirección pública, ya que el mismo gobierno que intentó consolidar un segmento de altos directivos públicos con la creación del SINEP, no cumplió (y no cumple) con los procedimientos establecidos en las normas. A través de los decretos de excepción, el gobierno tiene la posibilidad de designar flexiblemente personas de confianza en los cargos que considera estratégicos para la implementación de sus políticas de gobierno, sin la necesidad de cumplir con el sistema de selección meritocrático que es la condición fundamental para la transformación de la alta dirección pública (Iacoviello y Chudnovsky 2014).

Tabla 19: Síntesis de las reformas durante el gobierno de los Kirchner (2003-2015)

Ejes principales de las reformas	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la situación laboral de los contratados monotributistas • Consolidación del régimen de negociación colectiva y del sistema de carrera (SINEP)
Apoyos	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo Nacional (Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner) • Ministerio de Trabajo • Jefatura de Gabinete de Ministros • UPCN
Trabas	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de apoyo de algunos sectores dentro de ATE
Grado de éxito	Medio

10. Conclusiones

Desde el retorno a la democracia en Argentina, los gobiernos que ocuparon la Presidencia de la Nación buscaron implementar diversas reformas del servicio civil y del empleo público. La mayoría de las reformas se implementaron “desde arriba”, es decir mediante cambios en las leyes, normas y reglas formales. De hecho, la amplia trayectoria normativa vinculada al empleo público da cuenta de que la estrategia común en todas las etapas fue la introducción de nuevas normas para modificar reglas e instituciones preexistentes. Si bien se impulsaron múltiples cambios normativos, se puede concluir que en general tuvieron un alcance acotado y fracasaron en el cumplimiento de sus objetivos; sobre todo, porque los impulsores de las reformas no lograron desarrollar los consensos

políticos necesarios para implementar los cambios con éxito y asegurar su intertemporalidad.

Más allá de que los objetivos de las reformas del servicio civil difirieron en cada administración presidencial, un eje común en los gobiernos de Alfonsín y de Menem fue el intento por jerarquizar y en especial, unificar el sistema de carrera administrativa para reducir la dispersión escalafonaria. A diferencia de Alfonsín que fracasó en su intento de reforma -entre otros factores- por la falta de apoyo de los sindicatos estatales, Menem logró reactivar la realización de los concursos e instaurar el SINAPA como un escalafón que llegó a englobar a parte de los empleados públicos. Sin embargo, a pesar de estos intentos de unificación, la dispersión escalafonaria y normativa continúa siendo un rasgo saliente del empleo público argentino, ya que existen múltiples leyes, regímenes y convenios colectivos que lo regulan.

Ante la recurrencia de crisis económicas y para solucionar el déficit fiscal, otra estrategia de reforma que se repitió en el gobierno de Alfonsín, de Menem y de De la Rúa fue la racionalización de las dotaciones de personal mediante el impulso de medidas de ajuste cortoplacistas (despidos, sistemas de retiro voluntarios, jubilaciones anticipadas, recortes de salarios) que impactaron en el volumen de empleados públicos. En particular, cabe distinguir que, en términos cuantitativos, las reformas estructurales del mercado de los 90s hicieron que el Estado argentino guarde “un lejano parentesco con el aparato institucional que diez años antes de las medidas lo triplicaba en tamaño y era responsable de numerosas gestiones” (Oszlak 2003, 1).

Otro hecho a señalar es el desarrollo y afianzamiento del régimen de negociación colectiva entre el Estado y los sindicatos estatales. A partir de la sanción de la Ley de Convenciones Colectivas del Trabajo en el Sector Público (N° 24.185) y la celebración de los dos Convenios Colectivos de Trabajo General, se produjo un cambio de paradigma en el empleo público argentino, que pasó de estar determinado sólo por el Estado a determinarse de forma colectiva, con la participación de los gremios en representación de los trabajadores. En especial, las negociaciones colectivas se potenciaron durante el gobierno de los Kirchner, dado que el diálogo con los sindicatos se hizo más fluido y que el gobierno les terminó otorgando concesiones importantes como la mejora de la situación laboral de los monotributistas y algunos aumentos salariales, entre otras.

En su mayoría, los cambios se impulsaron desde el Poder Ejecutivo Nacional y sin el apoyo del Poder Legislativo. Muchas de las reformas fueron concesiones o acuerdos políticos que hicieron sus impulsores con diferentes actores relevantes como: los organismos internacionales y UPCN durante la gestión Menem o ambos sindicatos estatales (ATE y en especial, UPCN) en el gobierno de los Kirchner.

Asimismo, los actores del gobierno involucrados en las reformas fueron variando en las etapas, lo que refleja una falta de orientación estratégica y uniforme. Si bien desde 1977 existe una agencia rectora de los RR.HH en Argentina, esta entidad desempeñó un rol relativamente secundario en las reformas, con excepción del gobierno de Alfonsín (creación del CAG) y la primera ola de reformas de Menem. Dentro del gobierno, las medidas principales de reforma tuvieron ejes de diseño e implementación diferentes como: el Ministerio de Economía en el gobierno de Menem y la gestión De la Rúa, la Jefatura de Gabinete de Ministros a partir de 1995 y el Ministerio de Trabajo en la etapa de los Kirchner.

Sin duda, cabe destacar el rol que desempeñaron ATE y UPCN en todos los procesos de reformas porque los enfrentamientos entre estos sindicatos y la forma en que se posicionaron (a favor o en contra) impactaron en el alcance y el grado de éxito de las medidas. Tanto en el gobierno de Alfonsín como en la gestión De la Rúa, los sindicatos protagonizaron los conflictos laborales y, por su rechazo y falta de apoyo, dificultaron el diseño e implementación de las reformas. En las otras etapas, ATE y UPCN en general adoptaron posiciones contrapuestas: UPCN fue un actor que tendió a acompañar y compartir la gestión de las medidas facilitando su implementación; mientras que ATE mantuvo su postura histórica de confrontación y reivindicación, que se potenció durante la década del 90, trabando la implementación de las reformas y acotando su alcance porque gran parte de los empleados públicos quedaron excluidos.

En relación al contexto organizacional, es importante destacar que la estructura del Estado argentino fue objeto de diversas transformaciones desde 1983. En particular, hubo muchos cambios en el tamaño de la administración pública central, que pasó de estar conformada por ocho ministerios en el gobierno de Alfonsín (que era el límite establecido en la Constitución) a 16 ministerios en el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. En general, los cambios respondieron a las políticas estratégicas de gobierno que

cada administración quiso destacar y a partir de 1992, las múltiples modificaciones en la estructura y en las funciones de los ministerios se realizaron mediante decretos presidenciales.

Asimismo, los diversos cambios en la jerarquía y dependencia orgánica de la agencia rectora de los RR.HH y de los responsables de las iniciativas de reforma administrativa y del servicio civil dan cuenta de su bajo nivel de institucionalización, reflejan la falta de un liderazgo claro dentro del PEN y la virtual ausencia del Poder Legislativo en la materia (Iacoviello, Zuvanic y Tommasi 2002). De esta forma, la burocracia pública argentina pareció ser, en palabras de Spiller y Tommasi (2004), un “agente sin principal”, ya que, las políticas de reformas fueron inestables, cambiantes y carecieron de un sentido de orientación uniforme que asegurara la acumulación e incluso la compatibilidad entre los cambios normativos introducidos.

Con respecto a las políticas de alta dirección pública, se puede concluir que en la práctica los diversos intentos de reforma que se impulsaron para establecer un segmento de directivos que posean la formación profesional necesaria para asegurar una correcta implementación de las políticas públicas terminaron fracasando. Si bien la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales representó la principal política de alta dirección pública implementada en Argentina, la incidencia y la participación de los agentes en los cargos públicos de conducción y dirección descendieron de forma progresiva a lo largo de los gobiernos, e incluso no se abrieron nuevas convocatorias para acceder al cuerpo.

En cuanto a las políticas impulsadas por Menem y los Kirchner (SINAPA-SINEP), se puede sostener que los mismos actores que establecieron en las normas un sistema de selección abierto y meritocrático para asegurar la idoneidad de los directivos terminaron utilizando decretos de excepción para asignar funciones ejecutivas de forma transitoria y en base a criterios de confianza política; incumpliendo con la realización del concurso y en muchos casos, de la acreditación de los requisitos básicos para desempeñarse en los cargos.

Para concluir, puede afirmarse que, si bien existieron diversos incentivos e intentos por reformar el servicio civil desde 1983, la implementación de las reformas se frustró por la resistencia de actores políticos que tuvieron capacidad de bloquearlas, y por factores económicos como el déficit fiscal y las recurrentes crisis. Estos factores impusieron un

sesgo de ajuste cortoplacista en las medidas e incluso llegaron a paralizar la ejecución de algunas reformas. También, cabe destacar que los mismos políticos que impulsaron las reformas tuvieron incentivos a no cumplir las reglas que ellos habían creado, flexibilizando el ingreso de personal a través del uso de: a) designaciones transitorias en los cargos directivos que debieran ser concursados y b) modalidades temporarias de contratación para incorporar personal de forma inmediata que implementara los programas estratégicos de gobierno (monotributistas en los 90s, artículos nueve y convenios de asistencia técnica con universidades en la etapa de los Kirchner).

Retomando el argumento de Grindle (2012), se puede sostener que el bajo nivel de éxito de las reformas impulsadas en Argentina desde 1983 da cuenta de que la modernización del servicio civil enfrentó grandes desafíos vinculados al hecho de que la designación discrecional de personas en puestos del gobierno, de acuerdo a criterios de confianza política, demostró ser un mecanismo resistente a los cambios normativos y, sobre todo, efectivo para alcanzar objetivos políticos y facilitar la implementación de las políticas estratégicas en el corto plazo.

En síntesis, a pesar de que los empleados públicos son un factor estratégico dentro del Estado porque son los principales encargados de procesar políticas orientadas al bien común (Cafarelli 2012), el servicio civil argentino no muestra grandes avances en su desarrollo como producto de la inestabilidad, la poca consistencia y el bajo nivel de éxito de la mayoría de las reformas impulsadas. Sin duda, esta situación plantea un interrogante sobre en qué medida las competencias técnicas y profesionales y la forma en que se gestionaron los empleados públicos argentinos desde 1983 impactaron en la capacidad que tuvo el Estado de brindar servicios públicos de calidad e implementar políticas decididas en el marco de un régimen democrático.

11. Bibliografía

Abeles, Martin. 1999. *El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa ¿Reforma estructural o consolidación hegemónica?* Buenos Aires: FLACSO.

Acuña, Carlos, Sebastián Galiani, y Mariano Tommasi. 2004. *Understanding reform: the case of Argentina*. Global Development Network. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

Acuña, Carlos, y Mariano Tommasi. 1999. *Some reflections on the institutional reforms required for Latin America*. Documento 20. Buenos Aires.

Ambesi, Leonardo. 2015. El rol de los sindicatos estatales en el proceso de reformas del servicio civil 1983-2015. Entrevistado por Micaela Doussett Farjat (17-06-15). Universidad Austral, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Armellino, Martin. 2015. 'El proceso político de la reforma laboral en la administración pública argentina (1989-1999)'. *Trabajo y Sociedad* 24. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S151468712015000100002&script=sci_arttext.

Ate.org.ar. 2015. 'A 20 años de la muerte de Germán Abdala'. <http://ate.org.ar/institucional/tipo/not/id/188/a-20-anos-de-la-muerte-de-german-abdala.html>.

Aucoin, Peter. 1990. 'Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums'. *Governance* 3 (2): 115-137.

Autón, Omar. 2011. La negociación colectiva y la modernización del Estado. Avances y retrocesos. *Aportes para el debate* 27(Año 15).

Bambaci, Juliana, Tamara Saront, y Mariano Tommasi. 2002. 'The political economy of economic reforms in Argentina'. *Policy Reform* 5 (2): 75-88.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Diálogo regional de políticas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2014. *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Barberis, Peter. 2011. 'The weberian legacy'. En *International Handbook on Civil Services*, 13-30. UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Barzola, Victoria, Lucia Lira, Marisa Nassano, y Leandro Oyarzo. 2012. 'Relaciones del trabajo en la administración pública argentina. Primeros aportes para una perspectiva general'. Trabajo presentado en la VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.

Bozzo, María Cristina, Beatriz Hebe López, y Andrea Zapata. 1999. 'Investigaciones sobre reforma del Estado, municipios y universidad'. Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

Bryner, Gary. 2003. 'Public organizations y public policies'. En *Handbook of Public Administration*, 300-309. London: SAGE.

Cafarelli, Laura. 2012. 'Los recursos humanos en el sector público nacional argentino: Saber quiénes somos para saber quiénes queremos ser'. Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés.

Campos Ríos, Maximiliano. 2013. 'Los administradores gubernamentales: el sueño de una burocracia profesional'. Blog. *Escenarios*. <http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?nota=4494>.

Cao, Horacio. 2008.: *La administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 4 - 7 nov., Buenos Aires, Argentina.

Cao, Horacio, y Arturo Laguado Duca. 2014. 'La renovación en las ideas sobre el Estado y la administración pública en Argentina'. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 60 (Octubre 2014): 131-160.

Castellani, Ana, y Mariano Szolnik. 2011. 'Devaluacionistas y dolarizadores. La construcción social de las alternativas propuestas por los sectores dominantes ante la crisis de la convertibilidad. Argentina 1999- 2001'. *Documentos de investigación social* 18: 1-21.

Chudnovsky, Mariana. 2014a. Diagnóstico del empleo público en el nivel nacional de la Argentina: 2014. Fundación Pensar. Mimeo.

Chudnovsky, Mariana. 2014b. Diagnóstico de la Estructura del Gobierno Nacional en Argentina: 2014. Fundación Pensar. Mimeo

CLAD. 2003. Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, CLAD, del 26 y 27 de junio, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

CLAD. 2008. Carta Iberoamericana de calidad de la gestión pública. Aprobada por la *X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, CLAD, 26 y 27 de junio, San Salvador, El Salvador.

Cortés Conde, Roberto. 2003. 'La crisis argentina de 2001-2002'. *Cuadernos de Economía* 40 (121). http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-68212003012100049.

'Decreto Nacional N 1428/73 Escalafón de la Administración Pública'. 2015. Blog. *Administración Pública De Tierra Del Fuego*. <http://administracionpublicatdf.blogspot.com.ar/2011/04/decreto-nacional-n-142873-escalafon-de.html>.

De la Rúa, Fernando. 1999. 'Un Estado austero, transparente e eficaz'. *Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental* 14.

Diana Menéndez, Nicolás. 2011. 'Miradas cruzadas: concepciones y creencias de los dirigentes de los sindicatos estatales en torno a la representación en el Estado'. *Revista Argentina De Sociología* 8 (15): 11-36.

Echebarría, Koldo. 2001. Instituciones, reforma del estado y desarrollo: de la teoría a la práctica. División de Estado, Gobernabilidad y Servicio Civil. Escuela de Cooperación Internacional al Desarrollo "Raúl Prebisch". En *Nuevas estrategias en cooperación y desarrollo. Hacia una agenda comprensiva para el desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, del 27 al 31 de Agosto, Santander.

Echebarría, Koldo. 2006. 'Caracterización de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de las políticas públicas'. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 34 (Feb. 2006): 1-11.

Echebarría, Koldo, y Juan Carlos Cortázar. 2007. 'Las reformas de la administración y el empleo público en América Latina'. En *El estado de las reformas del estado en América Latina*, 1st ed., 139-172. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Econweb.ucsd.edu. 2015. 'James E. Rauch: Professor of economics, UCSD: Research on Bureaucracy'. http://econweb.ucsd.edu/~jrauch/research_bureaucracy.html.

Etchemendy, Sebastián. 2001. 'Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica'. *Desarrollo Económico* 40 (160): 675.

Etchemendy, Sebastián, y Ruth Collier. 2007. 'Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neo-corporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)'. *Politics and Society* 35 (3): 1-48.

Evans, Peter B. 1995. *Embedded autonomy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Evans, Peter. 1996. 'El Estado como problema y como solución'. *Desarrollo Económico* 35 (140): 529.

Evans, Peter. 2007. 'El Estado como problema y como solución'. En *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 17-54. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Evans, Peter, and James Rauch. 1999. 'Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "weberian" state structures on economic growth'. *American Sociological Review* 64 (5): 748.

Evans, Peter, and James Rauch. 2000. 'Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries'. *Journal of public economics* 75 (January 2000): 49-71.

Fair, Hernán. 2008. 'El proceso de reformas estructurales en Argentina: un análisis del primer gobierno de Menem'. *Oikos: Revista de la Escuela de Administración y Economía* 25: 35-49. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2949779>.

Ferraro, Agustín. 2006. 'Una idea muy precaria: el nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina'. *Latin American Research Review* 41 (June 2006).

Flynn, Norman. 1990. *Public sector management*. London: Harvester Wheatsheaf.

Geddes, Barbara. 1996. *Politician's dilemma*. Berkeley: University of California Press.

Godio, Julio. 2003. *Argentina: luces y sombras en el primer año de transición: las mutaciones de la economía durante el gobierno de Duhalde*. Buenos Aires: Biblós.

Gouldner, Alvin. 1964. 'Introduction: an approach to bureaucracy'. En *Patterns of industrial bureaucracy*. New York: Free Press.

Grindle, Merilee. 1997. *Getting good government*. [Cambridge, MA]: Harvard Institute for International Development, Harvard University.

Grindle, Merilee. 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge: Massachusetts: Harvard University Press.

Iacoviello, Mercedes. 1999. 'Desarrollo estratégico de recursos humanos en el estado'. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 15.

Iacoviello, Mercedes y Mariana Chudnovsky. 2014. La importancia del servicio civil para el desarrollo de capacidades estatales: Un análisis de trayectorias de reforma en América Latina. CAF- Banco de Desarrollo de América Latina. Mimeo.

Iacoviello, Mercedes y Noemí Pulido. 2011. Una función pública profesional para América Latina. Background paper producido en el marco del panel de expertos convocado por el CLAD y dirigido por el profesor Manuel Villoria, como aporte al documento La transformación del Estado para el Desarrollo en Latinoamérica, presentado en la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, del 30 de junio al 01 de julio, Asunción, Paraguay.

Iacoviello, Mercedes, Diego Pando y Mercedes Llano. 2011. Modalidades de empleo, modelos de gestión y tipos burocráticos: la diversidad como regla en la función pública argentina. Capítulo en elaboración para el proyecto Manual de la Administración Pública Latinoamericana a cargo de Guy Peters y Carlos Alba Tercedor. Mimeo.

Iacoviello, Mercedes, Mariano Tommasi y Laura Zuvanic. 2002. Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Caso Argentina. *Diálogo Regional de Políticas*. Banco Interamericano de Desarrollo <http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red5/Documentos/BIDArgentina11-02esp.pdf>

Iacoviello, Mercedes, Mercedes Llano, and Luciano Strazza. 2012. 'Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias burocráticas latinoamericanas y anglosajonas'. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 52 (Feb. 2012): 1-22.

Iacoviello, Mercedes, y Laura Zuvanic. 2005. 'Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos del Estado en América Latina'. Trabajo presentado en el *X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*, del 18 al 21 de Octubre, Santiago, Chile.

Iacoviello, Mercedes, y Laura Zuvanic. 2010. 'The weakest link: the bureaucracy and civil service systems in Latin America'. En *How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Informe Barómetro. 2012. *Segundo informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana*. Ciudad Merliot: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Sistema de Integración Centroamericana.

Ingraham, Patricia. 2003. 'Human resource management'. En *Handbook of Public Administration*, 1st ed., 49-52. London: SAGE Publications.

Iturburu, Mónica, y Mercedes Iacoviello. 2014. Planificación (¿estratégica?) de los recursos humanos en los gobiernos latinoamericanos. En *Planificación Estratégica: nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: SAAP-Cerale.

Jefatura de Gabinete de Ministros. 2001. *Informe de resultados: retiro voluntario del personal de la administración pública nacional decisión administrativa n° 5/00*. Buenos Aires: Dirección Nacional del Servicio Civil de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

Jiménez Asencio, Rafael, Manuel Vilorio, y Alberto Palomar Olmeda. 2009. *La dirección pública profesional en España*. Madrid: IVAP.

Kettl, Donald F. 2005. *The global public management revolution*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Lane, Jan-Erik. 1993. *The public sector*. London: Sage.

Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Galés. 2014. 'Interest groups and public organizations in Europe'. En *Handbook of Public Administration*, 321-330. London: SAGE.

Lodge, Guy, y Susana Kalitowski. 2007. *Innovation in government. International perspectives on civil service reform*. London: Institute for Public Policy Research.

Longo, Francisco. 2002. *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Diálogo Regional De Políticas. Barcelona: Banco Interamericano De Desarrollo.

Longo, Francisco, y Mercedes Iacoviello. 2010. 'Metodología para el diagnóstico de la implantación de la carta iberoamericana de la función pública'. En *XII Conferencia*

iberoamericana de ministros de administración pública y reforma del estado. Buenos Aires.

López, Andrea, y Norberto Zeller. 2006. 'La administración pública nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal'. *Revista Argentina de Sociología* 6: 129-159.

López, Andrea, y Norberto Zeller. 2010. *Un balance de las reformas administrativas en el Estado nacional a 25 años de democracia*. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones del INAP.

López, Beatriz Hebe, y Roxana Rubins. 2012. 'La administración pública nacional'. En *Manual de la nueva administración pública argentina*, 1st ed., 67-111. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Makón, Marcos Pedro. 2000. 'El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional'. Trabajo presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 24 - 27 Oct. 2000, Santo Domingo, Rep. Dominicana.

March, James G, y Johan Olsen. 1989. *Rediscovering institutions*. New York: The Free Press.

March, James, y Herbert Simon. 1958. *Organizations*. New York: John Wiley and Sons.

Massey, Andrew. 2011. *International handbook on civil service systems*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

McCubbins, Mathew, Roger Noll y Barry Weingast. 1987. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, and Organization* Vol. 3: 243-277.

Mcguire, James. 1992. 'Union political tactics and democratic consolidation in Alfonsín's Argentina, 1983-1989'. *Latin American Research Review* 27 (1): 37-74.

Moe, Terry M. 1984. 'The new economics of organization'. *American Journal of Political Science* 28 (4): 739.

Moe, Terry M. 1985. 'Control and feedback in economic regulation: the case of the NLRB'. *The American Political Science Review* 79 (4): 1094.

Moe, Terry M. 2007. 'La teoría positiva de la burocracia pública'. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 17-54. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Moore, Mark Harrison. 1995. *Creating public value*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Moriconi, Martin. 2011. '¿Propuestas o mentiras?: el discurso oficial sobre las reformas del Estado y la administración pública en Argentina (1983/2001)'. *Revista Iberoamérica Global* 4 (2): 1-33.

Murillo, María Victoria. 2010. 'Las corporaciones o los votos'. En *Discutir Alfonsín*, 1st ed., 139-157. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Negri, Sergio Ernesto. 2000. 'La función pública en la República Argentina: impresiones de una historia reciente de avances y retrocesos. El caso del cuerpo de administradores gubernamentales'. Trabajo presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, octubre 2000.

Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, Atherton.

OCDE. 1993. *Public Management developments. Survey 1990*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

OCDE/BID. 2014. *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2014: Innovación en la gestión financiera pública*. OECD Publishing.

Olsen, Johan P. 2008. 'The ups and downs of bureaucratic organization'. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 11 (1): 13-37.

Orlansky, Dora. 2001. *Política y burocracia: Argentina 1989-1999*. Documentos de trabajo No.26. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Orlansky, Dora, Marcos Makón, y Victoria Ortiz de Rosas. 2005. 'Tendencias y cambios pos-devaluación en el empleo público nacional'. Trabajo presentado en el 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Osborne, David, y Ted Gaebler. 1992. *Reinventing government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publication Company.

Oszlak, Oscar. 1978. 'Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal'. *Revista Mexicana de Sociología* 40 (3): 881.

Oszlak, Oscar. 1983. 'Burocracia estatal: cementerio de proyectos políticos'. *Diario Clarín*. <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-prensa/Buroc%20estatal%20cementerio%20de%20proyectos%20pol.pdf>.

Oszlak, Oscar. 1999. 'De menor a mejor: el desafío de la segunda Reforma del Estado'. *Revista Nueva Sociedad* 160.

Oszlak, Oscar. 2002. Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. IV Reunión de ministros de administración pública y reforma del Estado, Junio 27-28, Santo Domingo, República Dominicana.

Oszlak, Oscar. 2003. 'El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina'. *Desarrollo Económico* 42 (168): 519.

Oszlak, Oscar, Ruth Felder, y Karina Forcinito. 2000. *La capacidad regulatoria del estado en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Palermo, Vicente, y Marcos Novaro. 1996. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: FLACSO y Grupo Editorial Norma Ensayo.

Peters, B. Guy. 1999. *La Política de la burocracia*. México: Fondo de cultura económica.

Peters, B. Guy, y Jon Pierre. 2003. *Handbook of public administration*. London: SAGE Publications.

Piemonte, Víctor Manuel. 2005. 'El cuerpo de administradores gubernamentales: la piedra fundamental'. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 - 21 Oct. 2005, Santiago, Chile.

Przeworski, Adam. 1998. El Estado y el ciudadano. *Política y Gobierno* Vol. 5 (2): 341-379.

Pulido, Noemí. 2005. 'El cuerpo de administradores gubernamentales: la perspectiva académica'. Trabajo presentado en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 - 21 Oct. 2005, Santiago, Chile.

Rainey, Hal. 2003. 'Public management: old and new'. En *Handbook of Public Administration*, 1st ed., 11-13. London: SAGE Publications.

Repetto, Fabián. 2001. 'Servicio civil de calidad en la Argentina: ¿utopía, asignatura pendiente o mal innecesario?'. *Escenarios* 0.

Reymondes, Estela. 2003. *La comisión permanente de carrera del SINAPA: un ámbito de participación del sistema de relaciones laborales de la administración pública nacional*. Buenos Aires: Dirección de estudios e información del INAP.

Rosas, Luis. 2012. 'Crisis de liderazgo político y gobernabilidad en Raúl Alfonsín (1983 - 1989): crisis institucional y caída'. *Revista De Ciencia Política* 18.

Secretaría de la Gestión Pública. 2009. *Características significativas de los procesos convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 30 de noviembre de 2008*. Los procesos de selección de personal en el sistema nacional de profesión administrativa. Decreto 993/91.

Buenos Aires: Oficina Nacional de Empleo Público.

Skocpol, Theda. 2007. 'El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual'. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 169-203. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Spiller, Pablo, y Mariano Tommasi. 2004. The institutions of regulation. Universidad de San Andrés. Mimeo.

Stake, Robert. 1998. *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.

Stepan, Alfred C. 1978. *The state and society*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Toonen, Theo. 2003. 'Administrative reform: analytics'. En *Handbook of Public Administration*, 1st ed., 467-477. London: SAGE Publications.

Velarde, Juan Carlos, Mariano Lafuente, y Mario Sanginés. 2014. *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Viale Linares, Francisco. 2009. 'Reformas del estado en argentina: el rol de los sindicatos'. *Revista de ciencia y técnica de la Universidad Empresarial Siglo 21* 2 (Mayo 2009).

Weber, Max. 1964. *Economía y sociedad*. México: Fondo de cultura económica

Weber, Max. 1967. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

Weber, Max. 1977. *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires, Argentina: Pléyade.

Weber, Max, Hans Heinrich Gerth, y C. Wright Mills. 1946. *From Max Weber*. New York: Oxford University Press.

Wegman, Marcelo Víctor y Arturo Salas. 2008. Experiencias y tendencias recientes en materia de carrera administrativa en la administración pública nacional de la Argentina. Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del

Estado y de la Administración Pública, del 4 al 7 de Noviembre, Buenos Aires, Argentina.

Weingast, Barry R. 1984. 'The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective (with applications to the sec)'. *Public Choice* 44 (1): 147-191.

Yin, Robert K. 2003. *Applications of case study research*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Yin, Robert K. 2009. *Case study research*. Los Angeles, California: Sage Publications.

Zeller, Norberto. 2007. 'Introducción'. En *Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas*, 1st ed., 3-5. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Sitios de internet consultados

Base de información legislativa y documental (Infoleg): <http://infoleg.mecon.gov.ar/>

Boletín Oficial de la República Argentina:
<http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/Index.castle?s=01&idAviso=7165036&IdRubro=438&f=19970123>

Mapa del Estado. Oficina Nacional de Innovación de Gestión de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina:
<http://www.sgp.gov.ar/dno/sitio/presidencia/presidencia.html>

Oficina Nacional de Empleo Público de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina:
<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/onep.html>

Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/>

Subsecretaría de Gestión y Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/SSGE/SSGE.html>

Worldwide Governance Indicators. Banco Mundial:

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

Normativa consultada

Constitución Nacional de la República Argentina 1994.

Decreto 103/2001 Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional.

Decreto 1421/2002 reglamentario de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público.

Decreto 1428/1973 del Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional.

Decreto 2098/08 del Sistema Nacional del Empleo Público.

Decreto 214/2006 de aprobación del Segundo Convenio Colectivo General de Trabajo la Administración Pública Nacional.

Decreto 2345/2008 del régimen de contratación de servicios personales autónomos.

Decreto 2476/1990 de Racionalización del Estado.

Decreto 3687/1984 de creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

Decreto 438/1992 de modificación de la Ley de Ministerios.

Decreto 558/1996 reglamentario de la Ley 24.629 de Reorganización Administrativa.

Decreto 66/99 Primer Convenio Colectivo General de Trabajo de la APN.

Decreto 660/1996 reglamentario de la Ley 24.629 de Reorganización Administrativa.

Decreto 92/1995 del régimen de contratación de personal especializado.

Decreto 993/1991 del Sistema Nacional de Profesión Administrativa.

La Ley 23.696/ 1989 de Emergencia Administrativa (reforma del Estado).

La Ley 23.697/1989 de Emergencia Económica.

Ley 14.250/1953 de Convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Privado.

Ley 20.173/1973 de Creación del Instituto Nacional de la Administración Pública.

Ley 20.744/1974 de Contrato de Trabajo.

Ley 22.140/1973 del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública.

Ley 24.156/1992 de Administración Financiera de los Sistemas de Control en el Sector Público Nacional.

Ley 24.185/1992 de Convenciones Colectivas en el Sector Público.

Ley 24.629/1996 de Reorganización Administrativa (segunda reforma del Estado).

Ley 25.237/2000 de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional.

Ley Marco de Regulación del Empleo Público N° 25.164/1999.

12. Anexo

Tabla 20: Producción de normas vinculadas al empleo público por etapa de gobierno

Etapas históricas	Leyes	Decretos	Escalafón	Convenios Colectivos de Trabajo
Gobierno de Alfonsín (1983-1989)		-Decreto 3687/84: Creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG) -Decreto 2192 y 2193/86 sobre el Programa de Reforma Administrativa -Decreto 410/87 de creación de la Comisión de la Reforma Administrativa -Decreto 954/88 de creación del Comité Político de Reforma Administrativa	-Decreto 2098/87 de aprobación del Estatuto y del Escalafón del CAG	
Gobierno de Menem (1989-1999)	-Ley 23.696/89 de Reforma del Estado -Ley 23.697/89 de Emergencia Económica -Ley 14.185/92 de Convenciones Colectivas de Trabajo -Ley 24.629/96 de Reorganización Administrativa (segunda Reforma del Estado) -Ley Marco de Regulación del Empleo Público (N° 25.164/99)	-Decreto 435/90 de Reordenamiento del Estado -Decreto 2476/90 de Racionalización del Estado -Decreto 438/92 de modificación de la Ley de Ministerios -Decreto 447/93 reglamentario de la Ley 24.185 -Decreto 92/95 sobre la contratación de personal especializado -Decreto 558 y 660/96 reglamentarios de la Ley 24.629	-Decreto 993/91 de aprobación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA)	-Primer Convenio Colectivo de Trabajo General (Decreto 66/99)
Gobierno de De la Rúa y los años posteriores a la crisis (1999-2003)	-Ley 25.237 del Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional: congelamiento de vacantes en planta permanente (Capítulo IV) y creación del sistema de retiro voluntario (art.15)	-Decreto 1184/01 sobre el régimen de contratación de servicios personales autónomos Sistema de Retiro Voluntario- Congelamiento de vacantes -Decreto 1421/02 reglamentario de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público -Decreto 103/01 de aprobación del Plan Nacional de Modernización de la APN		
Gobierno de los Kirchner (2003-2015)		-Decreto 2345/08 sobre el régimen de contratación de servicios personales autónomos	-Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial Sistema Nacional de Empleo Público (Decreto 2098/08)	-Segundo Convenio Colectivo de Trabajo General (Decreto 214/06)

***Detalle de la Ley Marco de Regulación del Empleo (N° 25.164/99)
(LM) y la Ley de Contrato de Trabajo (N° 20.744/73) (LCT)***

En Argentina, el régimen laboral de los empleados públicos se regula por la Ley Marco o la Ley de Contrato de Trabajo. Por un lado, en la LM se establecen los principios generales que regulan la relación del empleo público y se determina que la Subsecretaría de la Gestión Pública (JGM) es el órgano rector en materia de empleo público y autoridad de aplicación e interpretación de las disposiciones establecidas en ella. También, se establecen diferentes aspectos del servicio civil que deberán ser respetados en las negociaciones colectivas que se celebren en su marco. Por ejemplo, se determinan: los requisitos e impedimentos para el ingreso; los derechos, deberes, prohibiciones y el régimen disciplinario de los agentes, las causales de egreso, el principio de estabilidad y se faculta al PEN a crear un fondo de capacitación permanente y de recalificación laboral para facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios en la administración.

En cuanto a la naturaleza de la relación del empleo, la LM establece que el personal civil de la APN puede revistar en cuatro regímenes diferentes:

a) el régimen de estabilidad o de carrera administrativa (artículo ocho del anexo de la LM) que comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección establecidos por la Subsecretaría de Gestión Pública (SSdeGP) a cargos pertenecientes al régimen de carrera, cuya financiación será prevista para cada jurisdicción en la Ley de presupuesto. Estos mecanismos generales de selección deben ajustarse al sistema de concursos y garantizar la aplicación de los principios de idoneidad, mérito, transparencia, publicidad como base para el ingreso, la promoción y la asignación de funciones ejecutivas. Asimismo, se determina que la SSdeGP debe establecer los requisitos mínimos a exigir para cada cargo, los sistemas de evaluación del desempeño, las pautas para el diseño, certificación y evaluación del sistema de capacitación necesario para el desarrollo de la carrera. Los empleados en planta permanente gozan del derecho a la estabilidad que comprende la conservación del empleo, la situación escalafonaria alcanzada en la carrera administrativa y la retribución asignada a la misma. Los agentes acceden a este derecho después de un período de doce meses de prestación de servicios efectivos y con la acreditación de la aptitud psicofísica para el cargo y de las condiciones de idoneidad a

través de las evaluaciones de desempeño, capacitación, aprobación de las actividades de formación profesional y el cumplimiento de las metas establecidas.

b) El régimen de contrataciones (artículo nueve del anexo de la LM) que comprende exclusivamente la realización de servicios transitorios o estacionales (por más de seis meses), no incluidos en las funciones del régimen de carrera y que no pueden ser cubiertos por el personal permanente. Las actividades de carácter transitorio refieren a la prestación de servicios, asesoramiento técnico especializado, coordinación y desarrollo de programas y proyectos para atender incrementos no permanentes de tareas. Los contratados bajo artículo nueve gozan de todos los derechos brindados a los agentes permanentes salvo el derecho a la estabilidad, por ello, sus contratos pueden ser rescindidos o cancelados en cualquier momento. Además, en los contratos se deben establecer los perfiles, los requerimientos que se deben acreditar, la equiparación escalafonaria y el plazo de duración de la contratación.

c) el régimen de prestación de servicios del personal de gabinete de las autoridades superiores (artículo diez del anexo de la LM): comprende funciones de asesoramiento o de asistencia administrativa que cesan simultáneamente con la autoridad cuyo gabinete integra y cuya designación puede ser cancelada en cualquier momento.

d) Personal “ad-honorem” para la prestación de servicios de asesoramiento sin percepción de contraprestación alguna en concepto de retribución.

Por el otro, la LCT rige cuestiones relacionadas a la validez, derechos y deberes de las partes (trabajadores, empresarios y empresas) en un contrato de trabajo, que existe siempre que una persona física se obligue a realizar actos, ejecutar obras o prestar servicios en favor de la otra y bajo la dependencia de ésta durante un período determinado o indeterminado de tiempo, mediante el pago de una remuneración.

Siempre que exista prestación de trabajo en condiciones de dependencia o subordinación existirá un contrato de trabajo, siendo indiferente la modalidad de contratación, así como la duración de la vinculación. También, se establecen los principios básicos que regulan la relación laboral entre los trabajadores, empresas y empresarios; las modalidades de contratación; los deberes y obligaciones de cada parte; las remuneraciones; vacaciones y licencias; duración del trabajo y las causales de extinción de un contrato, entre otras cuestiones (Chudnovsky 2014a).

Detalle de la Ley 24.185/92 de Convenciones Colectivas del Trabajo en el Sector Público

En la Ley 24.185 de Convenciones Colectivas del Trabajo, se determina que todas las negociaciones colectivas (sectoriales o generales) celebradas entre el Estado y sus empleados deberán estar regidas por las disposiciones establecidas en ella. Esta Ley tiene alcance sobre toda la APN, es decir, la administración central, organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social donde el Estado tenga participación mayoritaria en la conducción y gestión. Para cada una de las negociaciones colectivas, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social deberá constituir una comisión negociadora donde participen tanto los representantes de los trabajadores (asociaciones sindicales, uniones o federaciones de carácter nacional y con personería jurídica) como los representantes del Estado empleador (ministro de Economía y subsecretario de la Gestión y Empleo Público).

Las partes están obligadas a actuar de buena fe y podrán tratar en las negociaciones diversas cuestiones laborales vinculadas a la relación del empleo, tanto las de contenido salarial como las condiciones de trabajo, en respeto de los principios de mérito e idoneidad como base del ingreso y promoción en la carrera administrativa. Por un lado, en los convenios colectivos generales las partes deberán establecer el ámbito de la negociación colectiva, su articulación en niveles y sectores y las materias que se negociarán relacionadas a: la estructura de la negociación colectiva de los niveles sectoriales, los procedimientos de resolución de conflictos de concurrencia de normas y diversas cuestiones vinculadas a la estabilidad en el empleo, las remuneraciones, escalafones, condiciones de ingreso, concursos y promociones, calificaciones, régimen horario, licencias, movilidad funcional, régimen disciplinario, capacitación, extinción de la relación de empleo e indemnizaciones, entre otras. Por el otro, en los convenios sectoriales, las partes podrán negociar todas aquellas materias no tratadas o remitidas en el convenio general y adecuar los temas tratados a la organización del trabajo en cada sector.

Detalle de la Ley 14.250/53 de Convenciones Colectiva de Trabajo en el Sector Privado

De acuerdo a esta Ley, todas las convenciones colectivas celebradas entre cualquier empleador individual o colectivo y una asociación profesional de trabajadores con personería gremial deberán estar regidas por las disposiciones establecidas en ella. El

Ministerio de Trabajo es la autoridad de aplicación de la Ley y deberá vigilar el cumplimiento de las disposiciones y su nivel de ajuste a las normas legales que rigen las instituciones del derecho del trabajo. Las normas establecidas son de carácter obligatorio para todos los trabajadores que se desempeñen en las actividades comprendidas en ella, no podrán ser modificadas por los contratos individuales en perjuicio de los empleados y su aplicación no podrá afectar las condiciones más favorables a los trabajadores estipuladas en los contratos particulares (Ley 14.250/53).

Detalle del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) (Decreto 2098/08)

El escalafón SINEP se aprobó en el 2008 mediante el Decreto 2098/08 y reemplazó al SINAPA (Decreto 993/91) que fue creado durante el gobierno de Menem. Con su creación del SINEP, la apuesta formal del gobierno pareció seguir siendo el desarrollo de una carrera general y la progresiva desprecuarización laboral (Iacoviello & Chudnovsky 2014).

El SINEP tiene aplicación en los trabajadores pertenecientes a planta permanente del SINAPA y para quienes estuviesen designados en las respectivas plantas transitorias. Además, se aplica al personal bajo el régimen de contrataciones establecido en el artículo nueve de la LM. Todo el personal bajo el SINEP queda comprendido por las prescripciones establecidas en la LM y en el segundo Convenio Colectivo de Trabajo General, en materia de requisitos de ingreso, deberes, derechos, prohibiciones, régimen disciplinario y causales de egreso. Además, se instituye la creación de la Comisión Permanente de Interpretación y Carrera¹³⁶ (Co.P.I.C) conformada por representantes del Estado empleador y de las asociaciones gremiales.

En particular, todos los empleados bajo el régimen de estabilidad deben ingresar y progresar en los diferentes grados, tramos, niveles y agrupamientos así como por su acceso a las funciones ejecutivas y de jefatura, de conformidad con el régimen de carrera previsto, como resultado de la idoneidad, formación académica y rendimiento laboral. En cuanto a la promoción, se establecen dos formas de progreso: por un lado, la promoción vertical que consiste en el acceso a niveles escalafonarios superiores mediante los procesos de

¹³⁶ La Co.P.I.C posee las funciones de: interpretar el SINEP con alcance general, fortalecer la aplicación del convenio en las diferentes jurisdicciones, elaborar y/o analizar propuestas de modificación del régimen establecido e intervenir en la resolución de controversias y/o conflictos surgidos a causa de la aplicación del SINEP, entre otras (art. cinco del Decreto 2098/08).

selección diseñados para ocupar cargos o funciones de mayor responsabilidad, complejidad y autonomía; y por el otro, la promoción horizontal que comprende el acceso a los tramos y grados superiores dentro del mismo nivel escalafonario gracias a la capacitación y acreditación de desempeños y competencias laborales.

En el sistema de carrera administrativa, el personal reviste en un determinado agrupamiento escalafonario (general, profesional¹³⁷, científico-técnico y especializado) que se entiende como el conjunto del personal que desarrolla funciones y puestos de trabajos de una misma naturaleza o finalidad funcional. A su vez, dentro del respectivo agrupamiento, se revista en un nivel escalafonario de acuerdo a la complejidad, responsabilidad y autonomía que comporte una función y del correspondiente grado de educación formal y experiencia laboral que se necesite. De acuerdo al SINEP, existen seis niveles escalafonarios (A-F) y en el artículo 14, se especifican los requisitos mínimos para el acceso a cada nivel.

Dentro del nivel escalafonario, los empleados pueden acceder a uno de los tramos previstos (general, intermedio y avanzado) como producto de la acreditación de mayores rangos de profesionalidad o tecnificación de competencias y capacidades laborales. También, el personal puede promover horizontalmente a un grado superior en una escala de diez grados dentro de su nivel después de acreditar las calificaciones de la evaluación de desempeño laboral y de la capacitación exigida.

En relación a los procesos de selección¹³⁸, el SINEP establece que deberán ser realizados mediante concursos públicos de oposición y antecedentes donde se pueda comprobar y la idoneidad y competencias laborales de los candidatos, sus conocimientos y habilidades de acuerdo al perfil del puesto a cubrir. Estos procesos pueden ser por convocatoria abierta¹³⁹, donde pueden participar postulantes provenientes del sector

¹³⁷ El agrupamiento profesional establecido en el SINEP se agrega a los tres agrupamientos ya existentes en el SINAPA (general, científico-técnico y especializado).

¹³⁸ Todos los procesos de selección deben estar integrados por cuatro etapas: 1) Evaluación de Antecedentes Curriculares y Laborales; 2) Evaluación Técnica de los conocimientos, habilidades y capacidades; 3) Evaluación mediante Entrevista Laboral y 4) Evaluación del Perfil Psicológico. En todos los casos, los resultados de las evaluaciones deberán tener una ponderación no inferior al 60% del total de la calificación a obtener por los candidatos para posicionarse en el orden de mérito o terna resultante. Todos los procesos estarán a cargo de un órgano selector integrado por al menos cinco miembros y los llamados a inscripción no podrán efectuarse sin la designación de dichos integrantes (Art. 35-40 del Decreto 2098/08).

¹³⁹ Mediante convocatoria abierta, se realizarán los procesos de selección destinados a cubrir cargos de los dos niveles inferiores del agrupamiento general, de todos los niveles de los agrupamientos profesional y

público y del privado que acrediten la idoneidad y requisitos necesarios para cada cargo, o general donde sólo puede participar el personal comprendido por el SINEP.

Asimismo, el SINEP regula diferentes aspectos como (Decreto 2098/08):

- a. El régimen de capacitación y desarrollo del personal que está destinado a actualizar y mejorar las competencias laborales para asegurar un buen funcionamiento de los servicios, el cumplimiento de las exigencias de promoción y el desarrollo técnico y profesional de sus empleados.
- b. El sistema de evaluación de desempeño laboral del personal diseñado en relación al logro de objetivos, metas y/o resultados de acuerdo a las competencias, conocimientos, habilidades demostradas en el ejercicio de las funciones.
- c. El régimen retributivo del personal conformado por una asignación básica de nivel escalafonario¹⁴⁰ así como adicionales (por grado y tramo), suplementos (por agrupamiento, función ejecutiva, función de jefatura, función específica y capacitación terciaria), bonificación (por desempeño destacado y servicio a terceros), incentivos (por productividad e innovaciones y mejoras al servicio público) y compensaciones por servicios cumplidos.

Universidad de
San Andrés

científico-técnico, del nivel inferior del agrupamiento especializado, de las funciones ejecutivas y cuando se hayan declarado desierto los procesos por convocatoria general (Art. 44 del Decreto 2098/08).

¹⁴⁰ Tanto las asignaciones básicas de nivel escalafonario, como los adicionales, suplementos se establecen en base a cierta cantidad de unidades retributivas o a un determinado porcentaje que debe multiplicarse por el valor de la unidad retributiva (Titulo VII del Decreto 2098/08).