

Coaliciones promotoras para construir una función pública profesional transversal y multinivel en Argentina

José Alberto Bonifacio

Introducción

El presente trabajo se fundamenta en la importancia que una función pública profesional tiene en el proceso de desarrollo de una sociedad y las oportunidades que brinda para el desarrollo humano, incluyendo el aseguramiento del rol del Estado como garante de libertades políticas, servicios económicos, oportunidades sociales, garantías de transparencia y seguridad protectora (Sen, 2009: 27).

Las reformas que han tenido lugar en la carrera administrativa de los funcionarios públicos han sido ampliamente tratadas en una vasta e importante literatura producida en las últimas décadas. Pero al menos en el caso de Argentina, la mayoría de los estudios sobre el desarrollo de la profesionalización en el Estado ha estado referida a la administración pública dependiente del poder ejecutivo en el nivel federal del gobierno, mientras que la investigación en las provincias y municipios, así como en el ámbito legislativo y judicial de los demás niveles de gobierno ha sido significativamente menor e incompleta.

La explicación de sentido común es que en la geografía de la administración pública nacional se sucedieron políticas de reforma con mayor intensidad e impacto y que produjeron información más amplia y accesible en comparación con otras instituciones estatales.

La falta de investigación sistemática sobre la función pública en las administraciones dependientes de provincias y municipios en el ámbito de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial invita a llenar un vacío significativo en el conocimiento disponible. Atendiendo a esa limitación, el presente documento sólo dará cuenta de algunas notas que puedan ilustrar la situación.

Con la prudencia que recomienda la limitada información disponible, existen significativos indicios para sostener como plausible la hipótesis que los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, entre otros factores clave para la profesionalización de la función pública, se encuentran desigualmente desarrollados en las administraciones públicas y, en parte significativa de las mismas, limitadamente extendidos e insuficientemente enraizados.

Se puede reconocer así el predominio de un modelo híbrido en el cual conviven la profesionalización y el clientelismo, con independencia de que el modelo predominante

en la administración responda a pautas burocráticas, gerenciales, reguladoras o de gobernanza (Ramió Matas, 2018).

Esta realidad ha sido la base para motivar la promoción del “Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI”, cuyas características serán presentadas más adelante. Previamente a su consideración es necesario recordar unos argumentos que refuerzan la legitimidad de los objetivos perseguidos por la profesionalización, así como ampliar una visión general de la situación de partida, con las limitaciones que se han expuesto.

Argumentos que legitiman la profesionalización de la función pública

Diferentes estudios vinculan la profesionalización del servicio civil con beneficios como el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el control de la corrupción, el aumento de la confianza en el gobierno, la mejora en la entrega de servicios y una ejecución presupuestaria del gasto de inversión más eficiente. (Cortázar et al., 2014, Rauch y Evans, 2000; Evans y Rauch, 1999; Carlson y Payne, 2002). Podría esperarse que los gobiernos tomaran en cuenta esas evidencias para fortalecer las políticas de profesionalización (Iacoviello, 2005; Longo y Iacoviello, 2010; Echebarría, 2006).

Uno de los factores determinantes en la capacidad institucional del Estado es contar con un servicio civil profesional. La profesionalización del servicio civil no es un objetivo en sí mismo, sino que está orientado a mejorar el rendimiento de las organizaciones del sector público y, por lo tanto, los servicios que reciben los ciudadanos. Los funcionarios de carrera del sector público cumplen un rol protagónico en la mayor parte del diseño de las políticas públicas y en todo el proceso de implementación, por lo que su labor tiene un alto impacto en la calidad de la entrega de bienes y servicios. En una burocracia profesionalizada pueden reconocerse capacidades técnicas, administrativas y políticas. Las primeras le permiten operar instrumentos de gestión pública cuya utilización puede ser considerada relevante para alcanzar resultados de desarrollo en la sociedad. Las capacidades políticas les permiten a los funcionarios profesionales concertar través del diálogo con distintos sectores sociales, políticas que consiguen mayor cohesión social, mejoras en la gobernanza y obtención de más valor público con las políticas.

Prats (1998) sostenía que un sistema de carrera administrativa fundado en el mérito para el acceso y la promoción, y con los controles que eviten su apartamiento a favor de intereses privados o corporativos, proporciona los incentivos necesarios para que los funcionarios adopten compromisos de desempeño, de lealtad con el sistema democrático y de responsabilidad frente al interés general. Evans y Rauch (1999) concluyeron que es lícito afirmar que sin la cooperación de la burocracia estatal es difícil, si no imposible, implementar o mantener un entorno de políticas conducente al desarrollo económico.

Carlson y Payne (2002), han observado que: a) los países con niveles más bajos de corrupción en el gobierno han tendido a disponer de un empleo público más

meritocrático; b) en la relación entre el mérito en el servicio civil y la eficacia en el gobierno, concuerdan con otros estudios que muestran la importancia del mérito para un gobierno transparente y eficaz; c) considerando la confianza en la administración pública y el índice de mérito, encuentran evidencia que los ciudadanos de los países con un empleo público basado en el mérito tienden a tener más confianza en sus administraciones públicas; d) finalmente, relacionando el índice de competitividad de crecimiento elaborado por el Foro Económico Mundial y el índice de mérito, encuentran correlación convincente: los países que han introducido sistemas de servicio civil basados en el mérito tienden a tener capacidades relativamente mayores para lograr un crecimiento económico sostenido.

Los avances en la profesionalización y sus limitaciones

Parte importante de los estudios realizados sobre la función pública en América Latina da cuenta de las dificultades de introducir reformas orientadas a la profesionalización a consecuencia del mantenimiento de prácticas patrimoniales y clientelares (Prats, 1999; Oszlak, 2001, 2003a). También se puede apreciar que algunos progresos carecen de sustentabilidad por no estar originados en consensos que comprometan a los partidos y coaliciones que se alternan en el ejercicio del gobierno, de modo que los avances logrados terminan siendo revertidos con base en la desconfianza generada por una débil transparencia o la falta de objetividad en la valoración del mérito.

El diseño de un sistema de función pública según los parámetros de la profesionalización en Argentina tiene su comienzo a partir de la creación del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) en 1963, y especialmente a partir de 1966 cuando la selección, el ingreso y la formación de los miembros de la carrera diplomática pasa a realizarse exclusivamente a través del ISEN, que en 1975 es incorporado a la aún vigente Ley del Servicio Exterior de la Nación (Dalbosco, 2019).

El segundo hito es el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales que se establece en 1984 y da lugar a la conformación de un cuerpo de funcionarios llamado a desempeñar funciones de dirección y asesoramiento en la administración pública, a la cual se incorporan una vez superado un riguroso proceso de selección y completado el programa de formación. A diferencia del caso anterior, el mismo gobierno que propició la formación del Cuerpo interrumpió la continuidad del programa y, si bien no fue disuelto en gobiernos posteriores, su conformación no fue ampliada por lo que sufrió un progresivo desgranamiento en las más de tres décadas transcurridas desde su creación (Dalbosco, 2019)

El tercer momento tiene su origen en 1991 con la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA, Decreto Nro. 993), que reemplaza una estructura precaria e incompleta de carrera administrativa en el conjunto de los ministerios y más de treinta organismos descentralizados, incluyendo las funciones directivas, profesionales, administrativas y de servicios. Su instrumentación gradual incluyó

procesos selectivos con convocatorias abiertas, amplia difusión de requisitos y antecedentes a ser valorados, ascensos en la jerarquía y movilidad en los puestos en vinculación con un sistema de evaluación de desempeño y de capacitación continua. La implantación del SINAPA debió superar las resistencias interpuestas de autoridades superiores cuya discrecionalidad para designar y cooptar los ascensos pasaba a ser restringida, afectando los tradicionales patrones clientelares o de confianza en el marco de una reforma de la carrera administrativa basada en parámetros de profesionalización (Oszlak, 1997; Bonifacio, 2003, 2004; Iacoviello y Tommasi, 2002; Salas y Wegman, 2008; Ferraro, 2009).

Con el cambio de gobierno ocurrido en 1999, la renovación periódica del sistema de la función pública directiva quedó en suspenso y en 2000 fue sancionada una ley por la cual se facultaba al Poder Ejecutivo a dejar sin efecto por razones de servicio la asignación de funciones ejecutivas, gerenciales o equivalentes cuyos titulares gozaran de estabilidad. Así, la primera alternancia de signo político en el gobierno discontinuó el sistema. Los gobiernos que se sucedieron desde entonces, no obstante haber intervenido y modernizado sobre la misma matriz las reglas instituidas para la carrera administrativa y la función pública directiva, recién hacia 2009 rehabilitaron los procesos selectivos para el acceso a la carrera administrativa de manera significativa y gradual, pero sólo excepcionalmente para posiciones directivas.

El Sistema sufrió adecuaciones funcionales con el tiempo, la más relevante de las cuales se debió al tránsito del unilateralismo al multilateralismo, habilitando la negociación colectiva sobre distintos aspectos de la carrera administrativa entre el Estado como empleador y los sindicatos representativos del personal, incluyendo convenios sectoriales que atiendan las particularidades laborales de distintos organismos de la administración. Todo el proceso queda contemplado en la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (Nro. 25.164) y el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (Decreto Nro. 214/2006).

No obstante, el mismo gobierno que las promovió la profesionalización en 1991, introdujo cuatro años después (Decreto Nro. 92/1995) una vía de acceso a la politización de los criterios de reclutamiento de personal por medio de contratos sin relación de empleo público ni procesos selectivos, donde se conjugaron las tendencias de la flexibilidad laboral de los años noventa, la crítica a la morosidad de los concursos y el oportunismo clientelar. La consecuencia fue un crecimiento desmedido de la planta de personal estatal no sujeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

La regularización de los contratos precarios a partir de 2003 para encuadrarlos en los contemplados en la Ley Marco citada (con designaciones limitadas a un año calendario), a su vez, encontró válvula de escape por una tercerización de los contratos flexibles con la mediación de convenios de asistencia técnica con universidades.

En el caso de la alta dirección pública, a diciembre de 2018 el 93% de los directores

nacionales y generales estaba designado transitoriamente y un 80% se encontraba exceptuado de requisitos profesionales establecidos por la normativa vigente (CIPPEC, 2019).

En síntesis, de las tres experiencias de desarrollo del servicio civil que calificaron para los estándares de una función pública profesionalizada, se mantuvo sostenidamente hasta el presente la carrera del cuerpo diplomático; el Cuerpo de Administradores Gubernamentales se discontinuó; y la carrera administrativa (SINAPA-SINEP) desarrolló sus principios durante una década, sus reglas fueron desactivadas en la siguiente década y, en la tercera con los dos últimos gobiernos, tuvo una rehabilitación parcial con el mantenimiento formal de los rasgos esenciales de las reglas de juego de una función pública profesional.

En la actualidad ha sido puesto en la agenda como problema de política pública el volumen, costo y eficacia de la burocracia pública. Según fuentes gubernamentales se desde 2015 a 2019 se redujeron 42.479 puestos en la administración pública nacional, contemplando despidos, jubilaciones, retiros voluntarios y la no renovación de los contratos (La Nación, 2019), y esta constatación se aprecia como respuesta a un crecimiento significativo del empleo público en los anteriores gobiernos, que habrían superado en más de un 60% las dotaciones de personal en el nivel federal, provincial y municipal (ver cuadro 1). Claro que este crecimiento no podría explicarse si no se tuviera en cuenta que entre 2003 y 2015 hubo un importante incremento del papel del Estado como productor directo de bienes y servicios: los organismos descentralizados se incrementaron un 25% pasando de 67 en 2003 a 84 en 2015 y se incorporaron 13 empresas de propiedad estatal, 6 de las cuales fueron creadas (en casos asumieron funciones que correspondían a empresas disueltas en la década anterior) y 7 fueron re-estatizadas (Diéguez y Zuvanic, s/f)

La función pública en otras jurisdicciones

Como se adelanta en la introducción, los alcances de la descripción sobre la profesionalización en los demás poderes del estado y niveles de gobierno se valdrá de una información más dispersa y menos confiable, con el principal objetivo de esbozar un cuadro de situación y sostener la necesidad de profundizar la investigación.

En el ámbito de la justicia, con la excepción de los magistrados -jueces, fiscales, defensores-, el resto del personal que incluye a funcionarios y personal administrativo no estaría encuadrado en la aplicación de reglas equivalentes y que dan cuenta de la vigencia de una función pública profesionalizada.

Tradicionalmente ha habido tres sistemas de ingreso: el llamado de inscripción, examen mínimo de idoneidad y selección directa de personal. Algunas cámaras, como la nacional en lo Civil, Penal Económico y Comercial han hecho llamados a inscripción anualmente y con la participación de miles de postulantes y los jueces eligen no siempre siguiendo un orden de mérito o a consecuencia de un examen de idoneidad. Según distintos

observadores, la Cámara Nacional del Trabajo fue la excepción ya que desde 1960 realiza un examen de ingreso, mientras que en el resto de los fueros, la contratación es por recomendación del juzgado (Viñas, 2011).

Durante mucho tiempo en juzgados de distintos fueros se desempeñaban estudiantes de derecho llamados “meritorios” y luego pasantes, que realizaban prácticas no rentadas por períodos de 6 a 12 meses renovables, y cuyo rendimiento es tomado como prueba previa a una designación para cubrir vacantes que se producen. La tradición en el caso de los Secretarios o Auxiliares Letrados, era la propuesta por el titular del órgano (fiscalía, defensoría, asesoría) y dependiendo de su discrecionalidad, en unos casos se hacían concursos de antecedentes y examen y en otros se designaban conforme a la decisión del titular de la dependencia. (Viñas, 2011).

Para ser Juez, Fiscal o Defensor es necesario participar de un concurso de oposición y antecedentes ante los respectivos Consejos de la Magistratura, cuyos resultados dan lugar a un “orden de mérito” que concluye con la conformación de una terna de candidatos de la cual el Presidente o el Gobernador elige cual propondrá para su acuerdo por el legislativo.

La Ley 26.861 de 2013, denominada de “Ingreso democrático e igualitario de personal al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación”, vendría a dar respuesta a las críticas de clientelismo, nepotismo y padrinazgo antes mencionadas. La ley establece que el principio para el ingreso al empleo judicial es por concurso público y se aplica para cargos letrados (abogados Secretarios y Prosecretarios) , empleados (Auxiliares) y personal de maestranza y oficios (Ayudantes). Pero el artículo 5º de la ley habilita la designación directa en los cargos de relator de Cámara y secretario privado de primera instancia y dos cargos letrados, aunque estos no podrán ser promovidos a planta permanente en forma definitiva.

Si bien los ministerios públicos la reglamentaron la norma para sus dependencias en unos meses, no fue el caso de la Corte Suprema de Justicia, que dispuso en la Acordada 49/2013 que los tribunales mantendrían sus atribuciones para la designación y promoción de empleados hasta que se pudiera poner en funcionamiento el nuevo régimen, situación de no fue modificada con posterioridad.

Estas circunstancias han dado lugar a sostener que en la mayoría de los fueros de la Justicia, la designación de empleados y funcionarios siguen dominadas por vínculos personales o de carácter profesional más que por la idoneidad.

Cabe destacar que la ley estipula (artículo 37) que el personal contratado que se desempeña en la justicia nacional cuenta con derechos adquiridos, por lo que conservan sus cargos de acuerdo con la regulación anterior y pueden solicitar el pase a planta permanente conforme con la normativa vigente aplicable al caso. El procedimiento de concurso , además de la falta de reglamentación, ha estado aparentemente ralentizado por la prioridad asignada para el ingreso a personal que venía desempeñándose en

carácter de interino (Álvarez Echazú, 2017).

Es importante destacar la información disponible en la web de la Corte Suprema de Justicia en cuanto a la información del personal que presta servicios en su ámbito, así como en la Defensoría, las Cámaras Nacionales y Federales, los Poderes Judiciales Provinciales, y los Ministerios Públicos de la Defensa y Fiscales de las provincias. Estos datos están sistematizados desde 2011 hasta 2018, y desagregados en las categorías correspondientes a magistrados, funcionarios, personal administrativo y otros, con distinción de sexo (ver cuadro 2).

En el ámbito legislativo -congreso nacional, legislaturas provinciales y consejos deliberantes municipales, el acceso al empleo y su dinámica ha estado tradicionalmente condicionada a relaciones de lealtad política y confianza personal, y también de parentesco. En este sentido han sido recurrentes las prácticas orientadas a lograr la incorporación a la “planta permanente” (con estabilidad) de personal asignado a los legisladores que debiera terminar su contrato junto con la finalización del mandato de representación.

Cabe destacar que la política de datos abiertos pone a disposición de los ciudadanos información que antes estaba velada. Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores de la Nación en la página web del Congreso ofrecen información sobre la nómina de personal de planta permanente y transitoria, con nombre y apellido, categoría y lugar de trabajo en la cámara y escala salarial. A diferencia de la justicia, no se ofrecen series históricas que permitan apreciar la evolución del empleo (cuadro 3).

El empleo público en el nivel municipal es, probablemente, el que mayores debilidades presenta el momento de ponderar la profesionalización, debido a la intensidad de las prácticas clientelares en los procesos de incorporación de personal en la administración pública. Las razones derivadas de la necesidad de brindar el servicio y el interés público puesto en juego conforman la argumentación empleada para dar sustento y legitimación a las decisiones de incorporación de personas en distintas organizaciones estatales de todo nivel, no obstante su insuficiencia para justificar la vulneración del derecho de todos los ciudadanos a tener igualdad de oportunidades para acceder al servicio público, y como a recibirlo de aquellos que han demostrado poseer la idoneidad, méritos y capacidades requeridas para su prestación.

Puede también asegurarse que en la mayoría de los casos existen normas que, con independencia de las limitaciones de diseño y su relativa eficacia, establecen requisitos para la gestión del empleo público (leyes orgánicas municipales, estatutos, escalafones, convenios, etc.). Pero en la práctica es frecuente que las mismas resulten mutiladas o puestas en suspenso por “razones de necesidad y conveniencia” para terminar habilitando las arraigadas prácticas clientelares y dando sentido al adagio acuñado en la antigua Roma: “hecha la ley, hecha la trampa”.

La contravención a las reglas resulta en la incorporación de personal al servicio de las

administraciones públicas bajo modalidades precarias de contratación, y que al prolongarse la situación en el tiempo se consagran un sistema de inequidad laboral al amparo del propio estado, y que termina regularizándose por procedimientos que contradicen los principios establecidos para el ingreso.

En numerosas ocasiones se han conocido decisiones de los ejecutivos locales o provinciales y de los órganos legislativos de esas jurisdicciones, para incorporar a ese personal de modo directo o mediatizado (por ejemplo, mediante un cursos y exámenes) al régimen de estabilidad o “planta permanente”. Este proceso se observa con mayor frecuencia en coyunturas de finalización de mandato, especialmente en escenarios donde la continuidad del oficialismo y las autoridades ven comprometida su continuidad.

La ley N° 5354 de marzo de 2019 sancionada por la Legislatura de la Provincia de Río Negro, contribuye a ilustrar en parte la descripción precedente. Esta ley tiene por objeto establecer un régimen de ingreso a la planta permanente del Poder Ejecutivo del personal temporario contratado por el mismo. El artículo primero establece que la misma no impedirá “... que los agentes que se encuentren tramitando su ingreso a planta permanente en los términos de la leyes N° 5035 y N° 4420 puedan finalizar el mismo en el marco de dicha normativa.” Se da así cuenta de leyes anteriores sancionadas con el mismo propósito y que, no obstante el paso de los años -2015 y 2009 respectivamente-, no habrían completado su cometido. Según fuentes sindicales este es el noveno proceso similar del cual participa el sindicato.¹ Un indicio en ese sentido lo dan las leyes 3966 (2005) y 3047 (1996) que también dieron lugar a procedimientos de incorporación a la planta permanente y la consecuente estabilidad del personal temporario, cuando existen normas que establecen que esta condición requiere la realización de concursos de antecedentes y oposición. También y reiteradamente las leyes indican como potencial beneficiario al personal temporario cuya “cuya tarea o función reviste carácter permanente”, no obstante que las condiciones establecidas para la designación de este personal están limitadas a la realización de trabajos que, por su naturaleza o transitoriedad, no puedan ser realizados por el personal permanente

Es propicio en cambio la experiencia el municipio de la ciudad de Córdoba, claramente alineada con los principios de la profesionalización de la función pública. Si bien la Carta Orgánica Municipal (1995) consagra la profesionalización con el requisito de idoneidad y los concursos para el ingreso al empleo público, se mantuvieron las prácticas clientelares dejando la norma en letra muerta. Esta situación se hizo patente con el ingreso de 4.000 personas a planta permanente en 2007 (en 2011 la planta municipal era de 9.000 empleados). Desde el año 2012 se ejecuta un plan de ingreso de personal por mérito e idoneidad a través de concursos públicos abiertos, garantizando la igualdad de

¹ Noticias Río Negro, 13 de junio de 2019, en <https://www.noticiasrionegro.com.ar/noticia/31186/upcn-participo-de-la-primera-reunion-entre-la-comision-ejecutiva-central-de-ingreso-a-planta-y-las-areas-de-rrhh>

oportunidades a todos los ciudadanos de acceder a un empleo público. Entre 2012 y 2018 participaron más de sesenta y cuatro mil ciudadanos que concursaron 120 perfiles de puestos de trabajo (profesionales, administrativos, maestranza, etc.) permitiendo conformar 62 órdenes de mérito (Rodríguez Alba et al., 2019).

Explorando las causas: coaliciones promotoras y brecha de implementación

Salvo excepciones, la trayectoria del régimen de la función pública careció del sustento de un consenso transversal que lo convirtiera en una política de Estado, y a ello se debe que los cambios de gobierno impactaron en la continuidad, dejando de lado la observancia de sus principios. La larga duración –diez años– con la ejecución práctica del profesionalismo con el SINAPA estuvo asociada con la duración del gobierno promotor que le dio sustentabilidad a la política desde el origen y durante la implantación. Pero su relevo se produjo en un contexto de fuerte confrontación con la oposición política, con eje en las denuncias de corrupción, que fue acompañado por la desconfianza en la transparencia de la implementación, llevando al congelamiento de la carrera administrativa y de la función pública directiva.

Naturalmente, frente la descripción presentada sobre el estado de la profesionalización de la función pública, así como de los avances y retrocesos que resultaron de políticas que la promovieron y otras que la demoraron o confrontaron, cabe preguntarse sobre las razones que incidieron en estos resultados y las expectativas sobre las oportunidades futuras.

En una investigación anterior (Bonifacio, 2015) he argumentado que no ha existido una coalición promotora suficientemente poderosa y estable como para implantar una función pública profesional en la administración pública nacional y sostenerla en el tiempo. Los adversarios de la política no tuvieron que lidiar con unos defensores organizados que sostenían los resultados de la reforma, y probablemente no porque no existieran, pero seguramente porque carecían de capacidad de acción colectiva como para neutralizar la ofensiva y poner a salvo los resultados de la política implementada y hacerla sustentable, más allá de los ajustes que resultaran necesarios.

Los formuladores de políticas están afectados por factores del sistema sociopolítico más amplio y la mejor forma de tratar la multiplicidad de actores es juntarlos en “coaliciones promotoras”, más allá del tradicional “triángulo de hierro” que constituyen legisladores, funcionarios y grupos de interés, extendiéndolo a investigadores y periodistas especializados, y también funcionarios judiciales, entre otros (Sabatier (2010:206).

“El marco de las coaliciones promotoras predice que las creencias y el comportamiento de las partes interesadas se insertan dentro de redes informales y que la formulación de políticas está estructurada, en parte por las redes formadas entre importantes participantes. (...) sostiene que los participantes buscarán aliarse con personas que tengan las mismas creencias sobre las políticas entre los legisladores, funcionarios de

organismos, líderes de grupos de interés, jueces, investigadores e intelectuales de varios niveles de gobierno.” (Sabatier, 2010:211)

Para Sabatier, cuanto más alto es el consenso requerido, mayores incentivos tienen las coaliciones para ser inclusivas. La coalición, para incidir en las políticas debe considerar recursos tales como la autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas; muestras de apoyo de la opinión pública; información relativa a la gravedad y a las causas del problema y a los costos y beneficios de las alternativas de políticas; grupos movilizables, público atento que comparta las creencias para involucrarlos; recursos financieros y liderazgo hábil, que puede crear una visión atractiva para una coalición. (Sabatier, 2010:217).

Las reflexiones y explicaciones precedentes se resumen en que la falta de resultados se ha debido a la ausencia de una coalición promotora robusta como condición para consolidar como institución una función pública profesionalizada. De allí se deduce que una estrategia eficaz se debe sustentar por medio de la conformación de esa coalición y de la neutralización de los actores de veto.

El segundo argumento explicativo del limitado éxito de las políticas de profesionalización puede encontrarse en la *brecha de implementación* (Grindle, 2009). La brecha de implementación resulta de la diferencia que se aprecia entre el enunciado de la política y lo que en realidad se ejecuta. Grindle atribuye esta situación a la sobrevaloración que en las sociedades latinoamericanas se le da a la existencia legal y formal de la política pública, que si bien es importante no asegura que efectivamente se ejecute. En ese marco resulta dañada la credibilidad que los ciudadanos tienen en el desempeño del gobierno y se estimula el cinismo sobre la democracia.

La brecha puede ser grande o pequeña, lo que permite que haya políticas públicas pobremente diseñadas pero realistas, lo cual las hace más implementables. Siempre existe probabilidad de que la política anunciada sufra reveses y se desplace respecto del objetivo mientras se trata de ponerla en práctica, pero también algunos de estos problemas pueden ser anticipados.

Hay políticas públicas que son más difíciles de ejecutar que otras, porque requieren largas cadenas de acciones y muchos actores para ser ejecutadas efectivamente, con lo que aumentan las probabilidades de que algo salga mal: los procesos de implementación de políticas en cadenas largas son más vulnerables a dificultades en la implementación (Grindle, 2009).

Rastrear los problemas de implementación del contenido de las políticas es esencial cuando no tienen factibilidad desde el inicio porque no han sido planteadas considerando la realidad económica, política, social o burocrática para llevarlas a cabo. Si las políticas no son factibles, el problema es el proceso de formulación y no la implementación. Agrega Grindle que el buen diseño y la buena intención pueden salir mal cuando se realizan esfuerzos para ejecutarlas en contextos económicos políticos y sociales que son hostiles al cambio.

El conflicto y la resistencia son inherentes a la mayoría de los esfuerzos para introducir y mantener nuevas iniciativas de política, porque estas siempre implicarán además de beneficios, costos; crean ganadores, pero también perdedores y estos últimos tienen incentivos para resistir el cambio y son conscientes de sus pérdidas materiales, mientras que los ganadores, en ocasiones, no tienen presente los beneficios que habrán de recibir y pueden no estar bien organizados para forzar el cambio.

Al excluir actores externos al gobierno en el proceso de formulación de las políticas como promueve el estilo de la gobernanza, las negociaciones, los conflictos y los compromisos que se producen en la elaboración se trasladan al momento de la implementación, afectándola. Estas observaciones permiten comprender la relevancia de una coalición promotora y la neutralización de actores de veto.

El cambio de actores que se involucran en el proceso de formación de políticas, o sucesos no anticipados que hacen más difícil o imposible la ejecución de la política, pueden cambiar prioridades, interrumpir o provocar el abandono de la política por buena que sea. A su vez, el grado de complejidad de la política requiere capacidades administrativas y de gestión de los actores que implementan, y estas pueden no ser suficientes.

La superación de estos problemas podría encontrarse también en estrategias orientadas a simplificar la política, persiguiendo menos objetivos o involucrando a menos actores; pensar sobre el proceso de implementación en el proceso de diseño de la política para ganar en realismo; y que los hacedores de las políticas las ajusten para hacerlas más factibles.

En tercer argumento para explicar por qué un hecho importante como la profesionalización de la función pública no ocurrió, y por qué algunos países lo lograron y otros no, el enfoque del institucionalismo histórico sugiere reparar en el papel relevante que pudieron tener “coyunturas críticas” como facilitadoras para el desarrollo de una política. Podría encontrarse en los desafíos de la transición democrática a partir de 1983 o en las reformas del estado que siguieron a la crisis hiperinflacionaria de Argentina en 1989, un marco de oportunidad para producir el cambio, para comprender de qué manera se manifiestan los mecanismos de retroalimentación que intervienen en la recurrencia de un patrón particular (*path dependence*) en el futuro.

Algunos procesos causales y resultados tienen lugar lentamente porque son incrementales; simplemente les toma tiempo producirse (Pierson y Skocpol, 2008:16). También existe la posibilidad de la presencia de efectos umbral, en el entendido que muchos procesos sociales como hemos presentado en torno a la profesionalización pueden tener un significado menor hasta que logran alcanzar una masa crítica que puede luego desatar un cambio mayor.

También los procesos de devenir lento pueden involucrar transformaciones que son probables durante cualquier período particular y por lo tanto pueden ser necesarios

varios períodos antes de que la transformación tenga lugar. En tales circunstancias, el resultado social de interés puede no tener lugar hasta tiempo después de la aparición de factores causales clave.

Origen del Consenso por una Función Pública Profesional

La observación en el sentido que un complejo conjunto de actores comparte la visión sobre la necesidad de contar con una función pública profesional en la Argentina como una condición indispensable para hacer posible un desarrollo integral e inclusivo para el país, propició el encuentro de un núcleo de miembros de distintas organizaciones de la sociedad civil, a su vez con significativos puentes de contacto con instituciones públicas estatales tanto en el pasado como en el presente.

Ninguno de los que luego se constituirían en promotores del Consenso comprometió a priori a sus organizaciones de adscripción, no obstante lo cual desde ellas fueron desplegando la sistematización de ideas que lo hicieron posible. Estas organizaciones fueron la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-FCE-UBA) y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

No obstante las visiones comunes, la pluralidad de la conformación del grupo que inició desde noviembre de 2018 sus intercambios hizo necesaria la multiplicación de consultas y revisiones del documento base, que finalmente se denominó “Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI”.

En adelante, como en el mismo documento se sostiene, el grupo promotor se abocó a la búsqueda de apoyos con énfasis en el sector académico, comunicándose en una primera etapa con docentes e investigadores para solicitar su adhesión. En marzo de 2019 se inició la invitación a suscribir el documento en este ámbito y al finalizar el mes el número de suscriptores superó las 300 firmas, encontrándose entre ellas las de los especialistas más reconocidos.

El 9 de abril se realizó la primera presentación en público del Consenso, en el marco de las XIII Jornadas de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, y al día siguiente en la misma sede se realizó el Primer Encuentro del Consenso con la presencia de 70 colegas que lo habían suscrito.

En el Primer Encuentro mencionado se realizó una evaluación cualitativa de los perfiles de adherentes, la que permitió apreciar que los firmantes tenían pertenencia a 32 Universidades Nacionales, 17 Universidades Privadas, 50 Asociaciones Civiles, Profesionales, Fundaciones, ONG y Sindicatos del Sector Público, más 18 Instituciones de gobiernos nacional y provinciales y de los tres Poderes del Estado.

Las principales líneas de acción propuestas y acordadas en el encuentro consistieron en compromisos de divulgación del Consenso en congresos y seminarios a realizarse en los siguientes meses del año, incluyendo el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política y el XXIV Congreso Internacional del CLAD.

Especialmente se consideró la necesidad de acceder a candidatos presidenciales y/o sus principales referentes en materias de gestión y administración pública, además de propiciar encuentros para fomentar el involucramiento de actores y organizaciones de la sociedad civil, corporaciones profesionales, grupos empresarios y entidades sindicales, entre otros.

Asimismo, circular el Consenso a todas las legislaturas, nacional, provinciales e incluso municipales fue otra de las acciones acordadas, y poner en conocimiento formal a los titulares de Poderes Ejecutivos, Legislativos y Judiciales del documento.

Naturalmente se acordó la importancia de recurrir a los medios de comunicación por todos los presentes, iniciativa que dio lugar a la publicación de una decena de artículos en los medios de prensa de mayor tirada a nivel nacional y en otros de distintas provincias.

Entre las actividades complementarias de desplegar por los impulsores del Consenso, se acordó la conveniencia de desagregar consecuencias más operacionales de cada compromiso propuesto en el documento; realizar aportes “situados” atentos a la diversidad de situaciones y puntos de partida; impulsar investigaciones o informes en materia de situaciones actuales sobre la realización de concursos; llevar a cabo estudios de opinión del público sobre la situación y desempeño de los funcionarios, etc.

Como conclusión general, se convino en que cada uno de los asistentes y de quienes suscribieron el documento, pero no pudieron estar presentes, se apropie de la iniciativa para su mayor divulgación, fundamentación y logro de adhesiones. Para ello publicó un blog que contiene el documento completo, la lista de quienes lo suscribieron y el enlace para que quienes comparten la propuesta puedan adherirse vía web.

En la agenda próxima está previsto el Segundo Encuentro de adherentes al Consenso, que en la actualidad son más de 700 personas, así como una Jornada abierta de exposiciones y debates con la participación de expertos, periodistas y dirigentes políticos y sociales.

El “Consenso por una función pública profesional para la Argentina del siglo XXI”,

El documento del Consenso parte de reconocer que nuevamente se ha colocado en la agenda pública como cuestión crítica el volumen del empleo público, sus costos y la eficacia de sus resultados, y no necesariamente en relación con la demanda social sobre el papel del Estado como herramienta de la acción colectiva y en su rol crítico para asegurar el desarrollo humano inclusivo, lo que requiere como condición necesaria de

funcionarios públicos idóneos, competentes, íntegros y comprometidos con los valores democráticos.

El documento señala que pensar e invitar a pensar estratégicamente en la búsqueda de consensos que permitan construir una institución como la administración pública y su burocracia que trascenderá su mandato, debiera ser en primer lugar la preocupación de quienes gobiernan. Pero también se destaca la incumbencia que en la cuestión deben tener los que aspiran a ser gobierno desde la oposición, los ciudadanos, las organizaciones empresariales, gremiales y profesionales, confesionales, académicas, y de los medios de comunicación.

La primera convocatoria del Consenso es la de cumplir con la Constitución Nacional en el régimen de funcionarios públicos, asegurando el ingreso mediante concurso abierto que acredite efectivamente la idoneidad para el cargo y cumpla con el principio constitucional del régimen de estabilidad del funcionario público en los regímenes, estatutos o convenciones colectivas de trabajo de personal de todos los Poderes y entidades del Estado nacional, provincial y municipal. Con base en ese llamado propone como Primer Compromiso:

Garantizar el derecho de todos los ciudadanos a ingresar al servicio civil en condiciones de igualdad mediante concursos abiertos y transparentes, terminando con los ingresos bajo el régimen de estabilidad por adhesión política, amiguismo, nepotismo o corporativismo.

La segunda convocatoria es a construir un servicio civil profesional de carrera, con ascensos basados en antecedentes y oposiciones, promoción por capacitación y calificación medible del desempeño personal y por equipos de trabajo, que den cuenta anualmente de la integridad e idoneidad para el ejercicio de las tareas. Así, El segundo Compromiso emergente de esta convocatoria, es

Establecer carreras administrativas basadas en la acreditación continua de la idoneidad y el buen desempeño en el servicio a la sociedad.

En tercer lugar el Consenso convoca a planificar estratégicamente y con sustentabilidad financiera los planteles de personal. Ello supone observar que el diseño del organigrama estatal, pensado para la gestión eficaz del gobierno, se vincule con la evolución de las dotaciones, perfiles, tecnologías y presupuestos requeridos y adecuada adaptabilidad para atender los servicios presentes y futuros que deban prestar las Administraciones, sobre la base de información confiable, abierta y mediante procedimientos transparentes y verificables. El tercer Compromiso consiste en:

Planificar dotaciones de personal con visión estratégica y responsabilidad fiscal, asegurando la continuidad de los servicios en las áreas críticas de la Administración

La cuarta propuesta del Consenso es institucionalizar un régimen de funcionariado civil superior en los puestos de dirección bajo el régimen de estabilidad, para garantizar la

aplicación imparcial de la ley, preservar la memoria institucional de las dependencias, lograr la continuidad de las políticas públicas de largo aliento, asegurar el cumplimiento efectivo y profesional de procesos y tecnologías de gestión y el compromiso con las metas de los programas públicos. Directivos públicos profesionales controlados por la política democrática, pero no cooptados por esta ni por las corporaciones, con clara identificación de sus cargos respecto de aquellos reservados a la designación por confianza de cada gobierno. El cuarto Compromiso es para:

Establecer un régimen de funcionarios directivos de carrera para sustentar la mejora continua de la gestión pública.

En quinto lugar el Consenso propone cumplir principios de empleo digno y decente, ejerciendo su rol como empleador ejemplar, asegurando el cumplimiento del derecho constitucional a la negociación colectiva con las entidades sindicales del sector, el principio de igual remuneración por igual tarea, la equidad de la compensación como principio de las estructuras retributivas, el efectivo cumplimiento de la igualdad sin discriminación negativa alguna y en especial en materia de género, así como la presencia proporcionada de personal contratado que resulte ajustado a las necesidades de las organizaciones estatales y bajo regímenes de dependencia laboral a término que preserven sus debidos derechos. El quinto Compromiso es:

Terminar con todo tipo de discriminación negativa y precarización o subcontratación laboral, abierta o encubierta.

Invertir en capacitación y actualización tecnológica es la sexta propuesta del Consenso. Propone establecer una red nacional que, en acuerdo federal, coordine las inversiones a cargo de los institutos y escuelas de Administración Pública y sus equivalentes en el Estado en todos sus niveles, con el aporte del sistema universitario, para asegurar que los funcionarios públicos de todo el país cuenten con la capacitación actualizada que requieren sus tareas y que coadyuve al desarrollo de una función pública moderna. Esta capacitación se deberá articular con desarrollos tecnológicos apropiados en el sentido de potenciar una gestión estatal autónoma, segura y eficaz, acercando el Estado al ciudadano. El sexto Compromiso es con la

formación continua, actualizada e innovadora en la dimensión técnica, profesional y ética, que promueva una función pública coordinada, idónea y actualizada.

La séptima convocatoria es a jerarquizar y fortalecer los órganos a cargo de la gestión de las políticas de la función pública, para que en todos los poderes del Estado estas políticas de función pública sean administradas por funcionarios concursados en oposiciones que valoren la experticia en la temática, con estabilidad independiente de los periodos de gobierno, con competencia y capacidad para gestionar regulaciones estatutarias o convencionales del funcionamiento del ciclo de la carrera de funcionarios y del personal en todo el sector público. El séptimo Compromiso consiste en:

Acordar una gestión profesional para el desempeño laboral del funcionariado.

Las propuestas finales del Consenso llaman a institucionalizar el dialogo social permanente para asegurar consensos, seguimiento y actualización de una política de largo aliento para el empleo público. Destaca la necesidad de asegurar una política sistemática, transparente, abierta y continuada para las próximas décadas y proclama que la Administración Pública y su funcionariado están al servicio de toda la ciudadanía, y en especial, de los más postergados. Constituye una institución que no depende exclusivamente de los gobiernos, de los gremios o de los especialistas. Es un patrimonio de todos.

El Consenso propone un diálogo franco, abierto y plural en estas materias para arribar a acuerdos que tengan continuidad en el tiempo, y constituir un Consejo Nacional de la Función Pública con participación de los partidos políticos con representación legislativa, y de sectores sociales, empresariales, gremiales, confesionales y académicos para la consulta previa, el diseño, monitoreo y evaluación de políticas y acciones para el funcionariado y el empleo público.

El documento concluye señalando que comparte con la ciudadanía en general, así como con las organizaciones sociales, políticas, empresariales, sindicales, confesionales y académicas, estas propuestas concretas e imprescindibles para una política de recomposición de un funcionariado imparcial, integro y competente, acorde con lo que merecen los argentinos de su Estado.

Hipótesis para una mirada hacia el futuro

Heredía (2002), con base en distintas observaciones, ha afirmado que el tránsito de burocracias discrecionales, fragmentarias e irresponsables a burocracias eficientes, profesionales, honestas y transparentes constituye un proceso largo, costoso y difícil, pero reconoce que la existencia de logros y experiencias exitosas de cambio indican que modernizar y profesionalizar los sistemas de personal gubernamental, aunque difícil, no es imposible.

La reflexión puede dar significado a los aspectos más relevantes de la reforma para institucionalizar un sistema de función pública profesional, evitando naturalmente el riesgo de acomodar las políticas trascendentes a un mero recetario de soluciones, ignorante de los desafíos que enfrenta el Estado y de la relevancia que para su desempeño de cara a la sociedad tiene la calidad institucional del aparato gubernamental.

En principio, estaría más allá de la duda, que los avances en la profesionalización que presentamos cubren con creces el "efecto de umbral", entendiendo por él la existencia de bases sobre las cuales se construye masa crítica para consolidar el sistema. También, por cierto, quedaron evidenciados todos los sucesos generadores de contratiempos y de regreso al punto de partida.

Las respuestas a estos interrogantes pueden aportar argumentos para apreciar las condiciones de viabilidad de políticas para la función pública que, según se ha sostenido, tienen capacidad de contribuir al desarrollo de capacidades estatales concordantes con los requerimientos de la gobernanza democrática. Es plausible sostener que políticas públicas de reforma y modernización administrativa impactarían con mayor eficacia en el fortalecimiento de capacidades estatales si se constituyeran en políticas de Estado, es decir, si resultaran sustentables por sobre las transiciones gubernamentales.

Estando la función pública inserta en un sistema institucional mayor en donde los rasgos característicos de la misma institucionalidad democrática varían, donde los partidos políticos son portadores de visiones diferentes sobre estas cuestiones, donde las transiciones gubernamentales y hasta los cambios de funcionarios dentro de un mismo gobierno son causa de cambios en las reglas, y cuando valores como el mérito no tienen fuerte inserción social, se requiere la movilización de una coalición robusta para dar viabilidad a la consolidación institucional de un modelo de función pública de tipo profesional.

Bibliografía

- Álvarez Echazú, M.B. (26 de septiembre de 2017), "Empleo público: la "dedocracia" todavía rige en el ingreso a la Justicia". *La Nación*, recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/empleo-publico-la-dedocracia-todavia-rige-en-el-ingreso-a-la-justicia-nid2066444>, el 25 de junio de 2019.
- Bonifacio, J. A. (2015), "Institucionalidad administrativa y gobernanza democrática: la profesionalización de la función pública directiva en Argentina". Tesis doctoral. Facultad de Ciencia Política Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Córdoba.
- Bonifacio, J. A. (2003). "Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada". En: *Perspectivas de la gobernabilidad democrática en la Argentina*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires. P. 505-539
- Carlson, Ingrid; Payne, Mark (2002), Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe. Diálogo Regional de Política Washington: BID, 2002. - 49 p. y anexos.
- CIPPEC (2019), Metas Estratégicas para Transformar la Argentina. Reformas en la alta dirección pública para mejorar la gestión del Estado. Borrador de trabajo
- Cortázar Velarde, J.C., M. Lafuente y M. Sanginés, Editores (2014). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington, DC – EUA

- Diéguez, G. y Zuvanic, L. "GPS del Estado: Cuánto y cómo cambió el sector público nacional", en <https://www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-analisis-2015-2016/> recuperado 18/06/19
- Echebarría Ariznabarreta, Koldo (2006b) Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 34, Feb. 2006, Caracas.
- El País Digital (27 de Julio de 2018), Trabajadores del Estado: todo lo que hay que saber sobre el empleo público en Argentina, *El País Digital*, recuperado en <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/trabajadores-del-estado-todo-lo-que-hay-que-saber-sobre-el-empleo-pblico/18083> el 20/06/19
- Evans, P. y J. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth". *American Sociological Review*. 64 (5): 748–765
- Ferraro, A. (2009). *Reinventando el Estado: por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. INAP, Madrid.
- Grindle, Merilee (2009). "La brecha de la implementación". En: Maríñez Navarro, F. (Coord). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.C.: Porrúa. 2009. pp. 33-51
- Heredia, B. (2002), La Economía Política de la Reforma de Sistemas de Administración de Personal Público en América Latina: Un Marco de Análisis. BID. Diálogo Regional de Política. Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, Tercera Reunión: La Reforma del Servicio Civil, Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre de 2002.
- Iacoviello, M. (2005), Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: resultados del análisis por subsistemas. Washington : BID, 2005. - 43 p. Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, 5 - BID. Diálogo Regional de Política
- Iacoviello, M. y Tommasi, M. (2002), "Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Caso Argentina". Banco Interamericano de Desarrollo, Dialogo Regional de Política, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, Tercera Reunión: La Reforma del Servicio Civil. Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre de 2002.
- Jastreblansky, M. (28 de junio de 2019), Para el Gobierno, la planta actual es "razonable", *La Nación* pág. 17
- Longo, F. y M. Iacoviello. 2010. "Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina". Documento preparado para la Reunión de Ministros de Función Pública, Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires, 1 y 2 de Julio de 2010.

- Ministerio de Trabajo (2018), Empleo Público Nacional, primer semestre de 2018. En http://trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Nacional_4.pdf Recuperado 20/06/19.
- Ministerio de Trabajo (2016), Seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal, Informe 2016/2, Septiembre de 2016. En http://trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Nacional_Provincial_y_Municipal.pdf Recuperado 20/06/19
- Oszlak, Oscar (2001). "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros". En: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Argentina 5-9 de noviembre de 2001.
- Oszlak, Oscar. 2003a "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública", pp. 213-264. En: *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003. - 264 p.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 2008, 17.
- Ramió Matas, C. (2018), "Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública", En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nro. 72 (Oct. 2018)
- Rauch, James E. y Evans, Peter B. (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", en *Journal of Public Economics* 75, ps. 49-71.
- Rodríguez Alba, J., Sesma, L., Vottero, S., Cmet, D., Sabbadin, G. y Biagi, M. (2018), "Gestión de recursos humanos en el sector público. La experiencia de un Assessment Center por Competencias construido colaborativamente entre el INFOSSEP y la Universidad Siglo 21. Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, Rosario, 11 a 13 de septiembre de 2018.
- Sabatier, Paul A. (2010) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2010.
- Salas, Eduardo A. y Wegman, Marcelo (2008) "Experiencias y tendencias recientes en materia de carrera administrativa en la administración pública nacional de la Argentina". Evento: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13 (2008 Nov. 4-7 : Buenos Aires).
- Sen, A. (2009) *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta Colombiana, novena reimpresión, Bogotá, Colombia.
- Slipczuk, M. (01 Marzo, 2016), Macri: "Entre el 2003 al 2015 aumentó el empleo público en 64%, pasó de 2.200.000 a 3.600.000", en *Chequeado* Recuperado de <https://chequeado.com/ultimas-noticias/macri-entre-el-2003-al-2015-aumento-el-empleo-publico-en-64-paso-de-2-200-000-a-3-600-000/> el 20/06/19.

Viñas, E. (2011), "La Carrera Judicial" Organización, Acceso, Exigencias, Misión, Mandamientos y Anécdotas". En <http://reddejueces.com/la-carrera-judicial-organizacion-acceso-exigencias-mision-mandamientos-y-anecdota-por-esteban-vinas/> Rescatado 20/06/19

Reseña biográfica

alberto.bonifacio@gmail.com

011 6696 3672

Doctor en Política y Gobierno (U. Católica de Córdoba). Máster en Alta Dirección Pública (Instituto Universitario Ortega y Gasset – Universidad Complutense de Madrid). Licenciado en Ciencia Política (Universidad del Salvador)

Subdirector de la Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental (FCE-UBA) Vicepresidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (Asociación Civil). Profesor de Administración Pública y Gestión Pública en carreras de posgrado de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Universidad Nacional de Rosario, FLACSO y Universidad Nacional de Entre Ríos. Profesor Titular ordinario de Administración Pública en la Universidad Nacional de Buenos Aires. (Fac. de Ciencias Económicas).

Director del Sistema Nacional de Capacitación - INAP (2001-2016). Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) entre 1996 y 2000. Subsecretario de Organización y Gestión, Secretaría de la Función Pública de Argentina (1992-1994). Vocal del Directorio del INAP (1994-1996). Subsecretario de la Función Pública, Salta, Argentina (1986-1987). Subsecretario de Educación, Salta (1988-1989).

Cuadros

Cuadro 1: Empleo público total de Argentina y su distribución jurisdiccional. Junio de 2016

	2014	2015	2016	2017
Empleo Público Nacional	705.909	742.113	740.677	716.537
Empleo Público Provincial	2.193.247	2.275.888	2.297.491	2.321.598
Empleo Público Municipal	421.163	441.182	451.888	-
Total	3.320.319	3.459.183	<u>3.490.056</u>	-

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo público <http://www.trabajo.gov.ar/estadisticas/empleopublico/>

Cuadro 2: Distribución de los cargos del Sistema de Justicia de la República Argentina, 2011 y 2018.

	Magistradas/os		Funcionarias/os		Personal Administrativo		Otra/os		Total	
	2011	2018	2011	2018	2011	2018	2011	2018	2011	2018
Poderes Judiciales Provinciales	4639	4918	12406	16623	30570	35543	6171	7573	53786	64657
Cámaras Nacionales y Federales	802	780	2975	3858	10421	11827	1875	2132	16073	18597
Min. Públicos de la Defensa Prov.	588	1518	876	2460	1718	4148	293	282	3475	8408
Min. Públicos Fiscales Prov.	606	1782	1363	5028	3942	9036	438	1255	6349	17101
Corte Suprema de Justicia	7	5	875	838	1063	1364	486	377	2431	2584
Defensoría General de la Nación	169	207	644	855	798	1321	245	334	1856	2717

Fuente: Mapa de género de la justicia Argentina, Oficina de la Mujer, Corte Suprema de Justicia de la Nación. <https://om.csjn.gov.ar/mapagenero/login/mostrarLogin.html>

Cuadro 3: Personal del Congreso de la Nación (2019)

	Planta Permanente	Planta Temporaria	Total
Cámara de Diputados	2.458	2.190	4.648
Cámara de Senadores	2.696	178	2.876
Biblioteca	-	-	1.418
Total			8.762

Fuente: Datos Abiertos, Senado (<https://www.senado.gov.ar/micrositios/DatosAbiertos/>) y Diputados (<https://datos.hcdn.gov.ar/dataset/nomina-de-personal>)

Resumen

Con base en arraigadas prácticas de clientelismo, nepotismo y patronazgo, aunque también por la incompetencia o la desidia, la profesionalización de la función pública en la Argentina no ha logrado afianzarse en las administraciones públicas de los distintos poderes del Estado y en los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal, excepto de manera aislada, tanto temporal como espacialmente.

Entre las explicaciones plausibles de este escenario, una significativa literatura ha argumentado que la función pública es una institución que no sólo es obra del gobierno, sino de la sociedad.

A partir de esa afirmación podría considerarse que las prácticas en el ejercicio del poder resultan de los valores afianzados en la cultura social, pero también que las iniciativas gubernamentales a favor de la profesionalización, cuando las hubo, no fueron sustentables debido a la política de adversarios en la sucesión gubernamental, o bien que algunos éxitos alcanzados resultaron ser producto de la formación de coaliciones promotoras que los propiciaron pero que no alcanzaron una institucionalización consolidada y perdurable.

Las discontinuidades mencionadas sobre la institucionalización de una función pública profesional en Argentina alientan a pensar que la construcción de ese valioso capital social y recurso de capacidad estatal será posible a partir de la confluencia en un acuerdo de gobernanza sobre esta materia que se traduzca en una política de Estado. Con este enfoque se planteará la experiencia desarrollada a partir de la iniciativa del “Consenso por una función pública profesional para la Argentina del siglo XXI”, programado para constituir una coalición que promueva una función pública profesional transversal y multinivel en Argentina.