

Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público¹

JUAN MANUEL ABAL MEDINA (H.)*
juanabal@bigfoot.com

FACUNDO PATRICIO NEJAMKIS**
nejamkis@bigfoot.com

Este trabajo indaga acerca de las capacidades estatales desde la perspectiva de las capacidades administrativas y burocráticas desarrolladas por el gobierno del Presidente Menem. Para ello, los autores recorren la trayectoria del Sistema Nacional para la Profesionalización Administrativa (SINAPA), política central sobre el servicio civil durante la década del 90. El análisis, yendo más allá de las características técnicas del régimen de empleo público argentino, se centra en el marco de actores y restricciones que operaron sobre dicha política para, desde allí, explicar las fallas y desvíos respecto de su diseño original. La hipótesis que subyace es que la ausencia de una burocracia profesional es uno de los factores explicativos más importantes del bajo rendimiento demostrado por el Estado argentino.

Introducción

El presente trabajo pretende ser disparador del debate y la reflexión acerca de la relación entre los recursos humanos con que cuenta la administración pública² y las capacidades estatales.

¹ Versiones preliminares de este documento fueron presentadas en el 2001 meeting of the Latin American Studies Association, Washington DC, 6 al 8 de Septiembre y en el V Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la SAAP, Noviembre de 2001. Los autores agradecen los aportes realizados a este trabajo por Carlos Acuña y Fabián Repetto.

* Doctor en Ciencia Política (FLACSO-México y Georgetown University), profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de General San Martín e Investigador del CONICET.

** Licenciado en Ciencia Política UBA, docente e investigador de la Universidad de Buenos Aires y profesor de la Universidad Nacional de Quilmes.

² Entendemos por estos, y en el marco del presente trabajo, a las capacidades administrativas desarrolladas por el Estado. Como señalaremos más adelante, desde el

Para ello el documento trabaja ambas variables a partir de un caso concreto, a saber, la administración pública nacional (en adelante, APN) del Estado argentino. En este sentido, no es posible desligar el análisis de las importantes transformaciones ocurridas en la década pasada. Por lo expuesto, y en primer lugar, analizamos los cambios acontecidos sobre el régimen de empleo público a partir de la creación del Sistema Nacional para la Profesionalización Administrativa (en adelante, SINAPA) en el marco del proceso de la primera reforma del Estado. En segundo lugar señalamos las principales restricciones y dificultades para la implementación de dicho régimen, a diez años de su lanzamiento. Luego, realizamos una aproximación a la forma en que el mismo ha impactado sobre las capacidades del Estado argentino. Para finalizar delineamos ciertos cursos de acción posibles.

La hipótesis que subyace al documento es que si bien en términos conceptuales el régimen de empleo público predominante en la administración pública nacional debería influir positivamente sobre las capacidades estatales, ciertas restricciones básicamente provenientes del juego político, no tenidas en cuenta al momento de diseño de la política, así como desviaciones en su implementación, han reducido notoriamente dicho impacto. En este marco también se inscriben los intentos de reformas generados durante la experiencia del gobierno aliancista, presentándose el mismo tipo de dificultades.

Los noventa y la transformación

Luego de la grave crisis político-económico-social que vivió la Argentina a fines de la década del 80 y principios de la del 90, crisis que se manifestó principalmente en niveles inflacionarios insostenibles y en el golpe de suerte para el modelo que había predominado en la Argentina en los últimos cuarenta años y desde la década del 70 agonizaba³, las

enfoque en el que nos situamos, las capacidades estatales implican una concepción y un entendimiento más complejo del Estado y sus intervenciones. Para contar con dichas capacidades, un adecuado desarrollo del aparato administrativo es condición necesaria pero no suficiente.

³ Nos referimos al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, caracterizado por una fuerte presencia del Estado en la esfera económico-social (ver Acuña, 1995; Cavarozzi, 1996).

condiciones estaban dadas para la implementación de lo que en aquel momento era (y lo sigue siendo aún) el paradigma dominante.

Como señala Cunill Grau “Las formulaciones que adquirieron hegemonía (...) presuponían que era posible reeditar el estado neoclásico, cuyo principio rector es la noción de que cada cual debe resolver sus problemas individualmente o mediante estrategias asociativas privadas” (1999: 58). Así, apertura de la economía, desregulación, competitividad, liberalización, productividad, privatizaciones, comenzaron a ser ideas dominantes en nuestra sociedad.

Un Estado que era “(...) espacio central de conquista en una compleja lucha política desde los inicios mismos de la segunda posguerra” (Acuña y Repetto, 2000: 2), pasó a ser considerado el obstaculizador de cualquier posibilidad de crecimiento, y culpable de las cíclicas crisis económicas que vivía la economía del país. Estas ideas fueron plasmadas en la práctica en las políticas conocidas como de ajuste estructural, que básicamente consisten en la reducción del aparato del Estado tanto en sus dimensiones como en su aspecto funcional. El funcionamiento de la economía queda subsumido a la lógica del mercado, y éste como el *natural* asignador de los recursos que produce la Sociedad. El cambio de paradigma trajo como consecuencia un desplazamiento de las fronteras entre Estado y sociedad, fronteras que aún hoy continúan redefiniéndose.

En este contexto se le presentan a la administración pública importantes desafíos de cambio, pues estas políticas tienen un fuerte impacto en la esfera del Estado. Y esto es así por dos motivos. En primer lugar la nueva política económica obliga a un nivel de disciplina fiscal al que la Argentina no estaba acostumbrada,⁴ al mismo tiempo que las posibilidades de endeudamiento externo no se mantienen estables y dependen en

⁴ El Congreso de la Nación aprobó lo que en su momento se denominó Ley de convertibilidad fiscal, una forma de asociar positivamente la necesidad de reducir los gastos del Estado. En dicha ley se proyectaba que para el año 2003 el déficit fiscal debía ser igual a cero. En la última etapa de la gestión del presidente Fernando De la Rúa, con Domingo Cavallo al frente del Ministerio de economía, se adoptó la política de “déficit cero” que implicaba que el Estado nacional sólo gastarían tantos recursos como los que recaudara. Actualmente, y frente a una crisis sin precedentes, todas las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito incluyen como tema prioritario el “ordenamiento” de las cuentas públicas no sólo a nivel del Estado nacional, sino y sobre todo de las administraciones provinciales.

gran parte del contexto internacional.⁵ Por otro lado, el paradigma tradicional de la administración pública pareciera mostrar dificultades al momento de intervenir en un mundo integrado, complejo y en el que los cambios operan a velocidades antes insospechadas. Los mismos organismos multilaterales de crédito, propiciadores del proceso de reforma, asignan al Estado un rol central. Como señalan Burki y Perry "... existe un consenso creciente... respecto de que la administración pública cambie si se espera que el proceso de reforma económica y social en la región sea exitoso" (1998: 135).

De esta manera, los complejos desafíos que afronta el sector público muestran a las claras la necesidad de contar, entre otros elementos, con un aparato del Estado cuyos recursos humanos sean altamente calificados. La globalización, los procesos de integración regional, el avance incesante de nuevas tecnologías así como también la constante redefinición de las fronteras entre el Estado y la sociedad revelan un contexto de incertidumbre en el cual la calidad de los recursos humanos con que se cuenta pareciera convertirse en un factor decisivo.

El proceso de reforma del Estado iniciado a principios de la década del 90 perseguía como principal objetivo la reducción del gasto público, fundamentalmente debido a la crisis fiscal en que el Estado estaba inmerso. La gran mayoría de las empresas públicas fueron privatizadas⁶, al mismo tiempo que se redujo mediante otros mecanismos y en forma sustantiva la cantidad de empleados públicos a través de políticas de

⁵ Esta situación se ve agravada en el caso Argentino por encontrarse en una situación de desconfianza frente a los acreedores internacionales. Primariamente se había instalado en la sociedad una especie de termómetro de tal situación a través de la medición del "riesgo país". Así, el Estado argentino para endeudarse debía pagar sobretasas de más del 10% sobre los bonos del tesoro de los Estados Unidos. La situación de *default* declarada en la breve presidencia de Rodríguez Saá ha significado la imposibilidad de cualquier tipo de financiamiento externo. Al mismo tiempo, cualquier tipo de financiamiento internacional se ve condicionado a la generación de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

⁶ Como señala Orlansky, sobre este tema "no ha circulado información oficial sistemática". Sin embargo, la autora señala al proceso de privatizaciones como el factor fundamental para explicar la reducción del personal del Estado. Los datos al respecto son elocuentes, "De un total de más de 350.000 cargos en 1989, aproximadamente 68.000 permanecían en el sector en 1993" (Orlansky, 1996).

descentralización,⁷ programas de retiros voluntarios,⁸ cesación de contratos y otro tipo de modalidades menos significativas. De este proceso resultó que del año 1989 al año 1992 se pasara de un total de 900.000 empleados públicos a una cifra cercana a los 550.000, cifra que continuó en permanente descenso. En el año 1998 dicha cifra, de acuerdo a lo autorizado presupuestariamente, llegaba a los 268.337 cargos. Y si bien el presupuesto del año 2001 habla de 289.237 agentes, se estima un total de 258.000 agentes públicos efectivos entre los cuales casi la mitad de ellos corresponden a las fuerzas de seguridad.⁹

Mas allá de las críticas a las que pueda someterse, no hay lugar a dudas que la administración del Presidente Menem marca un antes y un después en el proceso de reforma del Estado (Bonifacio, 1995; Marshall, 1996). Si bien sus orígenes podrían encontrarse en épocas anteriores, en dosis menores en la década del 70 o algunos intentos frustrados de la década del 80, la hiperinflación del año 89 permitió la aplicación del conjunto de políticas que tenían su anclaje en lo que se denominó el “consenso de Washington”, cuyo objetivo confeso era la búsqueda de la estabilidad económica (ver Bresser Pereira, Maravall, Przeworski, 1995). Así conceptos a los que ya hemos hecho referencia, como apertura de la economía, desregulación, privatización y otros, se impusieron al momento

⁷ Por políticas de descentralización fundamentalmente nos estamos refiriendo a las áreas de educación y salud. En lo que a educación refiere, la descentralización comenzó durante el Proceso militar de 1976-1983 con la transferencia de la educación primaria a las provincias. El gobierno justicialista de 1989-1999 culminó dicho proceso con la transferencia de la educación de nivel secundario. Mas allá de los aspectos valorativos y las características específicas que tuvo este proceso (ver Senén González y Arango, 1996; Minteguiaga, 2001), el mismo implicó la transferencia de 103.261 cargos a las jurisdicciones provinciales (Ministerio de Cultura y Educación, CFI; 1991). En el caso de la salud, se transfirieron 19 hospitales y un total de 9200 agentes que implicaban un costo de 110,7 millones de pesos anuales. Cabe destacar que doce de ellos se transfirieron a la Ciudad de Buenos Aires (CEDI-Grupo Sophia, Documento 55: 23).

⁸ Solamente durante el año 2000 se retiraron del Estado nacional mediante este sistema 6.280 empleados de diferentes poderes, niveles y escalafones. Cabe señalar, como dato significativo, que el 33% de ellos corresponden a la DGI. Especial atención merece esta cifra en relación a las dificultades que tiene el Estado argentino para recaudar impuestos. (Dirección Nacional de Servicio Civil, 2001:5)

⁹ El primer descenso es señalado por Estévez de acuerdo a cifras suministradas por la Dirección de Estadísticas de la Función Pública, e incluye empresas públicas privatizadas, organismos descentralizados y APN (1996:7). El resto de las cifras es de confección propia en función de la información proporcionada a los autores por la misma dirección, y extraídas del presupuesto del año 2001.

de definir el “nuevo Estado”. En este marco pareció necesario, frente al nuevo rol asignado y repensado en términos de cumplir eficazmente sus funciones básicas,¹⁰ contar con recursos humanos al interior del aparato estatal que estuviesen capacitados para afrontar este desafío. Y es en este contexto que se sancionó el decreto 993 del año 1991 de creación del SINAPA. A continuación haremos referencia a las principales características de dicho régimen.

Nuevo Estado, nuevo régimen de empleo público

Si bien lo que se considera el Régimen Jurídico Básico de la función pública fue aprobado en 1980 a través de Ley 22.140, la misma y el decreto que la reglamenta fueron modificados en reiteradas oportunidades. Dicha ley fue primero reemplazada por la 24.150 y luego en el año 1999 por la ley 25.164. Por su parte, el escalafón para el personal de la administración pública fue aprobado por decreto 1428/73 en su momento y actualmente se rige por el SINAPA, aprobado por el decreto 993/91, destinado a sustituir al primero (Ackerman, 1998; Boletín Oficial de la Rep. Argentina, 8/10/99).

El SINAPA, producto del proceso de reforma al que hacíamos anteriormente referencia, tiene como sustento la nueva lógica que tenía como propósito imprimirse al accionar estatal. En este sentido se intentan organizar los recursos humanos en un sistema “sustentado en la mejora de las calificaciones, la elevación del desempeño y la competitividad del recurso humano al servicio del Estado, erigiendo en política pública la profesionalización de la carrera administrativa” (Bonifacio, 1995: 161).

Frente a una situación de gran desorganización y desvalorización de la carrera administrativa producto del clientelismo político, la visión de los partidos políticos respecto del Estado, los periodos de inestabilidad institucional y económica; el SINAPA se convirtió en un intento de profesionalización de la carrera administrativa. Así, implicó tener en cuenta cuestiones tales como la responsabilidad jerárquica, la complejidad de las tareas, la evaluación por desempeño, la obligatoriedad de la

¹⁰ Desde este nuevo paradigma es necesario que el Estado restrinja su campo de intervención a lo que se denominan sus funciones básicas: salud, educación, justicia, seguridad.

capacitación, y la organización del escalafón en seis niveles en los cuales los agentes desarrollan sus carreras pasando por hasta diez grados.

Respecto del escalafón en sí mismo, cabe señalar algunas de sus características principales. De acuerdo a lo señalado por la Revista Oficial de la Dirección Nacional del Servicio Civil (actualmente Oficina Nacional de Empleo Público, en adelante, ONEP), los principios básicos sobre los que se estructura el SINAPA son: a) relación directa entre posición escalafonaria y jerarquía de las funciones desempeñadas; b) avance en la carrera de acuerdo al mérito y la idoneidad; c) ingreso y asignación de mayores responsabilidades de acuerdo a procedimientos selectivos; d) conformación de cuadros superiores profesionalizados; e) remuneraciones e incentivos entendidas como contraprestación a la tarea realizada. De estos principios surgen los seis niveles escalafonarios (A, B, C, D, E, F). Además, en el interior de cada uno de ellos se desarrollan una diversidad de grados.

Los niveles escalafonarios están diseñados de acuerdo a tres variables: 1) complejidad; 2) responsabilidad; 3) requisitos de titulación y experiencia requerida. (DNSC, 1998: 146).

Así estructurado, el SINAPA se ordenó a partir de algunos grandes ejes. En primer lugar, la evaluación de desempeño. Para ello se construyó la figura del comité de evaluación, de la cual, además de funcionarios superiores de línea, participa un representante por la Unión del Personal Civil de la Nación (en adelante, UPCN).¹¹ Allí, los agentes son calificados a partir de una metodología ya establecida e inclusive se han reglamentado, con posterioridad, cuotas que señalan mínimos de agentes por jurisdicción para cada uno de los grados de la escala clasificatoria (Ver Decreto 993/91; T.O.1995)

En segundo lugar, aparece en escena la idea de la capacitación. En este sentido se intenta incentivar la profesionalización asociando el incremento de grados a la acumulación de créditos de capacitación. Para ello se diseñaron dos programas básicos: Alta Gerencia y Formación Su-

¹¹ La Unión del Personal Civil de la Nación es uno de los dos sindicatos con representación general en el ámbito nacional de la APN. Como casi la totalidad de las asociaciones sindicales en la Argentina, tiene fuertes lazos con el Partido Justicialista. Durante las dos presidencias del Dr. Menem, mantuvo una actitud colaborativa con el gobierno, lo que le permitió consolidarse como el Sindicato más importante de los empleados estatales.

perior; y el de Entrenamiento Laboral. El primero destinado a los funcionarios con funciones ejecutivas y a los A, B y C profesionales; el segundo a los niveles inferiores. Asimismo se dotó de una importante cantidad de recursos al Instituto Nacional para la Administración Pública (I.N.A.P.) a los efectos de que desarrolle tales actividades.¹²

Tres elementos más a señalar son: la estructura salarial, los concursos y las funciones ejecutivas. Respecto de los salarios, y marcando una importante diferencia con el escalafón que lo precedió,¹³ el SINAPA premia la capacitación del agente así como su evaluación, dejando a un lado elementos tales como la antigüedad, tan propios del escalafón anterior. En cuanto a los concursos, es importante señalar que estos son abiertos para cubrir los cargos con funciones ejecutivas (así se denomina a los cargos con responsabilidad de conducción, tema al que nos referiremos a continuación) y los que por su perfil requieren título terciario. En el resto de los casos, la prioridad para cubrir las vacantes es de los agentes estatales.

Un caso que merece tratamiento por separado son las funciones ejecutivas. El objetivo de las mismas era otorgar un incentivo económico a aquellos agentes que tuvieran responsabilidades de conducción. Básicamente estaban destinadas a cubrir los cargos de Directores Nacionales, Directores y las Jefaturas de departamento. Es importante señalar que el *plus* económico abonado por estas funciones llegaba (llega), en el caso de las más altas, a triplicar el salario de la máxima categoría en su mínimo grado. Se trataba de diseñar un esquema de incentivos (en este caso, económicos) que permitiese retener en el sector público a individuos con un alto nivel de preparación para ejercer responsabilidades gerenciales.

Sin entrar en una discusión técnica acerca de cuál es el mejor escalafón posible en un determinado momento histórico y para una determi-

¹² Si bien en el último ejercicio presupuestario los recursos asignados al INAP fueron de 8.610.000 de pesos, llegó a tener un presupuesto de alrededor de 15.000.000 de pesos a mediados de la década pasada (Ver Presupuesto Nacional 2001, tomo IV).

¹³ Nos estamos refiriendo al que surge del Decreto 1428/73. Constaba de seis agrupamientos funcionales: administrativo, profesional, técnico, mantenimiento y producción, servicios generales, embarcado, profesional asistencial. Luego, señala Estévez, se creó el agrupamiento informático. Además, el escalafón constaba de 24 grillas (1996:32). La antigüedad se convertía en un elemento central en la carrera del agente. Ésta desaparece como elemento diferenciador con la sanción del SINAPA.

nada organización,¹⁴ sostenemos que el SINAPA significó un avance en el proceso de profesionalización de la administración pública nacional, introduciendo elementos altamente valorados en términos normativos (v.g. la capacitación, evaluación por desempeño, niveles salariales competitivos).

Pero, más allá de las cuestiones técnicas que pudieran objetar los expertos en diseños de carreras y administración de recursos humanos, los problemas fundamentales del SINAPA se pueden comprender en función de nuestra hipótesis por las restricciones no tenidas en cuenta al momento de su diseño y, por otro lado, se encuentran también en su implementación. Ese es el objetivo de nuestro trabajo, desarrollar, rastrear, interpretar, aquellas cuestiones que más allá de lo meramente técnico incidieron para llegar a la situación actual. En el próximo apartado dedicaremos esfuerzos para intentar rastrear las dificultades que la han generado.

Situación Actual del SINAPA

La pregunta que inmediatamente se dispara en este momento es a qué llamamos situación actual. Para eso parece interesante y aplicable a nuestro caso la descripción que desarrolla Orlansky respecto del nuevo Estado empleador. La administración pública nacional, dependencia objeto de nuestro análisis, presenta en este sentido una gran heterogeneidad.

Un elemento importante a señalar es que de la totalidad de agentes públicos al momento de la sanción del decreto 993/91, alrededor de 30.000 pasaron a formar parte del escalafón SINAPA. El resto de los agentes públicos formaba, y forma parte aún, de distintos agrupamientos.¹⁵ Este

¹⁴ Al respecto, los expertos en la materia señalan la contingencia de la administración de los recursos humanos, en tanto ésta depende de variables tan disímiles como "...la situación organizacional, del ambiente, de la tecnología empleada por la organización, de las políticas y directrices vigentes, de la filosofía administrativa predominante, de la concepción que se tenga en la organización acerca del hombre y de su naturaleza y, sobre todo, de la calidad y cantidad de los recursos humanos con que se cuenta" (Chiavenato, 1998: 109).

¹⁵ La APN tiene una variedad de escalafones que supera los 15. Un ejemplo de esto son los empleados de la ex Dirección General Impositiva, actualmente Administración Federal de Ingresos Públicos (organismo que une el accionar de la DGI y la

no es un dato menor en función de la hipótesis de nuestro trabajo, pues si queremos saber si un mejor sistema de carrera aumenta las capacidades administrativas del Estado, la cantidad sobre el total incluidos en el mismo se transforma en un dato estratégico.

Según un informe de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión, de los 113.380 cargos de la administración pública nacional, sólo 28.330 se encuentran bajo este régimen.¹⁶ Por otro lado, además, existe una proporción muy alta que cumple funciones por otras modalidades de contratación (Dec.1184/2001, Horas Cátedra, Horas electorales, contrataciones a través de convenios de financiamiento internacional).¹⁷ Generalmente estos últimos ingresan acompañando a la gestión política de cada gobierno, reciben en general salarios más altos y son en quienes las autoridades depositan la mayor cantidad de tareas de responsabilidad.

De acuerdo a lo que plantea el SINAPA, solamente los cargos de funcionarios políticos deberían rotar cuando se produce un cambio de gobierno, mientras que el resto de la plantilla debería tener variaciones debido a concursos, capacitación del personal, etc. Obviamente que esta situación no es la vigente.

Respecto de los puntos señalados en el apartado anterior también nos gustaría realizar algunas referencias específicas respecto de la carrera. En lo que a concursos refiere, existen grandes dudas acerca de la transparencia de los mismos. Estévez, luego de la realización de una

Aduana), quienes tienen su propio escalafón de carrera. La ANSES, organismo que se encarga de administrar los recursos destinados a la seguridad social, también cuenta con un escalafón propio. Los investigadores son otro de los sectores significativos que tienen su propio escalafón. A estos se le podrían sumar el personal de las universidades nacionales, el personal civil de las fuerzas de seguridad, el cuerpo de administradores gubernamentales, etc.

¹⁶ Documento de Trabajo de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Secretaría para la Modernización del Estado (2001).

¹⁷ El decreto 1184/2001 fija el marco legal para la contratación de expertos, que se realiza a través de contratos de locación de obra o de servicios. Las horas cátedra deberían ser utilizadas para actividades de docencia y capacitación. Sin embargo, ambas modalidades se utilizan en forma discrecional para la contratación de personal. La cantidad de individuos que revisten en esta modalidad es un dato de muy difícil acceso. A estas modalidades deberían sumarse los servicios de consultoría contratados a través de financiamiento del Banco Mundial, BID, etc. Estos últimos son duramente cuestionados por las asociaciones sindicales. Según información extraoficial el número total rondaría los 25.000 (Diario Pagina 12, 21/08/01). Los recursos que se destinan a contratación de personal y de servicios técnicos y profesionales eran 520.000.000 de pesos anualizados (Doc. Oficina Nacional de Innovación de Gestión, 2001).

serie de entrevistas, señala que “Los que están destinados a cubrir niveles tanto de funciones ejecutivas, como los A y B, son vistos como condicionados por criterios políticos, ... como una manera de legitimar a cierto grupo político de la gestión de turno” (1996: 103). Años después, y realizando entrevistas a diversos funcionarios públicos, hemos podido corroborar dicha sensación.

La capacitación se ha convertido meramente en un elemento relacionado con la posibilidad de sumar créditos para ascender de grado. Un documento interno del INAP señala que el modelo de capacitación implementado “(...) si bien permitió una capacitación masiva de los agentes, a través de una oferta generalizada, no contemplaba las necesidades específicas de gestión de los distintos organismos ni de los Recursos Humanos. De ahí que los agentes, básicamente realizaron las distintas actividades (en función de sus posibilidades horarias) para obtener los créditos anuales necesarios para promover en la carrera administrativa, perdiendo de vista el valor de la capacitación como fuente del crecimiento organizacional” (Documento Interno INAP, 2001).

En lo que a la evaluación de desempeño refiere, estamos convencidos de que la norma que establece la necesidad de cupos mínimos por calificación estaría demostrando la tendencia a que la mayor parte de los agentes obtuviesen rendimientos en los niveles más altos de la escala de calificación. La información señala que la evaluación por desempeño se transforma en un proceso de negociación en la que “el desempeño del agente es uno de los grandes elementos ausentes” (Entrevista a Funcionario, 2001).

Nos hemos referido hasta aquí, a grandes rasgos, a la composición actual del personal de la APN por un lado. Además, hemos deslizado algunas críticas iniciales a la implementación del SINAPA, fundamentalmente en lo que refiere a capacitación, concursos y evaluación de desempeño. Sin embargo no hemos señalado lo que nosotros denominamos restricciones. Estas, inclusive, podrían señalarnos algunas causas posibles de los desvíos en la implementación.

Al respecto Meltsner señala que “Uno de los errores que más frecuentemente cometen las dependencias gubernamentales cuando analizan políticas públicas consiste en ignorar sus implicaciones políticas” (1992: 367). Es desde esta visión que las restricciones que operan al momento de definir una política pública se convierten en un aspecto

relevante si queremos que la misma tenga éxito. Así Majone completa, “La factibilidad debe definirse con referencia a todas las restricciones relevantes: las sociales, políticas, administrativas e institucionales, tanto como las técnicas y económicas” (1992: 395).

¿Han sido tenidas en cuenta las restricciones, previamente a la sanción del SINAPA?, y planteando algunos interrogantes a futuro, ¿las nuevas figuras introducidas durante la breve gestión aliancista, han sido analizadas en función de su factibilidad?

Por supuesto que existe en el marco de nuestro trabajo un elemento que es posible distorsione nuestras conclusiones. Nos referimos a la siempre latente posibilidad de que las restricciones hayan sido tenidas en cuenta y que los resultados logrados obedezcan a los objetivos propuestos. Sin embargo, partimos del supuesto de que esto no es así. Que como señala Majone para el caso de las políticas sociales, pero que nos atrevemos a trasladar al ámbito sobre el que estamos trabajando, muchas veces se confunde “lo deseable con lo factible” (1992: 393).

Una de las restricciones estructurales que no ha sido debidamente tomada en cuenta es la concepción que tienen los partidos políticos acerca del aparato del Estado. Como señala Ware, “Controlar el gobierno es un recurso para el partido (...) proveyéndolo de distintos medios para fortalecerse como la ubicación de sus simpatizantes en posiciones administrativas o cuasi administrativas en el aparato estatal” (Ware, 1996: 349). Si bien esta es una tendencia natural a todos los partidos del mundo como han demostrado Laver y Hunt (1992) el interés por ocupar posiciones en el Estado varía substancialmente entre los distintos países. El consenso existente entre los analistas es que donde priman las tendencias a ocupar las oficinas públicas es en los Estados donde no existe una sólida tradición burocrática.

Como señala Guy Peters “... el impacto de los intereses partidistas ha sido limitado por varios instrumentos estructurales y procesales (...) el más importante de tales instrumentos es la institucionalización del sistema de méritos para la designación y retención de los administradores, de modo que los partidos ya no puedan imponer grandes cambios en el personal administrativo cuando cambian los partidos gobernantes” (Peters, 1999: 338). Sin embargo, en el caso latinoamericano tales instrumentos han sido tradicionalmente débiles frente a las prácticas políticos-patrimonialistas que han caracterizado el comportamiento par-

tidario. En este sentido, ha sido un denominador común la mirada del Estado como botín de guerra luego de la batalla electoral.

Al mismo tiempo, es posible combinar esta concepción con el argumento de Barbara Geddes respecto de que el desarrollo de la eficiencia burocrática depende de que responda o no a los intereses inmediatos de la carrera de los políticos (1994). El ejemplo de la administración de las minas del cobre en el Chile socialista es ilustrativo al respecto.¹⁸ El dilema del político, privilegiar rendimiento económico u apoyos políticos de su coalición está presente también en el caso argentino.

Una segunda restricción, propia de nuestro país, es la relación entre los funcionarios puestos por los partidos políticos en una oficina determinada del aparato estatal con sus predecesores en el cargo. Lo que llamaremos la concepción de la “tabla rasa”¹⁹ pasa por el comportamiento demostrado en la historia argentina reciente de creer que el lugar que un funcionario determinado ocupa en el Estado prácticamente aparece con él. Así, los funcionarios cuando asumen una determinada posición tienden a creer que nada hay de lo previamente realizado que merezca continuarse, empezando casi desde cero frente a cada cambio. Esta restricción es especialmente importante por el hecho de que no sólo ocurre cuando los funcionarios que ocupan el nuevo lugar son de un partido distinto a sus antecesores sino que se expande a casi todo cambio de autoridades en la APN. Si a lo anterior le sumamos la aceleración de los tiempos provocada por la crisis actual la situación adquiere todo su dramatismo. Esta concepción dificulta la generación de continuidades institucionales, la construcción de políticas de largo plazo, y atenta contra la consolidación de una burocracia.

Una tercera restricción tiene que ver con la incompatibilidad entre un régimen escalafonario que plantea incentivos económicos al esfuerzo personal, con un Estado que se encuentra en situación de crisis fiscal en

¹⁸ Geddes señala el dilema que se le presenta al presidente Allende entre designar administradores técnicamente especializados (con lo cual se ganaría en eficiencia burocrática) u otorgar compensaciones a los partidos miembros de la coalición gobernante en compensación por los votos obtenidos. A esto ella denomina el dilema del político (1994: 17).

¹⁹ La concepción de “tabla rasa” la tomamos de las nociones epistemológicas acerca del progreso de la ciencia. Nadie comienza su tarea de investigación sobre la nada. El conocimiento científico es de alguna manera acumulativo, si bien esto no implica negar la existencia de cambios de paradigma o la incesante búsqueda de refutaciones a nuestras hipótesis.

forma permanente y se ve obligado a suspender en forma indiscriminada dichos incentivos.

Una cuarta restricción se relaciona con la participación de los sindicatos en el proceso de reforma. La APN cuenta con la particularidad de contar con dos entidades gremiales de representación general. El proceso de reforma del Estado fue llevado adelante con la participación e inclusión de una de ellas en el proceso de cambio (en este caso, UPCN) y la exclusión de la otra (La Asociación de Trabajadores del Estado, ATE²⁰). Obviamente, la afinidad política entre la administración justicialista y UPCN ofició como elemento clave. Por su parte ATE ha tenido históricamente posturas menos dialoguistas, más fuertemente ideologizadas. Estos dos elementos, su postura tradicional más la exclusión del proceso, ha generado un polo de resistencia, en este caso no menor.

Quinta, que la existencia de una cultura organizacional, basada en la inestabilidad, el clientelismo y las prebendas, no necesariamente desaparece por un cambio de escalafón. Es más, puede convertir al remedio en algo más nocivo que la enfermedad (Orlansky, 2000).

Sexta, última, y en línea con la anterior. Tiene que ver con las dudas respecto de si en algún momento la Administración Pública Nacional ha contado con una burocracia weberiana, en el sentido estricto del término, como para lanzarse a la construcción de una nueva e innovadora política de recursos humanos. Al respecto cabe señalar el planteo de Tomassi y Spiller sobre la inestabilidad institucional como una fuente de la alta politización de la administración pública nacional. La inestabilidad política, señalan, genera altos niveles de rotación, lo cual a su vez redundaría en altos niveles de politización con el propósito del Ejecutivo de generar mayor control sobre la burocracia (2000: 35). Como sabemos, la construcción de una burocracia weberiana implica necesariamente la despolitización de la misma.²¹

²⁰ La Asociación de Trabajadores del Estado es el gremio con perfil más combativo de ambos. Si bien como casi todo el espectro sindical, se encontró durante buena parte de su historia relacionado con el Partido Justicialista, las políticas desarrolladas durante la administración del presidente Menem deterioran ese vínculo. Además se encuentra ligada a la Central de Trabajadores Argentinos, central sindical opuesta a la CGT (Confederación General del Trabajo).

²¹ Si bien comprendemos que el desarrollo a lo largo del siglo XX del campo de la administración pública prácticamente ha desechado la noción de la tradición weberiana (y wilsoniana) respecto de la burocracia como órgano implementador de

¿Cómo han afectado estas restricciones? ¿Son la causa de esta realidad? ¿Qué impacto tiene esto en cuanto a los objetivos que se plantea el SINAPA? Y por último, ¿cómo afecta esta situación las capacidades estatales? O en otras palabras ¿cuál es la relación entre recursos humanos y capacidades estatales? En el apartado que sigue intentaremos dar respuesta a algunas de estas preguntas.

Respuestas Posibles

En primer lugar, lo que nosotros identificamos como una de las causas estructurales de esta realidad es lo que Iacovello denomina “la administración de recursos humanos en un contexto político” y dentro de dicho contexto el conflicto entre los funcionarios políticos y los funcionarios de línea (1996). El conflicto que nos interesa es el que se da alrededor de las estrategias de recursos humanos. Siguiendo a Iacovello, dicho conflicto es inherente a los roles que deben desempeñar, y se desarrolla intentando lograr un equilibrio entre la responsabilidad ante el público y la objetividad técnica que respectivamente tienen los funcionarios políticos y los de línea (1996: 14).

Sin poder en el presente trabajo abarcar toda la problemática referente al tópico señalado en el párrafo anterior, nos arriesgamos a señalar que pese a que la teoría postula que ambos grupos manejan recursos de poder importantes, en el caso argentino pareciera imponerse la lógica política por sobre la técnica, privilegiándose la confianza por sobre la capacidad de los empleados del Estado con la consiguiente distorsión del SINAPA.

Así, en este contexto, y remarcando lo planteado en el párrafo anterior, los objetivos del SINAPA en términos de generar una política de Estado para los recursos humanos tal cual planteaba Bonifacio, parecieran relegarse en función de la dinámica que adquiere el juego político. En este punto y retomando a Orlansky, se da el caso que muchas estructuras se adoptan no tanto por la eficiencia que otorgan sino por la legiti-

decisiones políticas carente de cualquier tipo de interés, entendemos en este caso como burocracia weberiana a la construcción de unas mínimas reglas de reclutamiento, jerarquías, profesionalización y estabilidad en el cargo en el aparato administrativo del Estado que permitan pensar el desarrollo de políticas públicas sin considerar a la burocracia como el principal obstáculo para su implementación.

midad que brindan, teniendo en cuenta sobre todo que la distorsión se da en la misma gestión de gobierno que a partir de la sanción del Decreto 993/91 implementó el SINAPA (2000: 10).

La primacía de lo político, o la resolución del dilema planteado por Geddes, en nuestro caso ha significado, por ejemplo, la percepción acerca de la poca transparencia de los concursos. También esto podría explicar, al menos en parte, la proliferación de modalidades de contratación de asesores que tienden a reemplazar en sus tareas a los funcionarios de planta. Por otro lado, la ausencia de continuidad institucional provoca la falta de lineamientos estratégicos organizacionales que derivan en agentes que desarrollan conductas de tipo individualistas. Esto se observa claramente en lo que a capacitación refiere.²²

La cultura organizacional, tal cual la describimos en el apartado anterior, sin dudas, ha distorsionado el proceso de la evaluación por desempeño. Y en este último elemento seguramente tiene gran influencia la lógica prebendalista con que los sindicatos actúan, que les impide separar el rendimiento de los agentes de la defensa de sus legítimos derechos.

La crisis de financiamiento del Estado se convierte en otro de los elementos claves. Los permanentes congelamientos respecto de la posibilidad de crecer en la carrera por cuestiones de “caja”, son un incentivo claramente negativo a la profesionalización. A esto habría que sumar que durante los últimos dos años se han utilizado los salarios de los empleados públicos como variable de ajuste para reducir los inabarcables déficits del Estado nacional.²³

Por último, también en relación con la cultura organizacional, la ausencia de una burocracia tradicional es un obstáculo. La historia indica que los Estados modernos la han desarrollado, y que si bien son ciertas las dificultades que tiene esta estructura para dar cuenta de las problemáticas que se dan en un mundo tan cambiante, no queda claro si es posible la construcción de una estructura más moderna saltando este paso.

²² Los agentes realizan cursos de capacitación en su mayoría producto de la oferta del INAP. La organización a la que pertenecen no interviene en dicho proceso. Así, la carrera del empleado público, en lo que a capacitación refiere, se desvincula de las necesidades organizacionales.

²³ Durante el año 2000 se aplicó un descuento del 12% a los empleados que tenían salarios superiores a mil pesos. El agravamiento de la crisis extendió el descuento al 13% e incluyendo a los empleados con salarios superiores a quinientos pesos.

Sería interesante en este momento referirnos a la cuestión de las capacidades estatales. En un conocido trabajo, Sikink (1993) plantea la relación entre capacidades estatales y la construcción de la burocracia pública. Para ello trabaja comparando el caso argentino con el brasileño. Allí atribuye la consecución de mayores logros en determinadas políticas a una mejor política de recursos humanos por parte del Estado brasileño. Adherimos a esta línea, al menos parcialmente. Venimos sosteniendo a lo largo de este trabajo que hay una relación directa entre los recursos humanos del sector público y el aumento de las capacidades del Estado para generar determinadas políticas. La pregunta pasa por cómo se establece esa relación en sentido positivo. ¿Cuáles serían los pasos a seguir para generar una estructura de incentivos que permita lograr un aumento considerable de las capacidades del Estado que tenga su base en una política orientada a los recursos humanos del sector público?

Cabe aclarar al respecto que entendemos que la construcción de capacidades administrativas (léase por ejemplo, el desarrollo de un eficiente cuerpo burocrático) no significa necesariamente aumento de capacidades estatales, cuestión a la que haremos referencia más adelante. Si bien las consideramos como condición necesaria para el desarrollo de las mismas.

El caso de nuestro país en este sentido es bastante paradójal. Decimos esto pues se ha lanzado a la profesionalización y modernización de su carrera administrativa a la par de los procesos más amplios de reforma del Estado, sin tener ni siquiera consolidada una burocracia en sentido tradicional. Por supuesto que la Argentina ha tenido enormes cantidades de empleados públicos pero ni su reclutamiento, ni su ascenso, ni sus salarios, ni su carrera se han regido por las formas tradicionales de la burocracia. Sin dudas, el decreto SINAPA apareció en el momento de la reforma y podría haber sido la oportunidad indicada para desarrollar una política de recursos humanos, como es hoy políticamente correcto nombrar “de Estado”.

Sin embargo, la situación actual del empleo público en la Argentina no ha significado contar con una masa crítica de empleados que permitan un mejoramiento del rendimiento del aparato estatal en su conjunto. Por el contrario, pareciera que la politización de la administración y otras distorsiones por el estilo se han acentuado a partir del SINAPA (Orlansky, 1997: 195).

Por lo expuesto hasta el momento, existe la sensación de que las cuestiones a tener en cuenta al momento de la generación de los cambios deberían girar básicamente alrededor del contexto político en el que se desenvuelve la administración pública. En este sentido, la relación entre políticos y burócratas, la relación de los partidos políticos con el Estado y entre ellos mismos, así como la estabilidad política, y por último, el papel de los sindicatos aparecen como los puntos neurálgicos desde nuestra perspectiva.

Las cuestiones planteadas en el párrafo anterior las comenzamos a esbozar previamente al referirnos a las restricciones. Luego específicamente a la relación entre políticos y burócratas, sobre la cual el trabajo de Iacovello es esclarecedor en este sentido. Coincidimos con su perspectiva de ver a la administración pública como una arena de conflictos en la cual interactúan actores internos y externos interesados en afectar los procesos internos de decisión (Iacovello, 1996: 6-7). Siguiendo con su argumento, las características del sistema de recursos humanos es clave pues define el poder relativo de cada grupo, afectando inclusive las reglas del juego político. También resaltábamos que en nuestro país pareciera haberse consolidado el predominio de los políticos por sobre los funcionarios.

En pos de equilibrar este sistema, en términos de Iacovello, una respuesta podría consistir en dotar de mayor poder a los burócratas. Una forma, de acuerdo a su hipótesis de trabajo, de equilibrar las decisiones entre ellos podría ser dotar de mayor poder al Congreso pues sus regulaciones para controlar a la burocracia terminan redundando en un mayor poder de los funcionarios de línea (1996: 24-25). La ausencia del Congreso en las grandes políticas de Estado en la Argentina es un tema recurrente, y si bien no es el foco de nuestro trabajo, nos parece importante resaltar este punto.²⁴

En segundo lugar es necesario que los partidos políticos dejen, al menos parcialmente, de ver al aparato estatal como un botín del cual apoderarse al ganar las elecciones. Es necesario también institucionalizar

²⁴ Al respecto y partiendo desde una visión principal-agente, Tomassi y Spiller señalan al Congreso como un principal con poca capacidad de control sobre la burocracia. Según su argumento esto se debe a tres razones: disciplina partidaria; mayorías legislativas del mismo partido que controla el ejecutivo; intereses de los legisladores más ligados a los de los líderes partidarios que a los de sus efectivos votantes (2000: 84).

la idea entre los políticos de que mayor profesionalización de la administración pública no significa necesariamente perjuicio para su gestión política.

Ambas cuestiones tienen que ver con la generación de cambios culturales y organizacionales profundos que solamente pueden provenir de la generación de corrientes de políticas con una amplia base social. En este sentido nos parece que no es posible que la reforma o modernización del Estado tenga éxito si no es acompañada por una profunda reforma política. La cual seguramente deberá redundar en mayores incentivos para resolver el dilema planteado por Geddes.

Y relacionado con este último punto aparece la cuestión de los sindicatos, para lo cual también dejaremos de lado la cuestión formal, en este caso los convenios colectivos, pues nos parece más relevante el papel que cumplen los sindicatos en tanto actores del proceso político. Como señala Orlansky (1997) la actitud de los sindicatos ha variado de acuerdo al tipo de organismo afectado por la reforma. Pareciera ser que en el caso de la administración central el proceso de reforma ha tenido la característica de alta politización combinando incentivos clientelísticos con aumentos salariales.

Básicamente como incentivo encontramos la inclusión de UPCN (uno de los dos gremios estatales más importantes) en la mesa de las decisiones, lo cual ha redundado en un control por parte del sindicato de importantes recursos de poder (Orlansky, 1997: 634; Orlansky, 2000: 13).

A nuestro entender esta situación se debe a las experiencias histórico-políticas por las que ha atravesado el Estado argentino, y por lo tanto el cambio no pasa simplemente por introducir modificaciones en la estructura legal o los marcos regulatorios. Definitivamente los cambios requeridos son mucho más profundos.

El SINAPA ha cumplido diez años y está atravesando en este momento una gestión política del mismo signo del que la originó, con el breve paréntesis de la gestión de la Alianza. El gobierno de De la Rúa también inició un proceso de modernización, en medio de una profunda crisis económica, sin embargo con un Estado con problemáticas sustancialmente diferentes al de 1991.

Con el cambio de gobierno del año 1999 se dio inicio a un nuevo proceso de reforma y modernización del Estado. Las líneas principales

del mismo aparecen tardíamente oficializadas en el Decreto 103/2001. Entre sus lineamientos principales se visualizaba la idea de generar una nueva relación entre Estado y ciudadanía a través de una mejora sustancial de los servicios que éste presta. La relación entre Estado y ciudadanos aparecía como el elemento central de este intento de reforma al afirmar que “el artículo 42 de la Constitución Nacional reconoce los derechos que le asisten a los consumidores y usuarios de bienes y servicios en especial a una información adecuada y veraz, en condiciones de trato equitativo y digno” (Decreto 103/2001) y por otro lado reafirmando el decreto 229/00 que establece ciertas obligaciones a las organizaciones respecto de los ciudadanos.

En este sentido, el instrumento innovador de gestión pasaría por generar un cambio de la cultura organizacional a partir de la implementación de la gestión por resultados, según aparece remarcado en los considerandos del decreto “(...) introducir en la gestión de las organizaciones públicas el cumplimiento de resultados mensurables y cuantificables.” (Decreto 103/2001). La flexibilización de normas y los incentivos al rendimiento aparecían también como dos puntos nodales de la propuesta.

A la pregunta de nuestro interés respecto de que plantea en torno a los recursos humanos, algunas de las definiciones que aparecían en el decreto estaban en concordancia con los planteos que se realizan en el presente trabajo. Entre otros puntos, señala la vulnerabilidad del empleo público frente al patronazgo político; la forma en la que la evaluación se transforma en un elemento equiparador más que de reconocimiento de méritos; la promoción automática producto del paso del tiempo. Por lo tanto las propuestas giraban en torno a establecer una relación entre el plan de modernización y el nuevo sistema de gerenciamiento de recursos humanos. Así el desarrollo de la carrera se proponía que se sustentara en el mérito, la transparencia, la igualdad de oportunidades, el fortalecimiento de las competencias de los agentes. El elemento que sobresalía es el que refiere a la promoción e incentivo de los mejores agentes y la separación de quienes no estén a la altura de sus responsabilidades.

Por otro lado aparecía en escena una nueva figura, en línea con los postulados generales del plan, que es la de Gerente de Programas. En los considerandos del decreto de creación de tal figura se señala “la incorporación de la figura de gerente de programa como responsable de

cumplir los objetivos de un programa presupuestario en condiciones preestablecidas de eficiencia, eficacia y calidad de gestión” (Decreto 992/2001). La figura del gerente se asociaba así a la de un contrato por rendimientos. El mismo tendría que cumplir compromisos de resultados de gestión y estaría sometido a un sistema de evaluación de resultados. Asociado a los lineamientos generales del plan, existía la posibilidad de otorgar incentivos de hasta un treinta por ciento por sobre su salario en el caso de que el rendimiento hubiera sido satisfactorio. Un elemento importante a tener en cuenta es que estos Gerentes no integraban el régimen de carrera y finalizaban sus funciones con cada ejercicio presupuestario.

En síntesis, el diagnóstico coincide con varios de los problemas planteados en este trabajo. Sin embargo varios elementos son importantes al momento de entender su fracaso. En primer lugar, un gobierno que terminó su mandato en forma anticipada en medio de una crisis sin precedentes, como marco general del desarrollo de la política. En segundo lugar, la gestión del proceso de reforma estaba a cargo de funcionarios que, dentro de la coalición político-electoral que triunfó en 1999, pertenecían a un partido político diferente al del presidente. Esto implicó: cambios permanentes, falta de liderazgo político, falta de apoyo político. En tercer lugar, y a diferencia del gobierno anterior, nunca se construyó una alianza política que sostuviera el cambio. En este sentido, la desconfianza respecto de UPCN por su ligazón con el Gobierno precedente y la imposibilidad de generar acuerdos con ATE debido al enfrentamiento en términos más generales por la política que llevaba adelante el gobierno, impidieron generar unas bases mínimas de apoyo al interior de las organizaciones estatales. Para finalizar, y en relación con el primer punto señalado, la crisis económica y política que permanentemente envolvió al gobierno de la Alianza impidió que el tema de la mejora del servicio civil ocupara un lugar privilegiado en la agenda del gobierno.

Antes de pasar a las conclusiones, es necesario señalar que el nivel de crisis que hoy envuelve a la Argentina ha sacado de agenda cualquier intento reformista. Si bien es posible ubicar en la agenda pública el tema reforma del Estado vinculado al de reforma política,²⁵ no es posible ubi-

²⁵ Ver al respecto los documentos del Diálogo Social que propician la Iglesia Católica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la Argentina durante el corriente año.

car en la agenda del gobierno ningún intento sistemático por mejorar los niveles de rendimiento de las burocracias públicas.²⁶

Conclusiones

No pretende ser el presente trabajo una investigación sistematizada sobre el régimen de empleo público argentino y la carrera de sus agentes. Simplemente intentamos hacer un recorrido crítico por las restricciones no tenidas en cuenta al momento del diseño de su principal escalafón de carrera (el SINAPA) y las formas que ha asumido en su implementación.

Ciertamente, y si bien no es condición suficiente como ya señalamos, para aumentar sus capacidades el Estado debe contar con recursos humanos acordes a las circunstancias, (leáse, el desarrollo de un aparato administrativo con un cierto grado mínimo de coherencia interna). El SINAPA ha significado un intento por el mejoramiento de los mismos, y si bien ha tenido aspectos positivos, al mismo tiempo ha profundizado ciertas problemáticas.

Una parte importante de las dificultades aparecen producto de no tener en cuenta las restricciones que operan en las arenas de políticas. Al mismo tiempo, las dificultades en la implementación son en parte efecto de esas mismas causas.

Así, la lógica del juego político, la vieja cultura organizacional, el crítico contexto económico, las rupturas en la continuidad institucional, la ausencia de un cuerpo burocrático consolidado, son entre otros, factores que han imposibilitado generar una masa crítica de recursos humanos que permita elevar las capacidades del Estado.

En síntesis, la realidad por la que atraviesa el aparato estatal argentino sólo es posible de ser modificada en tanto y en cuanto se generen determinados cambios culturales, determinados consensos políticos y ciertos compromisos a largo plazo. En este sentido, los partidos políticos, los sindicatos y los burócratas tienen un rol clave.

Para finalizar, y desde este diagnóstico, sería interesante pensar el problema de las capacidades estatales en una perspectiva más amplia.

²⁶ Respecto de la diferenciación entre agenda pública y agenda de gobierno ver Aguilar Villanueva (1993).

Es necesario un Estado con las capacidades suficientes para poder hacer frente a las complejas problemáticas que hoy lo afectan al mismo tiempo que cuente con un grado de autonomía relativamente importante.

Cuando nos referimos al concepto de autonomía no la pensamos en términos de capas burocráticas aisladas de la sociedad que toman decisiones. A partir de la importancia de los actores sociales en los procesos de definición e implementación de políticas, nos parece necesario recurrir a otra herramienta conceptual. Esta herramienta es la que Peter Evans denomina “*autonomía enraizada*”. Evans utiliza este concepto para remarcar las escasas posibilidades que tiene una burocracia aislada, por más profesional (en términos weberianos) que sea, por más capacitada que esté, para convertirse en agente del desarrollo económico. El autor remarca la necesidad de que dicha burocracia además de contar con cierto grado de autonomía y capacidad debe estar enraizada en la sociedad. Claramente destaca el autor “...que una red de lazos externos permite evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas frente a las iniciativas públicas”. Asimismo “...este análisis pone en tela de juicio la tendencia a equiparar capacidad con aislamiento, sugiriendo en cambio que la capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a las que puede denominarse autonomía enraizada” (Evans, 1996: 555).

Latinoamérica en general, y Argentina en particular, tienen una gran deuda en lo que a desarrollo refiere. Desde esta perspectiva, es que creemos que no es posible ningún intento de reforma pensado sólo en términos del aparato estatal. No es posible ningún proceso de reforma exitoso si no cuenta con una coalición político-social que lo sustente. Simplemente a esto se podría agregar un elemento adicional y como aspecto positivo: la Argentina cuenta hoy con un factor determinante, que es la vigencia de un sistema democrático estabilizado.

Bibliografía

- Ackerman, M. (1998). "Argentina" en Grupo de los 9, Ackerman (comp.), *Trabajadores del Estado en Iberoamérica*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- Acuña, C. (1995). *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Acuña, C. y F. Repetto (2000). *Marco de Análisis de la Políticas Sociales*, mimeo, CEDI, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). "Estudio Introductorio", en Aguilar Villanueva, L. (comp.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Bonifacio, J.A. (1995). "La experiencia Argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación", en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, N°4, CLAD, Caracas.
- Bresser Pereira, L. C., J. M. Maravall y A. Przeworski (1995). *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*, Madrid, Alianza.
- Burki, S. y G. Perry (1998). *Mas allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Cavarozzi, M. (1996). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Chiavenato, A. (1998). *Administración de recursos humanos*, McGraw Hill, Bogotá.
- Cunill Grau, N. (1999). "La reinención de los Servicios Sociales en América Latina. Algunas Lecciones de la experiencia", en *Reforma y Democracia*, N° 13, Caracas.
- Estévez, A. (1996), *El cambio de escalafón en la administración pública argentina: sus principales núcleos problemáticos*, Tesis de Maestría, Buenos Aires.
- Evans, P. (1996). "El estado como problema y como solución" en *Desarrollo económico*, Vol. 35, número 140, enero-marzo, Buenos Aires.
- Geddes, Barbara (1994). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Iacovello, M. (1996). "El juego Político y las estrategias de recursos humanos en la administración pública", *Cuadernos de investigación N°4*, AAG-Cepas, Buenos Aires.
- Laver, M. y W. B. Hunt (1992). *Policy and Party Competition*, Routledge, New York and London.
- Majone, G. (1992). "La factibilidad de las políticas sociales", en Aguilar Villanueva, L. (comp.), *La hechura de las políticas públicas*, Miguel Angel Porrúa, México.
- Marshall, A. (1996). "Empleo público en América Latina" en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 2, N°2, México.

- Meltsner, A. (1992). "La factibilidad política y el análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, L. (comp.), *La hechura de las políticas públicas*, Miguel Angel Porrúa, México.
- Minteguiaga, A. (2001) *Informe Final de Beca de Maestría en Políticas Sociales*, Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires.
- Orlansky, D. (1996). "Funciones, transformaciones, desafíos: el Estado empleador en Argentina a fin de siglo", en *Etica, profesionalización y reformas en la función pública*, Anales 4, CLAD, Caracas.
- _____ (1997). "El Estado en Transición 1989-1995. El nuevo estado empleador" en Cantón, D. y Jorrot, J. (comps.), *La investigación social hoy*, IIGG, Facultad de Ciencias Sociales, CBC, U.B.A, Buenos Aires.
- _____ (1997). "Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical. Argentina 1989-1995", en *Estudios Sociológicos*, Colegio de México, Vol. XV, N°45.
- _____ (2000). "Reforma del Estado y el empleo público. Innovaciones en las condiciones laborales. Argentina 1989-1999", III Congreso latinoamericano de sociología del trabajo, Buenos Aires.
- Peters, G. (1999) *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Senén Gonzáles, S. y A. Arango (1996). "La Descentralización en la Reforma Educativa Argentina ¿Política Educativa o Política Fiscal?", Ponencia presentada en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil, Noviembre.
- Sikkink, K. (1993). "Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista", en *Desarrollo Económico*, N°128, Buenos Aires.
- Tommasi, M., P. Spiller y otros (2000). *Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino. Hacia una agenda institucional*. Fundación Gobierno & Sociedad, PNUD. Editorial Universidad de Buenos Aires.
- Ware, A. (1996) *Political Parties and Party Systems*, Oxford University Press.

Otras Fuentes

Boletín Oficial de la República Argentina.

Diario "Página 12".

Documento interno (2001), Instituto para la Administración Pública (INAP).

Entrevistas a funcionarios de la Administración Pública Nacional, mayo, junio y julio de 2001.

Informe de resultados: retiro voluntario del personal de la Administración Pública Nacional (2001), Dirección Nacional del Servicio Civil.

Informe de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (2001).

Ley de Presupuesto Nacional, (2001), *Presupuesto Nacional 2001. Ley 25401 Distribuida por la Decisión Administrativa N°1 del 9 de enero del 2001*. República Argentina.

Ministerio de Cultura y Educación, CFI, “Servicios Educativos Nacionales en las Provincias. Información básica sobre aspectos financieros y edilicios”, agosto 1991.

Revista de la Dirección Nacional del Servicio Civil de la República Argentina, N° 1 a 4, enero-diciembre de 1998.

Palabras clave

Estado – Administración Pública – Capacidades Estatales – Régimen de Empleo Público – Burocracia

Abstract

This paper looks into the state capacities of the Argentine State viewed in the light of administrative and bureaucratic capacities developed by the Menem administration. The authors analyzed SINAPA or Sistema Nacional para la Profesionalización Administrativa (National System for Administrative Professionalization), the main policy for civil service in the 1990s. Going beyond technical characteristics, the paper focuses on actors and constrictions that have operated in the implementation of said policy. This can help explain why the policy did not accomplish everything it set out to do. The underlying hypothesis is that the absence of a professional bureaucracy is one of the most important causal factors for the poor performance shown by the Argentine State.