

EL SISTEMA DE MÉRITO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Mario Meneghini¹

Hace 19 años, en un artículo para la revista *Civilidad*², analizamos el SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa). Comentamos entonces, que si bien permitió un mejor ordenamiento de un 10% del personal de la Administración Pública Nacional (que era el comprendido en el mismo) como tal escalafón, adolecía de defectos técnicos. Pese al tiempo transcurrido, el gobierno de la provincia de Córdoba adoptó parcialmente el esquema del SINAPA en su reciente llamado a concurso para cubrir 747 cargos jerárquicos (Decreto 888/10). En el Anexo I comentamos este antecedente, pues puede servir de *caso testigo* sobre la manera habitual de utilizar una norma que aparentemente reemplaza el clientelismo en la cobertura de cargos públicos, pero que, en realidad, sólo maquilla la discrecionalidad del gobierno que se niega a resignar la facultad de designar al personal por motivos ajenos al bien común. Por ello, en este artículo nos interesa realizar un estudio conceptual del tema.

Los países más desarrollados, comprendieron ya hace más de un siglo, que resulta imprescindible para la eficacia del Estado disponer de un cuerpo de funcionarios permanentes, cuidadosamente seleccionados. Con respecto a la estabilidad del personal, hoy confluye el interés del propio gobierno en ejercicio, con el deseo de seguridad de los empleados. Pero, durante mucho tiempo, el incipiente derecho administrativo utilizó la tesis de que el funcionario no tiene un derecho adquirido, asimilándolo al mandatario. Con el constitucionalismo, estos argumentos que habían servido para acrecentar el poder de la monarquía absoluta, fueron utilizados al servicio de la política liberal de los partidos. Surgió así el sistema de despojos –*spoils system*– y de clientelas políticas, basado en el carácter precarial de la función pública. Recién en la segunda mitad del siglo XIX, cuando la burguesía accede plenamente al gobierno del Estado, se invierte la argumentación para lograr la inamovilidad de los funcionarios. Este proceso se dio originalmente en Gran Bretaña, donde el Informe Northcote-Trevelyan recomendó ciertas normas para la selección de los miembros del servicio administrativo permanente, que se aplicaron primeramente con los candidatos a desempeñarse en la India. Consistían en la abolición del patronazgo y la selección de los candidatos a través de un examen de capacidad. Estas normas se tomaron posteriormente como modelo en muchos países.

Donde el sistema del *spoils system*, como procedimiento habitual de premiar los servicios a un partido político con empleos públicos, desalojando a los ocupantes anteriores de los cargos, tuvo mayor vigencia fue en Estados Unidos. Allí la filosofía de la democracia jeffersoniana-jacksoniana desconfiaba del profesionalismo en la administración pública. Fue el presidente, general Jackson, quien, al llegar al cargo en 1829, puso en práctica oficialmente el sistema de despojos, reemplazando a miles de empleados por miembros de

¹ MENEGHINI, Mario, “El intento actual de Reforma Administrativa”; *Civilidad*, N° 26, julio/septiembre de 1991, págs. 36-41.

su partido. En el primer mensaje al Congreso, Jackson explicó que las tareas de los empleados públicos son tan simples que cualquier hombre inteligente puede realizarlas. Recién en 1883, a raíz de algunos escándalos provocados por deshonestidad de los funcionarios, sumado al temor del Partido Republicano de perder la siguiente elección –con lo cual serían cesanteados en la Administración sus partidarios- se aprobó la ley Pendleton que estableció el sistema del Servicio Civil.

Los argumentos con los que se pretendió –y aún se pretende, en la Argentina- justificar la necesidad de que los cargos de la Administración sean cubiertos discrecionalmente por el gobierno, pueden resumirse así:

- El partido que accede al poder necesita que los funcionarios sean personas de su confianza, para poder cumplir con los programas partidarios, sin peligro de sabotajes.
- La existencia de un cuerpo de funcionarios permanentes, puede degenerar en una casta, oligárquica e irresponsable.
- Los partidos políticos en el sistema democrático, deben poder *recompensar* a sus partidarios con los cargos públicos; de lo contrario, no podrían lograr el apoyo activo de suficientes personas.

Las ventajas del sistema de mérito, según el cual cada cargo debe ser ocupado por la persona más idónea, son las siguientes:

1. Asegura mayor garantía de imparcialidad a la actividad de la administración pública.
2. Aumenta considerablemente la eficacia de la administración, al seleccionar a sus empleados por sus aptitudes, y permite que, con la continuidad, obtengan una experiencia sumamente valiosa.
3. Aprovecha el talento de los mejores ciudadanos, al permitir que ingresen todos los que desean hacerlo, sin prejuicios partidistas.
4. Contribuye a lograr que el personal adquiera un espíritu de cuerpo, proclive al mejoramiento del servicio y a disminuir la corrupción.

Los argumentos contrarios al sistema de mérito no tienen consistencia:

- a) No es fácil encontrar, al menos para los cargos superiores, personas que sean, además de políticamente confiables, suficientemente preparadas, y que puedan, además, abandonar sus negocios o profesiones, para ocupar un cargo público, sabiendo que sólo permanecerán en él cuatro años.
- b) La teoría de que un partido sólo puede funcionar si sus partidarios mantienen la esperanza del botín político, es la supervivencia de otra teoría, que sostenía que únicamente podía armar un ejército quien ofreciera buenas perspectivas de pillaje.

En la Argentina, se promulgó el primer estatuto del empleado público en 1957, año en que se incorporó también, al Art. 14 bis de la Constitución Nacional, el derecho a la estabilidad de los agentes del Estado. Desde entonces, se fueron añadiendo algunas normas que configuran parcialmente una carrera administrativa. Pero, puede afirmarse que no existe todavía un verdadero servicio civil basado en el principio del mérito, que garantice integralmente que el ingreso y promoción de los empleados no estarán supeditados a la

voluntad discrecional de las autoridades políticas. Desde el año 1980, en virtud de la ley 22.140, se adoptó oficialmente la denominación de Servicio Civil de la Nación para encuadrar a la mayor parte del personal de la administración nacional; la denominación se mantiene en la ley 25.164 que deroga parcialmente la anterior, pero no se han implementado aspectos sustanciales que hacen a la carrera administrativa.

En la década de 1990 –adhiriendo a una moda del momento- se dio prioridad a la reforma del Estado, quedando la reforma administrativa reducida a un aspecto parcial y subordinado, de modo que las principales cuestiones de la misma fueron soslayadas o postergadas para un futuro incierto. Se puso el acento en la reducción de la dotación de personal, confundiendo menor cantidad con mejor calidad de los agentes públicos³. Se privilegió atacar “la hipertrofia del Estado más que su deformidad”, provocando que “funciones verdaderamente relevantes, y a veces críticas, no pueden desempeñarse por falta de recursos humanos calificados o de recursos materiales indispensables”⁴.

Se determinó que el eje de los cambios sería el SINAPA, nuevo régimen escalafonario que permitiría lograr una administración moderna que aplicara nuevos modelos de gestión. Sin embargo, al cabo de dos décadas, se debe reconocer que “por inconvenientes de diseño, dificultades al interior de las instituciones o discrecionalidad de las autoridades políticas, la implementación del sistema viene sufriendo distintos avatares y aún no ha logrado cumplir con las expectativas iniciales”⁵. El aspecto central de todo sistema de mérito es la selección de los funcionarios superiores, pues bien, en el SINAPA “el funcionario que convoca la selección es el que propone la conformación del comité de selección”⁶, pudiendo dudarse, entonces, de la objetividad del procedimiento.

Un caso preocupante se verifica en el INDEC, donde la intervención en 2007 desmanteló los equipos técnicos, desquiciando el manejo de las estadísticas nacionales, imprescindibles para un correcto diseño de políticas públicas. Este organismo, que gozó en el pasado de un prestigio internacional, debió enfrentar el Censo 2010 en condiciones que hacen dudar de la confiabilidad de los datos recopilados. Un grupo de profesionales de carrera alertó que un censo mal diseñado “daña por diez años todo el sistema estadístico del país”. También el Consejo Académico Universitario –constituido oficialmente para evaluar el INDEC- reclamó la postergación del censo (Clarín, 10-10-10).

En aquellos países donde la administración pública se ajusta al sistema del mérito, la misma

³ “Falta una visión estratégica integral, y predomina la visión de restricción del gasto sobre la visión de los recursos humanos como capital de la organización”: IACOVELLO, Mercedes; TOMMASI, Mariano, “Diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil. Caso Argentina; Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, pág. 74.

⁴ OSLAK, Oscar. “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”; en: KLIKSBURG, Bernardo (comp.). “El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional”; México, INAP-FCE, 1994, pág. 68.

⁵ Fundación Unión. “Proyecto de investigación y diagnóstico sobre profesionalismo de los agentes públicos que desempeñan funciones ejecutivas en la Administración Pública Nacional”; Buenos Aires, 1999, pág. 7.

⁶ IACOVELLO, Mercedes; TOMMASI, Mariano, “Diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil. Caso Argentina; Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, pág. 78.

ha llegado a tener una eficacia y a gozar de un prestigio indiscutible. La consecuencia más importante es que disminuye drásticamente la cantidad de cargos que pueden cubrirse por designación directa del gobierno:

-En Francia, el número de cargos excluidos de la carrera administrativa no pasa de 300, incluyendo los subsecretarios parlamentarios, los miembros del gabinete de cada ministro, y parte de los miembros del Consejo de Estado.

-En Gran Bretaña, ese número se reduce a 100, incluyendo el Primer Ministro, los miembros del gabinete, los subsecretarios parlamentarios y otros.

-En Japón, el Primer Ministro sólo puede designar 20 ministros y 4 asesores; los viceministros son de carrera y al retirarse *eligen al sucesor*.

El gobierno moderno es una actividad técnica, políticamente conducida. Por eso, la administración pública, como brazo civil del Estado, ha adquirido una gravitación innegable en la vida de los países, y, en particular, en el nuestro. Es que ya no basta la orientación general impresa a la labor gubernativa por el nivel político, ni la intuición genial de un caudillo; la complejidad de los problemas de la vida contemporánea requiere la experiencia y competencia de los funcionarios de carrera, que poseen la información actualizada y el contacto directo con la realidad.

Es sabido que la Argentina ha perdido ya muchos años, y ha retrocedido desde el sitio que ocupaba hasta hace unas tres décadas. El país deberá realizar un esfuerzo enorme para no quedar definitivamente rezagado en el mundo, lo cual implica un formidable desafío para el Estado, que deberá incrementar su eficacia.

Si no se adoptan medidas urgentes que permitan revertir la situación, las consecuencias son previsibles e inevitables. Y para este salto cualitativo que necesita realizar el Estado, resulta imprescindible mejorar sustancialmente su sector administrativo. La capacidad administrativa es un factor multi-penetrante que, aunque nunca decisivo por sí mismo, afecta a todos los factores que pueden impedir o lograr un desarrollo nacional óptimo.

Los expertos de las Naciones Unidas han señalado expresamente que “las deficiencias de los servicios de administración pública pueden tener graves repercusiones sobre el aprovechamiento eficaz de los recursos y oportunidades nacionales para el desarrollo con que se cuenta en determinado momento”⁷. Como, además, se requiere cierto tiempo antes de que las medidas que se adopten para mejorar la calidad de los servicios administrativos comiencen a dar resultados, es insensato postergar el tratamiento adecuado del tema.

Según un axioma escolástico, lo último en la acción es lo primero en la intención, es decir, que lo primero debe ser la formulación de objetivos claros. La suma de muchos datos y proyectos no da como resultado un plan; son, por el contrario, los objetivos fundamentales los que permiten encuadrar los detalles, para que exista un verdadero plan. Y lo que está

⁷ NU-Naciones Unidas-Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo. “Fortalecimiento de la Administración Pública y de las finanzas para el desarrollo en el decenio de 1980: problemas y enfoques”; Nueva York, 1979, pág. 2.

fallando es, precisamente, la formulación de una estrategia en materia de administración, lo que impide que hasta el programa más simple tenga posibilidad de ser ejecutado. Cuando existe claridad conceptual sobre los objetivos y los modos de lograrlos, no reviste mayor dificultad en elegir y explicitar los medios. En cambio, cuando no existe tal claridad, de poco servirá un conjunto de buenos instrumentos técnicos. Oportunamente, esbozamos unas *pautas para una reforma administrativa integral de la Administración Pública*, que adjuntamos como Anexo II, pues siguen teniendo vigencia.

Nos resulta llamativo que, desde 1983, en los 17 años que el gobierno argentino estuvo a cargo del mismo partido que en el presente, no se haya tenido en cuenta lo que recomendó el fundador de dicho partido, en su testamento político⁸:

“...el gobierno que necesitamos debe caracterizarse por:

- a) Tener centralizada la conducción y descentralizada la ejecución;
- b) Actuar con planificación, estableciendo la suficiente flexibilidad que permita introducir los reajustes que correspondan. Entre los planificadores y quienes decidan y ejecuten, debe existir una absoluta coincidencia de equipo;
- c) Posibilitar la participación de todo el país, procurando instrumentar la forma para facilitar el alcance de los objetivos propuestos;
- d) Concebir el gobierno como un medio al servicio total de la comunidad, para lo cual **deberá lograr la máxima eficiencia posible;**
- e) **Contar con funcionarios estables, de la mayor capacidad, que permanezcan ajenos a los cambios políticos.”**

Ante una orientación tan sensata y precisa, sólo bastaría concretarla.

Fuentes:

Conesa, Eduardo. “Democracia, servicio civil y desarrollo económico”; Buenos Aires, mimeo, mayo de 1988.

Iacovello, Mercedes. “El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas”; Buenos Aires, CEPAS, 1996.

Iacovello, Mercedes-Tommasi, Mariano. “Diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil. Caso Argentina; Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

Anexo I

⁸ PERÓN, Juan D. “Modelo Argentino para el proyecto nacional” (1-5-1974); Buenos Aires, El Cid Editor, 6ta. Edición, 1986, pág. 128-129.

CONCURSOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CÓRDOBA

El gobierno de la provincia de Córdoba adoptó parcialmente el esquema del SINAPA (escalafón nacional) en su reciente llamado a concurso para cubrir 747 cargos jerárquicos (Decreto 888/10). Efectivamente, la cobertura de los cargos de: Jefe de Área, Sub-Dirección de Jurisdicción y Dirección de Jurisdicción, se realiza por concurso abierto, y para los dos últimos cargos citados la designación tiene un término de cinco años.

Según el Escalafón vigente (Ley 9.361), las *pautas de puntaje* (Art. 19), permiten obtener a quien se postula para un cargo de Personal Superior, sin ser agente permanente ni tener estudios superiores, pero ocupando dicho cargo interinamente, una calificación suficiente para ganar el concurso.

Los postulantes ajenos a la APP, y los agentes permanentes, podrían obtener mayor puntaje; pero tanto la prueba de oposición como la entrevista personal, dejan un margen de discrecionalidad, que sólo podría ser compensada con jurados propuestos por las universidades o colegios profesionales⁹. En este caso, al estar integrados los Tribunales de Concursos por un representante sindical y dos funcionarios, designados por la Comisión Laboral de Concurso y Promoción, a su vez nombrados por el titular de la Jurisdicción, no existe suficiente garantía de objetividad en la evaluación. Se ha detectado, por ejemplo, al cruzar los datos del orden de mérito con los de integrantes de Comisiones, que siete miembros de éstas obtuvieron el primer lugar en los respectivos concursos. “Fueron organizadores y concursantes al mismo tiempo” (La Voz del Interior, 28-9-10).

El gobierno provincial, como modo de responder a las críticas recibidas, conformó –a posteriori– un comité académico para controlar el proceso en marcha, y convocó a escribanos para garantizar la custodia de los cuestionarios de examen. Dicho comité sólo verificó el cumplimiento de la formalidad del procedimiento, pero no podía corregirlo, informando que “no se advirtió irregularidad alguna en el cumplimiento de los aspectos formales y sustanciales previstos”.

Se presentaron a los concursos “docenas de interinos que fueron aportantes a la última campaña de Unión por Córdoba”, así como “un nutrido listado de familiares de funcionarios de alto rango que concursaron” (La Voz del Interior, 12-9-10). Por otra parte: “El hecho de que los tribunales que deberán juzgar a los postulantes estén conformados por funcionarios del Gobierno, militantes y representantes gremiales no ayuda en nada”. “No hay un solo representante del sector académico en esta provincia universitaria por historia y por presente”¹⁰.

Varios partidos políticos cuestionaron este llamado a concurso, pero es una reacción tardía

⁹ Así está ocurriendo, en la actualidad, en la Provincia de Salta, donde los jurados, que se componen de cuatro miembros, deben incluir dos representantes externos -de una universidad y de un colegio profesional-, según el perfil requerido (LaHoradeSalta.com.ar/6-9-10).

¹⁰ GUEVARA, Virginia. “Hacia una doble estructura de funcionarios políticos”; La Voz del Interior, 7-8-10.

e improcedente, puesto que se está cumpliendo estrictamente el Escalafón, **aprobado por unanimidad** en febrero del 2007 en la Legislatura. Tampoco hubo planteos previos –ni políticos ni sindicales- por haber estado congelada la carrera administrativa durante 15 años, ya que el escalafón anterior quedó suspendido desde 1995, cuando el gobernador Ramón Mestre declaró la emergencia provincial.

Con la normativa vigente, la estructura administrativa creció en tres niveles jerárquicos: directores y sub-directores de jurisdicción, y jefes de área, incorporándolos al Escalafón, que constaba de 14 Categorías, y pasó a tener 17. De allí la alarma –extemporánea- de los principales aspirantes al gobierno provincial, al advertir que, en la administración central, los cargos de designación política han disminuido de unos 800 a menos de 100 (ministros, secretarios, subsecretarios y directores generales).

En realidad, que la mayoría de los cargos públicos queden incorporados al cuerpo de personal permanente debería ser una buena noticia. El problema es que en nuestra provincia –y en la Argentina- no se respeta el sistema de mérito, en virtud del cual todo cargo público permanente debe ser cubierto por el aspirante más idóneo. Por el contrario, como acaba de suceder, sigue vigente el *spoils system* (sistema de despojos), consistente en la distribución de los cargos públicos como botín de guerra de la fracción política que asume el gobierno. Si además, el gobierno que termina su mandato puede dejar a sus partidarios incorporados a la planta permanente, para obstaculizar la gestión del sucesor, mejor.

Como expresa un conocido axioma *la única verdad es la realidad*, y la realidad que ha quedado expuesta con el orden de mérito de estos concursos señala que de los 700 aspirantes de fuera de la administración, solo 15 pudieron ganar (2 % del total de cargos concursados), y el 80 % de los cargos quedarán para quienes los ocupaban interinamente (La Voz del Interior, 24-9-10).

Se han señalado dos casos extremos, no impedidos por la legislación vigente:

-El actual secretario de Minería, Aldo Bonalumi, se postuló para un cargo de Director de Geología, cuyo titular actual y subordinado suyo, integró el jurado que lo evaluó; por cierto, ganó el concurso.

-Doce representantes de la Unión de Personal Superior, actuaron como jurados y simultáneamente se presentaron para concursar en otros cargos. Sólo uno de ellos no ganó, pues no se presentó a rendir, los otros 11 quedaron primeros en el orden de mérito.

Una periodista resumió así lo que acaba de ocurrir: “Los concursos tuvieron la enorme virtud de transparentar de modo casi obscuro cómo funciona la maquinaria que garantiza que en el Estado permanezcan hasta el momento de jubilarse quienes casi invariablemente acceden por acomodo”¹¹.

En conclusión, la función pública sólo llegará a tener la mayor eficacia cuando sus

¹¹ GUEVARA, Virginia. “Tan transparentes que resultaron obscuros”; La Voz del Interior, 25-9-10.

integrantes sean seleccionados por sus méritos profesionales, al margen de cualquier influencia partidaria o familiar.

Fuentes:

Ase, Iván. “¿Profesionalización o reparto de privilegios?”; La Voz del Interior, 7-8-10.

Ley Provincial N° 7.233 Estatuto del Personal de la Administración Pública Provincial (7-1-1985).

Ley Provincial N° 9.361 Escalafón Administración Pública Provincial (21-2-2007).

www.cba.gov.ar

Anexo II

PAUTAS PARA UNA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

Los intentos de mejorar el sector público argentino¹² (1), además de las recomendaciones de expertos¹³ (2) y de organismos internacionales¹⁴ (3), hacen inexcusable tener en cuenta la experiencia y los conocimientos acumulados sobre esta materia, a fin de evitar repetir errores y encarar la modificación deseada con posibilidades de éxito.

Nos interesa destacar aquí, de manera concisa, los aspectos fundamentales de los que depende el resultado de cualquier programa de reforma. Consideramos que lo más importante no es el contenido de un programa, sino su teleología y la estrategia diseñada

* Versión actualizada de lo publicado en Civilidad, N° 26.

¹² ZABALA, Luis O., “Racionalización para el desarrollo”; Buenos Aires, Depalma, 1991.

MENEGHINI, Mario. “El intento actual de reforma administrativa”; Civilidad, n° 26, julio-septiembre de 1991.

¹³ CFI-Consejo Federal de Inversiones. “Manual operativo de la dirección de planificación administrativa”; Buenos Aires, 1976.

LOSADA I MARRODÁN, Carlos (edit). “¿De burócratas a gerentes?”, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

METCALFE, Les; RICHARDS, Sue. “La modernización de la gestión pública”; Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

CROZIER, Michel. “Cómo reformar al Estado”; FCE, México, 1992.

MARSHALL, Adriana (comp.). “El empleo público frente a la crisis”; Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1990.

KLIKSBERG, Bernardo. “Hacia un nuevo paradigma en gestión pública”; en: AAVV. “La democracia frente al reto del Estado eficiente”, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

¹⁴ Naciones Unidas. “Fortalecimiento de la Administración Pública y de las Finanzas para el desarrollo en el decenio de 1980: problemas y enfoques”; Nueva York, 1979.

Naciones Unidas. “Manual de mejoramiento de la gestión en la Administración Pública”; Nueva York, 1980.

para aplicarlo. Es absurdo iniciar un proceso de cambio gubernamental sin tener precisado lo que se desea ni cómo se pretende lograrlo. Además, como muy bien lo señala un diagnóstico sobre el caso argentino: “Cualquier intento serio de reforma administrativa requiere una fuerte acumulación de poder político que la haga creíble y legítima no sólo para el conjunto de la sociedad sino en especial para los propios funcionarios públicos”¹⁵ (4).

Resulta necesario decidir sobre cuatro aspectos sustanciales, que configurarán un modelo estratégico y sobre la base del cual podrá recién formularse un programa.

1. SISTEMA DE MÉRITO

Esta decisión condicionará todo lo que se intente a posteriori. Ningún servicio civil eficaz puede prescindir del sistema de mérito, en virtud del cual todo cargo público permanente debe ser cubierto por el aspirante más idóneo. Ya hemos mencionado el caso japonés, que se asienta en que todos los cargos, menos 24, son cubiertos por riguroso concurso cuya objetividad está garantizada por la independencia que goza la autoridad nacional de personal encargada de organizar la selección. La *Jinji In*, integrada por tres miembros, tiene la misión de velar, junto con el primer ministro, de la buena aplicación de los estatutos (Crozier, 83/84).

2. CONCENTRACIÓN EN EL MANEJO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La única garantía de éxito de un programa de reforma administrativa es que sea diseñado y coordinado por un solo organismo. Sin perjuicio de la necesaria desconcentración en la ejecución, y la participación activa de todos los organismos, es imprescindible concentrar en una sola unidad orgánica la conducción normativa sobre:

Programación presupuestaria

Personal

Análisis administrativo (organización y métodos)

Informática

Capacitación

Recursos materiales (suministros).

Ese organismo –que puede ser la actual Secretaría de la Función Pública- debe coordinar el proceso de perfeccionamiento administrativo con un criterio global e interdisciplinario, evitando “las soluciones parciales que a menudo sólo contribuyen a acrecentar las deformaciones” (CFI, 4). Sobre la conveniencia de preferir una dependencia que esté incluida en el organigrama del gobierno nacional, recordemos la opinión de los expertos de las Naciones Unidas:

“A lo largo de los años, los gobiernos han optado por utilizar comisiones *ad hoc*, comités, grupos de trabajo y otros órganos especiales y transitorios para estudiar los diferentes problemas administrativos pendientes y para proponer soluciones idóneas. Al darse cuenta

¹⁵ IACOVELLO, Mercedes; TOMMASI, Mariano, “Diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil. Caso Argentina”; Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, pág. 77.

de la poca eficacia de este sistema, muchos de ellos han creado un tipo u otro de dispositivo permanente, como medida complementaria” (Naciones Unidas, 1980, 1).

3. CONDUCCIÓN DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA POR ESPECIALISTAS DEL GOBIERNO

La reforma administrativa es, como lo define la CEPAL, un proceso permanente; de allí que su conducción deba estar a cargo de especialistas integrantes del propio gobierno, identificados con un proyecto político y auxiliados por personal permanente, no por consultores externos. Algunos expertos podrán ser contratados para colaborar en rubros específicos, pero es un grave error confiarles la dirección de una actividad tan delicada. La Escuela de Gobierno John Kennedy, de la Universidad de Harvard, explica que:

“En contraste con la educación para los negocios, el entrenamiento para la vida pública requiere una profunda comprensión del contexto político y constitucional de la gestión gubernamental, en donde la autoridad y el poder se hallan ampliamente difundidos” (Kliksberg, 51).

Para el último intento formal de reforma, encarado durante la presidencia Menem, se contrató a tres consultoras: Arthur Andersen, Mc Kinsey y Egon Zehnder, que cobraron 500.000 dólares mensuales. Trabajaron 37 personas, constituyendo un equipo “que no es especializado en temas administrativos estatales” (Clarín, 17-3-91); no puede extrañar, entonces, que no haya habido ninguna mejora.

La experiencia demuestra que una reforma basada sobre estudios de expertos ajenos a la administración sólo puede implantarse por vía coercitiva, generando automáticamente la resistencia del personal de carrera. A la inversa, cuando el estudio es realizado por personal permanente la resistencia es menor “e incluso la participación de los integrantes en el diseño de procedimientos que ellos mismos usarán, aumenta la probabilidad de éxito” (Cainzos, 21).

4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INTEGRADA A UN SISTEMA

Suponiendo que una reforma administrativa tuviese éxito en el orden nacional, quedaría inconclusa la reforma integral del sector público argentino, pues que los otros dos niveles – provincial y municipal- no quedarían abarcados en las eventuales mejoras. Y, a la fecha, **en dichos niveles de gobierno trabajan 2.545.374 empleados, la 4/5 partes del total del empleo público.**

Por ello, sostuvimos hace tiempo (Meneghini, 41) la necesidad de crear un Consejo Federal de la Administración Pública, con atribuciones para recomendar la adopción de normas, sistemas y procedimientos uniformes, coordinando la actividad en los tres niveles de gobierno. Felizmente, se constituyó –no por influencia nuestra- el Consejo Federal de la Función Pública, por acuerdo del 22-12-92 entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, suponemos que por falta de decisión política, este organismo no ha podido lograr ningún resultado apreciable, y el sector público continúa en la situación descrita en el artículo citado.

