

# SERVICIO CIVIL Y GOBERNABILIDAD: RECONSTRUYENDO LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL EN LA TRANSICIÓN

JOSÉ ALBERTO BONIFACIO \*

*Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.*

*Carta Iberoamericana de la Función Pública*

**E**n 2003 se completan los veinte años de la recuperación de la institucionalidad democrática en Argentina, el período más extenso desde la vigencia del voto universal a principios del siglo veinte, pero las reglas relativas a dicha institucionalidad y las prácticas que se sucedieron en el período reciente, dan cuenta de dificultades para consolidar el contrato indispensable entre los principales actores concernidos a fin de satisfacer los requisitos necesarios para su reproducción. Apreciamos que este contexto es explicativo, en medida importante, de las dificultades para establecer una institucionalidad administrativa, y con ella la vigencia efectiva de un sistema de función pública basado en el mérito y el desempeño.

Al mismo tiempo nos proponemos explorar argumentos según los cuales la institucionalidad administrativa puede convertirse en un recurso valioso de la gobernabilidad democrática, por estar construida sobre bases tales que permitan mejorar la calidad de la elaboración y ejecución de las políticas públicas. En este sentido, será necesario considerar si el debate sobre las relaciones entre burocracia y política es representativo de la tradición y la realidad de nuestro sistema político y administrativo, a fin de situar los conceptos conforme a la particular realidad que consideramos.

Finalmente, tratamos de establecer de qué modo, en las condiciones vigentes, se podrían realizar exitosamente políticas orientadas a consolidar una institucionalidad administrativa que se corresponda con una democracia consolidada, en particular, un sistema de función pública basado en el mérito y el desempeño.

---

\* Director del Sistema Nacional de Capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina; Coordinador del Área de Gestión Pública de la Maestría en Gobierno de la Universidad de Palermo y Profesor Adjunto Interino de Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

## 1. Avatares institucionales de la gobernabilidad reciente en Argentina

Argentina ha transitado en los años recientes un proceso que, sin destacar por su originalidad en la región, puede ser reconocido probablemente como el mayor desafío desde que recuperara la institucionalidad democrática hace veinte años atrás. Si bien en la primera mitad de ese período mantenía vigencia el riesgo de la ruptura de esa institucionalidad por vía de la intervención militar, las dificultades para viabilizar un modelo de desarrollo y progreso social fueron el flanco débil de la transición democrática, como lo demostró el estallido hiperinflacionario en 1989, que hizo colapsar al gobierno iniciado por Alfonsín en 1983, y anticipar en seis meses la transferencia del poder a Menem, quien ya había sido elegido para relevarlo. Antes de cumplir su primer año de gobierno, tomó Menem una de las medidas de mayor trascendencia y consecuencias posteriores en materia institucional: amplió de cinco a nueve el número de miembros de la Corte Suprema de Justicia.

En los diez años siguientes fueron realizadas reformas económicas estructurales encuadradas en la ortodoxia del "Consenso de Washington", con un desempeño económico que tuvo en el crecimiento del producto interno su indicador de éxito y que facilitó a los ganadores del proceso la obtención de los apoyos necesarios para mantener el modelo. La continuidad fue asociada con la reelección presidencial, que tuvo al presidente en ejercicio como principal promotor por medio de la reforma constitucional en 1994, y que necesitó para viabilizarse del principal partido de oposición, que otorgó su respaldo a cambio de la incorporación de reformas institucionales que valorabas como necesarias para evitar las crisis políticas y moderar el presidencialismo.

Los diez años de las dos presidencias de Menem transcurrieron su etapa final en un contexto de recesión económica, niveles récord de desempleo, elevadas obligaciones por el endeudamiento público interno y externo, y una marcada iniquidad en la distribución del ingreso. La clase política, incluyendo a los representantes electos y a los partidos, fue responsabilizada por esos resultados, iniciando un proceso de deterioro constante en su prestigio, particularmente afectado por la sospecha de una extensa corrupción en el manejo de los asuntos públicos, extensiva a la justicia por su pasividad y sospecha de connivencia con los actos ilícitos.

No obstante la complejidad de la situación, el relevo gubernamental se produjo con normalidad en 1999, decidiéndose la opinión mayoritaria por la Alianza de oposición encabezada por De la Rúa, que había sostenido un discurso centrado en la ética y la confrontación con la corrupción. Pero a la complicada situación estructural existente, que no encontró en la gestión del nuevo gobierno capacidad de resolución, se sumó la crisis política de la coalición gubernamental que terminó once meses después de asumir, en la renuncia del vicepresidente Álvarez, líder a la sazón de una de las dos fuerzas de la coalición de gobierno.

En adelante el debilitamiento del presidente De la Rúa fue constante, y ninguna de las políticas ensayadas le permitió al gobierno regresar de la crisis que se pronunciaba día a día y que lo dejó sin crédito en la sociedad y en el sistema financiero nacional e internacional. Las elecciones de mitad de período en octubre de 2001 se destacaron por la abstención electoral y voto nulo, al punto que ninguna fuerza obtuvo ganancias que afianzaran su legitimidad, más allá del recuento formal de gobernaciones y bancas en el legislativo bicameral.

Hacia el mes de diciembre de 2001 la gobernabilidad del país había llegado a su punto más bajo, y los interlocutores en condiciones de proveer apoyos habían dejado de enfatizar

sus exigencias habituales para reclamar gobernabilidad y credibilidad, los bienes más escasos en el activo gubernamental. Las refriegas violentas con las que se intentó frenar la protesta social y su nefasto saldo en vidas humanas, fueron el proscenio de la renuncia del presidente De la Rúa y la puesta en marcha del mecanismo de acefalía.

Así, un presidente provisional -Puerta, presidente en ejercicio del Senado- activa el mecanismo para la elección por el pleno del Congreso de un gobernador de provincia en ejercicio -Rodríguez Sáa- que recibe el apoyo necesario con el cometido de llamar a elecciones en tres meses, pero ante la probabilidad de que intentara prorrogar su mandato hasta completar el del Presidente renunciante -procedimiento previsto en la constitución, pero no por los acuerdos con sus electores en la oportunidad- pierde el respaldo de la mayoría de los gobernadores que le habían acompañado en su nombramiento.

Ante el nuevo escenario, Rodríguez Sáa renunció una semana después de ser designado. Vuelve a ocupar la primera magistratura un presidente provisional -Caamaño, presidente de Diputados- hasta que la Asamblea Legislativa elige a uno de sus miembros -el Senador Duhalde- para completar, esta vez sí, el período iniciado por De la Rúa. Una nueva crisis que repite el ingrediente de la muerte de manifestantes por la policía en el marco de la protesta social, Duhalde decide adelantar las elecciones y entregar el poder antes de la fecha establecida -25 de mayo en lugar de 10 de diciembre. La situación planteó nuevos dilemas, tales como la legitimidad de modificar el mandato dado por el legislativo hasta completar el período constitucional, la extensión del período del presidente a ser elegido por tener que asumir antes de tiempo. Lo cierto es que Duhalde envió su renuncia a término al Congreso, y las elecciones se produjeron sin que ningún candidato alcance el número de votos necesarios para definir la elección en la primera vuelta electoral. Kirchner y Menem obtuvieron los dos primeros puestos y, antes de la fecha del ballottage, este último renuncia a su postulación, arrebatando al potencial ganador la posibilidad de capitalizar el valor que justamente procura el sistema de doble vuelta: un resultado electoral francamente mayoritario al más votado para fortalecer su legitimidad de origen.

Hemos realizado esta reseña para dar cuenta de los avatares a los cuales ha estado sujeta la institucionalidad de los veinte años recientes de la democracia argentina, donde se destaca la dificultad para que el diseño institucional establecido funcione conforme a las previsiones que le dan razón de ser. La crisis acorta el mandato de Alfonsín, Menem promueve la reforma constitucional para su reelección, De la Rúa sólo llega a la mitad de su período de cuatro años -su vicepresidente ya se había despedido-, tres presidentes se suceden en pocos días para instalar al cuarto -Duhalde-, que también se retira antes de lo previsto, hasta que finalmente las elecciones en abril de 2003 terminan en la deserción de Menem al ballottage, dando lugar al acceso de Kirchner a la presidencia con el 22% de los votos.

Todas las especulaciones académicas sobre el papel de la Jefatura de Gabinete como fusible para resguardar a la presidencia y al gobierno, contrastaron con la inutilidad política efectiva de la institución como medio para reconstruir una coalición de gobierno renovada y más amplia para superar la crisis y obtener el apoyo parlamentario. En otros términos, esto significó que el diseño institucional que había sido remozado en la reforma constitucional apenas siete años antes (1994), fue puesto en juego en todas sus líneas y elementos constitutivos, pero no superó la prueba. La gobernabilidad llegó a su punto más bajo, llevando

al sistema democrático al borde del colapso cuando los recursos y mecanismos institucionales disponibles no atinaban a dar respuesta a la situación planteada.

Cabe destacar la frecuencia de las crisis de gobernabilidad en la región latinoamericana y su vinculación crítica con los recursos institucionales de la democracia, y aunque desde los años ochenta la vigencia de esta se ha hecho extensa y duradera, su consolidación enfrenta duros avatares en varios países, no siendo pocos los gobiernos democráticos que, instalados con el apoyo popular mayoritario y rodeados de amplias expectativas, han debido confrontar agudas crisis políticas mientras ven derrumbarse con rapidez el consenso que habían alcanzado en su origen.

A pesar de que existen razones para argumentar que se asiste a una "crisis en la democracia" y no en una "crisis de la democracia", lo cierto es que la gobernabilidad se deteriora con la caída de las expectativas en la capacidad de la democracia de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos. Y la falta de credibilidad en la política como medio conducente para una acción ciudadana efectiva, paradójicamente, al tiempo que debilita al sistema político, resta margen de acción a la ciudadanía.

En Argentina se acuñó en el proceso de la crisis reciente la expresión "que se vayan todos", una formulación que sin distinguir endosaba a la "sociedad política" la responsabilidad por los fracasos. Un estudio reciente señala que "La continuidad democrática, como clave de la legitimidad, no parecía estar en juego, pero sí la evaluación realizada por los ciudadanos del desempeño de sus representantes, que aparecía en todas las encuestas de opinión como francamente negativa. De tal modo que la crisis de representación se articulaba con una crisis de gestión y los políticos debían naturalmente aparecer como los "grandes culpables" del descontento, en tanto eran y son percibidos como los primeros responsables del ordenamiento de la sociedad." (PNUD, 2002: 8)

Las experiencias descritas dan cuenta de cómo las instituciones mediante las cuales se organiza y actúa el gobierno, en la medida que dan lugar a distintas formas de exclusión social, no son transparentes al escrutinio público, y sus decisiones no son efectivas en su contribución al bien común, terminan convirtiéndose en extrañas para los ciudadanos y recusadas como idóneas para el ejercicio de la soberanía popular.

## **2. La institucionalidad administrativa en el contexto de crisis**

El afianzamiento de la gobernabilidad democrática es tributario de muchos factores, siendo relevante un desempeño gubernamental acorde a las expectativas de los ciudadanos; una cultura política y un entramado institucional basados en el ejercicio de la libertad, la existencia de garantías y la vigencia del Estado de derecho; un nivel de adhesión social suficiente para dar apoyo a esa institucionalidad; una sociedad civil con capacidad para su organización autónoma y con determinación para emprender tareas y asumir responsabilidades públicas sociales; un desarrollo económico sustentable, niveles aceptables de equidad y acceso a los bienes básicos como la educación, la salud, la vivienda y la alimentación.

Ponderar la influencia de los factores mencionados u otros sobre la gobernabilidad, sería una tarea de gran complejidad, así como establecer el grado de contribución efectiva a este propósito, de disponerse de una institucionalidad administrativa consolidada. Pero la experiencia

de nuestra historia reciente nos lleva a considerar que las dificultades que se manifiestan en diseñar, construir y fortalecer instituciones, entendidas como unas reglas de juego estables en el tiempo, aceptadas y respetadas por todos los actores concernidos y orientadas hacia el logro de valores colectivos, tienen como consecuencia deficiencias en la construcción de una institucionalidad administrativa: dicha institucionalidad no pudo establecerse sino en ámbitos particulares de la organización administrativa del Estado, y ha habido una marcada tendencia a exceptuar el cumplimiento de las reglas.

A nivel macroinstitucional, la valoración ambivalente de la institucionalidad encuentra expresión en la delegación de facultades del congreso al poder ejecutivo, que no obstante disponer de recursos más vastos incluso en comparación con otros sistemas presidencialistas, con frecuencia apela a su ampliación en situaciones de emergencia. Estos recursos a disposición el poder político no siempre son empleados con eficacia en términos de gobernabilidad, es decir, en orden a fortalecer los factores en los cuales esta encuentra sustento.

Cuando las "necesidades de la emergencia" se invocan para tomar medidas excepción que impactan sobre esas reglas establecidas, es relevante considerar los efectos en términos del capital institucional. En la reciente transición distintas medidas de gobierno afectaron negativamente las reglas de juego sobre las que se apoya la institucionalidad administrativa y, en particular, un servicio civil profesional: la concentración de las designaciones de personal en la presidencia y sin normas transparentes, sumada a la recurrencia a la excepción en los procedimientos de designación de personal y los cambios de las estructuras organizativas de la administración han deteriorado la calidad institucional de la Administración Pública.

Es justo señalar, por otra parte, que tales prácticas encuentran sustento en la ambigüedad del modelo organizativo del servicio civil en el país, que se pone de manifiesto en la coexistencia de regímenes laborales contradictorios e importantes niveles de informalidad, condición necesaria para mantener vigente un sistema de decisiones discrecionales sobre el empleo público, así como la posibilidad de amparar prácticas clientelistas. La dispersión de los regímenes laborales en el sector público argentino, se hace aún más compleja si se consideran los regímenes salariales, que varían para organismos encuadrados en el mismo régimen laboral.

Problemas semejantes a los planteados pueden identificarse en ámbitos de la administración sometidos a regímenes laborales considerados flexibles por adoptar la legislación del trabajo aplicable al sector privado, y que también es de aplicación a las unidades ejecutoras de proyectos con financiamiento externo. En estos sectores, donde se podría estar promoviendo una administración gerencial, centrada en la gestión por resultados, se producen dos efectos interesantes de considerar: el primero es que, no obstante no gozar formalmente del derecho a la estabilidad del empleo permanente, se caracteriza por una muy baja movilidad; el segundo, es que las designaciones sólo están condicionadas a la satisfacción de requisitos formales, pero fuera de toda competencia para el acceso, al punto que estos empleos se han convertido de hecho en parte de una nómina de cargos de libre designación para puestos de confianza política.

La cuestión de fondo con relación a la flexibilidad laboral en la administración pública es si, debido a los bajos niveles de institucionalización del servicio civil en el país, la misma no contribuye a sostener y ampliar el clientelismo político. Esta cuestión se inserta en el marco más general, que hace a la necesidad de precisar dentro de qué límites, bajo qué condiciones

y con qué requisitos, es conveniente promover iniciativas relativas al diseño institucional siguiendo las tendencias promovidas en países que las han adoptado con base a supuestos y condiciones diferentes. Al respecto, señalan Iacoviello y Tomassi (2002, p. 77)

En el corto plazo, se ve como una necesidad urgente resolver las disfuncionalidades que surgen del desarrollo de la burocracia paralela formada por contrataciones temporarias. El dilema en este caso es como reducir este espacio de discrecionalidad, pero sin obstaculizar el funcionamiento eficiente de la gestión. Es difícil lograr cambios en el statu quo, porque es funcional tanto en términos del menor gasto que significa comparado con la planta permanente, como en términos del mayor manejo discrecional que posibilita para los funcionarios políticos. La solución a este problema tiene que pasar por una firme decisión política de limitar el uso de las contrataciones a las incorporaciones temporarias, tal como se expresa en la normativa que las establece. En el largo plazo, la única manera de controlar las distorsiones del sistema es lograr un balance entre las garantías del mérito, y la flexibilidad que exige una gestión eficiente de los recursos humanos. El diseño del sistema debería incluir una definición de aquellos núcleos estratégicos del gobierno en los cuales para garantizar la continuidad de las políticas y la memoria institucional sea necesario preservar estrictas reglas de mérito y mayor protección de los funcionarios públicos.

Para el resto de las áreas de gobierno se pueden utilizar esquemas de mayor flexibilidad, más cercanos a lo establecido en la Ley de Contrato de Trabajo. Históricamente el acceso al sector público se ha realizado de modo asistemático, pero no ha sido los concursos y convocatorias públicas la modalidad predominante, sino la designación discrecional. La ausencia de reglas de juego generales es la principal dificultad para establecer orientaciones de políticas para el personal público. Estas políticas podrían fijar el criterio de acceso a la función pública por concurso, por ejemplo, a fin de asegurar la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos motivados para incorporarse al servicio público. Estas reglas podrían o no ser establecidas centralmente, pero debieran contemplar un patrón común, fijando calendarios de convocatorias, definiendo los perfiles y requisitos de los puestos y, muy especialmente, las competencias requeridas para desempeñarlos. De tal modo, por ejemplo, podría planificarse el incremento de la profesionalización, que además requeriría información estadística completa sobre la estructura y composición del personal público, actualmente indisponible.

Iacoviello y Tomassi señalan precisamente que la principal falencia en el servicio civil en Argentina es la falta de articulación entre las funciones de recursos humanos y la estrategia global de la organización, y que ante la falta de consistencia en las políticas, se generaron mecanismos alternativos para la gestión del personal, de manera de evitar las reglas de la carrera administrativa, creándose una burocracia paralela formada por contratos temporarios, mecanismo que se torna más ineficiente cuanto mayor inestabilidad política existe. (id.: 6) Y agregan:

"En general hay consenso en que la normativa sobre el servicio civil en Argentina es medianamente adecuada en términos del estado del arte sobre la gestión de recursos humanos en organizaciones públicas. El problema no parecen ser las normas en sí mismas, sino la falta de consenso para respetarlas. Pareciera ser una práctica social de la cultura local el hecho de buscar la manera de eludir las reglas, sin infringirlas. Cada vez que se intenta regular una práctica que se desvía de los objetivos del sistema, se instala otra práctica que muestra

como seguir manteniendo el desvío. Un claro ejemplo fue la regulación de las adscripciones, ante la cual se comenzó a utilizar la figura de la comisión de servicio, o el caso de la reglamentación de las contrataciones temporarias, que derivó en la utilización de la figura de la pasantía para reemplazarlas." (p. 75)

Oszlak observa que también en la región se introdujeron numerosos cambios legislativos para la instauración de una carrera administrativa, orientados por criterios actualizados para su época y pertinentes para administrar los diversos aspectos que debe contemplar una carrera profesional en el sector público, pero que está lejos de reflejar una real aplicación de su preceptiva. De esta forma, el empleo público sigue abierto en función del reconocimiento de favores o de lealtades partidarias; la evaluación, cuando se realiza, intenta minimizar el conflicto a través de una equiparación que tiende a reconocer méritos no fundados en un real desempeño, con lo cual se pretende preservar una autoridad formal no avalada por el liderazgo y la responsabilidad; la promoción opera automáticamente por el simple transcurso del tiempo, con lo cual se distorsiona la pirámide organizativa y se reducen los incentivos a la asunción de responsabilidades; y los sistemas salariales continúan preservando pequeñas (o grandes) conquistas escalafonarias, sin que criterio técnico alguno consiga justificar la vigencia de regímenes y tratamientos dispares para situaciones semejantes. Y agrega: "Pero cualesquiera fueren las intentadas, se requieren altas dosis de convicción, audacia, visión y liderazgo político para acometerlas, a sabiendas de que el intento puede aparejar altos costos personales (Oszlak, 2001: 43,44).

No falta un modelo, que en todo caso es perfectible, sino que falta decisión política para implantarlo. Desde muchos sectores en la etapa de transición que siguió a la crisis, se reclamó a favor de un mayor profesionalismo en la administración. Así por ejemplo se ha señalado a la corrupción y el clientelismo político, como responsables de las graves consecuencias de la crisis actual, sosteniéndose que la desaprensiva utilización de las estructuras de las administraciones públicas para retribuir favores políticos ha sido la progenitora del estancamiento o el fracaso de las políticas tendientes a producir las imprescindibles reformas del Estado en muchos países del subcontinente.

El Diálogo Argentino y otros ámbitos de construcción de consenso en el período de transición, permitieron recoger la propuesta de diversos sectores, en las que se destacaba la importancia de poner límite al clientelismo político y favorecer la profesionalización de la administración, quedando de manifiesto que el tema constituye un asunto que concita el interés público y que es parte de la agenda pública de reconstrucción de la institucionalidad estatal necesaria para afrontar las crisis.

A efectos de consolidar la calidad institucional del servicio civil, se destaca la revisión de las prácticas vigentes para la selección y el acceso a la función pública que admite la administración, así como evaluar las alternativas posibles para que la flexibilidad sea compatible con el principio del mérito, la valoración del desempeño, la transparencia en los procesos de selección, nombramiento y promoción, incluso considerando la conveniencia de establecer una autoridad que garantice el cumplimiento de las reglas.

### 3. Valor de la institucionalidad administrativa para la gobernabilidad

¿En qué medida la institucionalidad administrativa puede contribuir a reforzar la gobernabilidad democrática? Consideramos plausible la hipótesis de que la función pública como institución, considerada como el conjunto de valores, principios y normas -formales e informales- que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y, en general, todos los aspectos de la vida funcional considerada socialmente relevantes (Prats, 1999), agrega valor a la capacidad de gestión gubernamental, y con ello a la gobernabilidad.

Las turbulencias de un mundo que se debate entre las tensiones de una globalización real y los necesarios niveles de autonomía que garanticen la soberanía para hacer posible el aseguramiento de mínimos niveles de bienestar a las sociedades nacionales, requieren mejorar la calidad de las instituciones, su eficiencia, eficacia y efectividad. El interés de los organismos internacionales en las instituciones, incluyendo el Estado, que hace no muchos años atrás había sido convertido en el responsable de las crisis, se ha centrado de manera importante en la función pública. Tanto en el ámbito académico como entre los policy makers, el modelo conveniente puede estar en discusión, pero existe consenso sobre la relevancia del asunto para el desempeño gubernamental, y de este como nota característica del buen gobierno y la gobernabilidad resultante.

El CLAD destacó el tema en el documento doctrinario "Una nueva gestión pública para América Latina" (CLAD, 1998), en la Declaración de Santo Domingo (CLAD, 2002), con la publicación de la obra colectiva "Retos de la profesionalización de la función pública" (CLAD, 2003), y recientemente en la "Carta Iberoamericana de la Función Pública" (CLAD, 2003a). Por su parte, a través de la Red de Gestión Pública y Transparencia del Diálogo Regional de Políticas, el BID se ha ocupado con prioridad de la Reforma del Servicio Civil, promoviendo la realización de estudios para el mejor conocimiento de su realidad y la comparación con experiencias y tendencias fuera de la región, en particular la evaluación los sistemas de directivos públicos, las relaciones laborales en el marco del empleo público y la evaluación de los sistemas de servicio civil de distintos países de la región.

En el caso del BM, a partir de su publicación "El Estado en un mundo en transición" en 1997, donde destaca la necesidad de revitalizar las capacidades estatales, ofreciendo a los funcionarios públicos incentivos para mejorar su rendimiento...", a promovido el acceso a una vasta gama de recursos en el Administrative and Civil Service Reform Website.

Ese interés de los organismos internacionales mencionados, hizo posible la realización de un significativo número de estudios de región y grupos de países en la materia (Oszlak, 2001, 2002; Bonifacio y Falivene, 2002; Figueroa, 2002; Egaña, 2003; Pacheco, 2003; Iacoviello y Tomassi, 2002; Heredia, 2002; Carlson y Payne, 2002; Longo, 2001 y 2002; entre otros).

La función pública profesional es valorada como una herramienta indispensable para mejorar la capacidad de la gestión pública centrada en la eficiencia y eficacia gubernamental (Fernández Toro, 2003: 22), y el sistema de mérito que la caracteriza como surgido para procurar seguridad jurídica y confianza para que con las estructuras apropiadas se promueva la eficiencia social (Prats). También se ha señalado que desde la perspectiva del desempeño, los modelos asociados a la nueva gestión pública destacan como alternativas más funcionales de administraciones orientadas a la ciudadanía (Pacheco, 2003).

En orden a la contribución que puede esperarse de la institucionalización de sistemas de función pública, la recientemente conocida "Carta Iberoamericana de la Función Pública" sostiene:

"Diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países. Por otra parte, una Administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático (CLAD, 2003: 19).

Además del conocido trabajo de Rauch y Evans, ilustran esta perspectiva para América Latina Carlson y Payne (2002), al observar que: a) los países con niveles más bajos de corrupción en el gobierno han tendido a disponer de un empleo público más meritocrático; b) en la relación entre el mérito en el servicio civil y la eficacia en el gobierno, concuerdan con otros estudios que muestran la importancia del mérito para un gobierno transparente y eficaz; c) considerando la confianza en la administración pública y el índice de mérito, encuentran evidencia que los ciudadanos de los países con un empleo público basado en el mérito tienden a tener más confianza en sus administraciones públicas; d) finalmente, relacionando el índice de competitividad de crecimiento elaborado por el Foro Económico Mundial y el índice de mérito, encuentran correlación convincente: los países que han introducido sistemas de servicio civil basados en el mérito tienden a tener capacidades relativamente mayores para lograr un crecimiento económico sostenido.

En un sentido semejante, para Prats "la institucionalización de la función pública en su forma moderna de sistema de mérito es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones..." (Prats, 1999: 1,2).

No puede pretenderse que la institucionalidad administrativa se constituya en el reaseguro frente a las crisis de gobernabilidad, sino que se señala que la misma es parte de un entramado institucional más amplio que puede dotar a la democracia de recursos efectivos adicionales para responder a los desafíos de la gobernabilidad actual.

En ese sentido, una función pública meritocrática constituye un activo institucional, un recurso disponible para la gestión pública, cuyo mantenimiento hace posible una gestión del conocimiento y el mantenimiento de la memoria institucional que permite a las organizaciones públicas un desempeño más efectivo.

Nos parece importante destacar que, al referirnos a la vigencia efectiva de un sistema de servicio civil o función pública basado en el mérito y el desempeño como componentes centrales de la institucionalidad administrativa, no tenemos en mente un modelo excluyente como la burocracia de tipo weberiano que en la literatura se asocia de manera restringida como recurso para confrontar al clientelismo, sino como apropiadamente lo define la Carta Iberoamericana de la Función Pública:

"Se entiende por administración profesional una Administración Pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público." (CLAD, 2003: 21-22).

La propia Carta asume que esta definición es compatible con distintos modelos de función pública, así como con distintos tipos de relaciones de empleo reguladas específicamente, y que aplica a distintos sectores de sistema político administrativo, estatutos, niveles de gobierno y grados de descentralización. Con lo que no puede estar en contradicción el concepto es con los principios de igualdad; no discriminación; mérito, desempeño y capacidad; eficacia, efectividad y eficiencia de las políticas y la gestión del empleo; transparencia, objetividad e imparcialidad y, finalmente, pleno sometimiento a la ley y el derecho. (CLAD, 2003: 25)

Así como hemos dado cuenta de las restricciones originadas en la práctica y tradición institucional, es manifiesto que otras restricciones explican las dificultades para realizar progresos relacionados con la institucionalidad administrativa que nos preocupa. Considerarlas es relevante a propósito de valorar las posibilidades efectivas de que la misma se haga posible.

Cuando se formula el interrogante por las razones que impiden la institucionalización de un sistema de personal público, para Heredia (2002: 5) es inevitable considerar que la cuestión constituye en cualquier sistema político un recurso de poder fundamental y que su administración -decisiones respecto a la contratación, la remuneración, el ascenso y el despido de los funcionarios del gobierno-, organiza el control sobre ese recurso y genera grupos de ganadores y perdedores tanto dentro del gobierno como fuera de él. Por esta razón, para la autora los procesos de cambio deben confrontar resistencias de quienes se benefician del sistema vigente y, cuando es posible innovar, el problema pasa a ser lograr que las nuevas reglas se cumplan.

Heredia agrega que en América Latina los principales opositores de las reformas han tendido a ser los políticos, los burócratas y los líderes de los sindicatos de empleados públicos, mientras que los partidarios del cambio en la región han sido, en general, menos numerosos que en los países desarrollados: grupos pequeños de tecnócratas, algunos empresarios, algunas organizaciones no gubernamentales y las instituciones financieras internacionales (id.: 6) A la pertinente mención que hace sobre necesaria concurrencia de presiones externas para viabilizar los cambios -crisis fiscales, alteraciones en el perfil del electorado y nuevos grupos políticos en el gobierno-, en la orientación analítica que nos ocupa, destaca la crisis de credibilidad en las instituciones, que hemos considerado al principio.

Interesa en el análisis de Heredia que presenta como un modelo autónomo de reforma en los sistemas de administración de recursos humanos del sector público, el que procura la transparencia y responsabilización de los funcionarios públicos, que destaca respecto de otros por su contribución a favorecer la influencia de los ciudadanos sobre el gobierno mediante en control de políticos y burócratas. Al abordar los otros modelos, considera al servicio civil de carrera de una manera más restringida a como lo hemos presentado, y confrontando con el clientelismo, la corrupción y la falta de estabilidad en las políticas públicas; mientras que para el modelo gerencialista las mayores deficiencias a confrontar resultan la ineficiencia y la excesiva autonomía de los burócratas frente a los políticos.

Este último aspecto, por cierto, no parece un rasgo característico de la administración pública en la región, donde se hace mas bien cierta, como la propia autora sostiene, la existencia de colusión entre políticos y burócratas y la limitada extensión del modelo dentro de las administraciones públicas, donde además reconoce la falta de observancia práctica de las reglas que son características de burocracias profesionales (id.: 15). En efecto, las dificultades para encontrar una "burocracia weberiana" extensa, convierte el argumento de la autonomía de los burócratas en una falacia por excepción.

Por otra parte, también debiera considerarse, como argumenta Prats, que:

"...el sistema de mérito no nació para procurar la eficacia y la eficiencia en la provisión de bienes públicos divisibles a "clientes" individualizables (que es el supuesto desde el que hoy se le crítica impropriamente), sino para procurar seguridad jurídica y confianza y, con ello, promover la eficiencia en el mercado.( ....) Hoy sin embargo, la prevalencia de las legítimas consideraciones de eficacia y de eficiencia, unida al desconocimiento del verdadero fundamento institucional de la función pública, están provocando tal confusión que no podrá salir bien parado ninguno de los valores involucrados. (Documento N° 58)

En cambio, es francamente reconocible el fenómeno de la fragmentación burocrática y sus costos, no resultando suficiente la discrecionalidad para explicar las variaciones en niveles de efectividad, probidad y eficiencia, siendo que a los políticos les ha resultado útil contar con mejores sistemas de personal en ciertas áreas y en ciertos niveles del gobierno como resultado de presiones de grupos poderosos cuyos intereses así lo demandan o de requerimientos de carácter técnico, mientras que las áreas que sirven a los grupos mayoritarios son precisamente las que han tendido a presentar las mayores deficiencias en virtud de la debilidad de controles ciudadanos que vinculen el éxito de los políticos a su capacidad para proveerle a los sectores sociales mayoritarios bienes públicos amplios e incluyentes.(id.: 19-21)

Heredia agrega:

El tránsito de burocracias discrecionales, fragmentarias e irresponsables a burocracias eficientes, profesionales, honestas y transparentes constituye un proceso largo, costoso y difícil. Algunos logros parciales registrados en la región en los últimos años y las experiencias exitosas de cambio en ese sentido en otros países y períodos indican que modernizar y profesionalizar los sistemas de personal gubernamental, aunque difícil, no es imposible. Lo que sugieren estas experiencias es que un factor crítico de éxito o fracaso para lograrlo tiene centralmente que ver con la distribución de poder entre los opositores y los partidarios del cambio. (id.: 21-22)

Con base en estos comentarios, así como por la valoración de distintas tendencias de cambio promovidas para la función pública en la región, compartimos la posición de Serna (2001: 104) sobre los inconvenientes del isomorfismo institucional guiado por criterios externos a las realidades locales, y que conllevan el riesgo de los procesos paralelos de "desacople". La perspectiva de desarrollo de una mayor institucionalidad administrativa en el campo que nos ocupa, resultaría coincidente con los criterios orientadores que inspiran los enunciados de la Carta Iberoamericana, en particular:

- ♦ La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos
- ♦ La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca
- ♦ La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.
- ♦ La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.

- ♦ El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.

Los contextos de crisis abren oportunidades, pero en la experiencia reciente de la Argentina estas no fueron utilizadas para fortalecer la institucionalidad administrativa más allá del discurso, y no obstante las demandas planteadas desde distintos ámbitos. Recientemente el Presidente Kirchner ha adoptado una decisión sin precedentes para el sistema y la cultura política argentina: mediante un decreto estableció un procedimiento para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y que luego extendió a otros funcionarios, lo que ha significado una autolimitación a las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo. Por otra parte, progresa una iniciativa para revisar el controvertido sistema de contrataciones de personal del Estado, cuyo empleo se ha incrementado al punto de constituir el equivalente a dos terceras partes de los agentes que se encuentran bajo el régimen de la carrera administrativa, mediante su incorporación a la misma en condiciones aún no determinadas.

La expectativa que se abre es que estos acontecimientos contribuyan a consolidar la institucionalidad administrativa por la vía de la transparencia de los procedimientos, el reconocimiento de las competencias profesionales y el mérito en la función pública, en consonancia con modelos de gestión orientados a mejorar el desempeño de la administración pública, la calidad de sus servicios y la participación de los ciudadanos en los asuntos de gobierno.

### **BIBLIOGRAFÍA**

BONIFACIO, José Alberto y FALIVENE, Graciela "Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú" - Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad N° 8. Caracas: CLAD, 2002. - 39 p. Presentado en la Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, 2 "La Reforma del Servicio Civil" (2002 Abr. 4-5: Washington). - BID. Diálogo Regional de Política.

CARLSON, Ingrid; PAYNE, Mark "Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe". Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, 2 "La Reforma del Servicio Civil" - Diálogo Regional de Política Washington: BID, 2002. - 49 p. y anexos.

CLAD. "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Documentos Clave N° 9. Caracas, 2003, 47 p.

EGAÑA BARAONA, Rodrigo. "Profesionalización de la función pública en Chile: contexto, avances y desafíos", págs. 97-160. En: Retos de la profesionalización de la función pública. - Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003. - 264 p.

FIGUEROA G., Ramón "Regímenes de directivos públicos en América Latina: estado del arte, análisis y perspectivas; documento de trabajo". - Washington: BID, 2002. - 39 p. Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, 2 "La Reforma del Servicio Civil" (2002 Abr. 4-5: Washington). - BID. Diálogo Regional de Política

- GOODIN, Robert E. (comp.) "Teoría del diseño institucional". Gedisa Editorial, Barcelona, 2003, 351 ps.
- HEREDIA, Blanca "La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis". Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública. Tercera Reunión: La Reforma del Servicio Civil, Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre de 2002
- IACOVIELLO, Mercedes y TOMMASI, Mariano "Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Caso Argentina". Banco Interamericano de Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo, Dialogo Regional de Política, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, Tercera Reunión, Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre de 2002
- OSZLAK, Oscar. "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública", págs. 213-264. En: Retos de la profesionalización de la función pública. - Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003. - 264 p.
- OSZLAK, Oscar. "El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros. Banco Interamericano de Desarrollo, Dialogo Regional de Política, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, Primera Reunión, Washington, D.C., Abril 26 y 27, 2001
- PACHECO, Regina "Profesionalización y Reforma Gerencial en Brasil", pp. 25-95. En: Retos de la profesionalización de la función pública . - Caracas : CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003. - 264 p.
- PNUD. Para recomponer los lazos entre la gente y la política. Buenos Aires, Noviembre de 2002.
- PRATS I CATALÁ, Joan "Servicio civil y gobernabilidad democrática: fundamentos institucionales del sistema de mérito y regímenes jurídicos y gerenciales requeridos para su eficiencia". En ¿ De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. BID. Washington, 1999. 447 p.
- PRATS I CATALÁ, Joan "Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un Cambio Institucional". Documento electrónico, Biblioteca IIG-PNUD. Colección Documentos, n° 58.
- SALAS, Eduardo Arturo y DUARTE de BORTMAN, María Amalia "Modalidades de contratación en el sector público nacional". En Revista Enoikos N° 18, ps. 62-71. Buenos Aires, junio 2001.
- SERNA, Miquel Salvador. "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas". Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 20. Caracas, Junio 2001.

### RESEÑA BIOGRÁFICA

Lic. José Alberto Bonifacio

E-mail: [jabonifacio@fibertel.com.ar](mailto:jabonifacio@fibertel.com.ar) - Web <http://www.aaeap.org.ar/bonifacio.htm>

Licenciado en Ciencia Política. Diploma de Posgrado de Investigador Superior en Administración Pública.

- Es Presidente de la Asociación Argentina de Administración Pública. Actualmente Director del Sistema Nacional de Capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina; Coordinador del Área de Gestión Pública de la Maestría en Gobierno de la Universidad de Palermo y Profesor Adjunto Interino de Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

- Fue Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Vocal del Directorio del Instituto de la Administración Pública (INAP); Director Nacional de Estudios e Investigaciones del INAP. Subsecretario de Organización y Gestión de la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación. Secretario Ejecutivo del Consejo Federal de la Función Pública. Subsecretario de Educación y Subsecretario de la Función Pública de la Provincia de Salta.
- Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador y de la Universidad Católica de La Plata. Ha sido profesor de Administración Pública y Ciencia Política en la Universidad Católica de La Plata, la Universidad del Salvador, el INAP y FLACSO.
- Se ha desempeñado como consultor para el Banco Mundial, las Naciones Unidas, la OEA el BID, el CLAD y PARME. Ha realizado misiones de asistencia técnica en Panamá, Nicaragua, Honduras, Guinea Ecuatorial, Paraguay y República Dominicana. También fue Miembro del Grupo de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas y de la Red de Gestión y Transparencia del BID.