

Buenos Aires | 13-16 de agosto de 2003

6^o

**Congreso
Nacional
de Estudios
del Trabajo**

**Los trabajadores
y el trabajo en la crisis**

La Comisión Permanente de Carrera: un ámbito del sistema de relaciones laborales de la Administración Pública Nacional Argentina¹

Lic. Estela Reymondes

Abril 2003

I. INTRODUCCIÓN

1. Referencias conceptuales.

1.1 El sistema, los actores y sus estrategias .

1.2 Relaciones laborales y la denominada función "recursos humanos".

1.3 Sistema de relaciones laborales y democracia laboral.

1.4 Relaciones laborales y reforma administrativa.

1.5 La COPECA en el sistema de relaciones laborales.

1.6 Aspectos metodológicos.

2. LA CARRERA ADMINISTRATIVA

2.1. Definiciones.

2.2. Antecedentes históricos.

3. EL SINAPA: un sistema de carrera administrativa.

3.1 El contexto previo.

3.2 Una propuesta "con las mejores intenciones".

3.3 El ámbito de participación : la COPECA.

3.4 Delegaciones Jurisdiccionales de Carrera.

3.5 Primeras actividades de la COPECA: la implantación del SINAPA.

4. LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES.

4.1 Los temas más relevantes: los comienzos de la COPECA.

4.2 Los problemas más importantes.

4.3 Segunda época: el período de la Alianza.

4.4 La opinión de los actores.

4.5 El período actual: la COPECA en el año 2002.

4.6 Las delegaciones.

4.7 Las fortalezas y debilidades de la COPECA por sus protagonistas.

4.8 Principales logros, una base de las fortalezas.

4.9 Los cambios.

5. PROPUESTAS DE MEJORA

6. CONCLUSIONES

6.1. La COPECA

6.2. El sistema de relaciones laborales

BIBLIOGRAFÍA

¹ Un mayor desarrollo de esta temática se presenta en el documento N° 42 del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, FCE, UBA, "La dinámica de las relaciones laborales en la Administración Pública Nacional: 1991-2002".

INTRODUCCION.

1. 1. El sistema, los actores y sus estrategias

A partir de la reforma administrativa en la década de 1990, se produjeron cambios importantes en las relaciones laborales de la administración pública argentina. Dichos cambios se inscriben en el marco de la leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica². Los más relevantes fueron la creación e implementación de un nuevo escalafón para el personal de la Administración Pública Central a partir de 1991 y la posterior incorporación de la Administración Pública Nacional (APN) en el régimen de Negociación Colectiva, en 1992.

A fin de indagar el alcance de estas transformaciones en la dinámica organizacional de la Administración Pública Nacional adoptaremos una perspectiva sistémica, focalizando nuestro estudio en el Sistema Nacional para la Profesión Administrativa (SINAPA). La noción de sistema implica la interdependencia de los distintos elementos que lo componen, de manera que la modificación de uno de ellos produce la modificación de los demás. La relación entre los elementos de un conjunto es tan importante como las calidades propias a cada uno de los elementos. El “análisis estratégico” amplía esta perspectiva, al señalar que las organizaciones conforman además sistemas de acción concretos y los define como el conjunto de relaciones que se tejen entre los miembros de una organización con el fin de resolver los problemas cotidianos (Crozier, Friedberg, 1977). Por otra parte existen relaciones no previstas en la estructura formal ni en las definiciones de funciones, regidas por reglas informales, necesarias para el funcionamiento de la organización que son generalmente bien conocidas por sus integrantes. El conocimiento de estas reglas informales es imprescindible para cualquiera que quiera introducir cambios en la organización (Bernoux, 1985).

1. 2. Relaciones laborales y la denominada función "recursos humanos"

La denominada función “recursos humanos” en la Administración Pública es un sistema de articulación entre las prácticas de las organizaciones públicas y sus trabajadores. Un aspecto de esa función relaciona las organizaciones y las personas en tanto individuos, aunque la gestión del sistema está llamada a articular las relaciones entre las organizaciones públicas y las personas constituidas como actores colectivos: es decir las asociaciones profesionales y sindicatos. La relación entre este tipo de actores constituye el Sistema de relaciones Laborales de la Administración Pública. La finalidad de un sistema de relaciones laborales (SRL) consiste en la producción de normas y reglas

² Leyes 23696 y 23697 respectivamente, ambas del año 1990.

referidas al contenido del trabajo, a las condiciones del mismo y a su remuneración. Por otro lado existen reglas que definen la autoridad y las capacidades de acción de cada actor; expresadas en términos jurídicos en la “normativa vigente”. La elaboración de estas reglas puede provenir de un sistema de decisiones formales unilaterales tal como la ley de empleo público y también de la negociación entre los actores. En el caso de la APN, la negociación se hace más compleja porque incluye al Estado como “árbitro” y “empleador” por un lado y a distintas organizaciones sindicales. El sistema de relaciones laborales es uno de los frentes en el que se juega la viabilidad de los cambios que se propugnan en la administración pública. Es por esto que parece imprescindible que los marcos globales y las reglas de juego que determinan la relación entre los actores, se construyan cotidianamente desde perspectivas de equilibrio en que cada actor cumple su rol. El éxito de las reformas a veces se juega menos en el universo de las regulaciones formales, que en el de las normas no escritas y los modelos mentales (Longo,2001).

1.3. Sistema de relaciones laborales y democracia laboral.

Otra perspectiva en el análisis de un SRL lo vislumbra como una dimensión del proceso de democratización social. La democratización profunda del Estado y de la gestión pública requiere la incorporación de la cultura democrática en la práctica de las relaciones humanas dentro del Estado y la administración y entre los agentes del Estado y el “público” o los ciudadanos (Harris, 2000). Desde esta perspectiva, parece razonable afirmar que la **inclusión** de los actores con intereses diferenciados en un asunto determinado (los involucrados en una cuestión) si bien hace más complejo el proceso de toma de decisiones, **reduce las resistencias internas y externas** que cualquier actividad pública puede eventualmente generar. Estas ventajas se deducen de la capacidad de las **organizaciones inclusivas** para generar legitimidad (Brugué,1999). Pero se puede avanzar un paso más, la democratización de la administración pública no sólo favorece su rendimiento a partir de las ventajas de inclusión, sino a través de una segunda idea que puede resumirse como el paso de la jerarquía, a la interactividad (Brugué,1999). Es decir facilitando el diálogo horizontal al interior del sistema, de manera de potenciar la democracia interna e indirectamente, mejorar los rendimientos de la gestión. La participación de los trabajadores en esta suerte de democracia interna basada en el diálogo y la interactividad es crucial como mecanismo generador y difusor de conocimientos (Castells, 1998; Senge, 2000; Coriat, 1994). Pero esta participación no puede ser solamente el producto de la intencionalidad de participar, sino la

consecuencia de la existencia de canales que la hagan posible. No cualquier vía, sino los canales institucionales adecuados (Harris, 2000).

1.4. Relaciones laborales y reforma administrativa

Existe un acuerdo bastante general concerniente a la deseabilidad de la reforma y la voluntad de diversas políticas diseñadas para hacer más eficientes responsables y honestas las administraciones (Schneider, 2001). Así varios autores, desde distintas perspectivas, coinciden en que la reforma administrativa es crucial para las reformas de segunda generación³ (Cunill-Grau, 2000; Salvador, 2001; Schneider, 2001) y se insiste en el hecho de implantar un servicio civil de carrera como un paso absolutamente imprescindible para conseguir una administración con valores públicos neutrales y eficaces (Ramíó, 2001).

Desde una perspectiva de “governabilidad” Prats I Calá también destaca la necesidad de contar con una función pública adecuada ”...porque el aseguramiento de todos los bienes sociales exige la superación de los aspectos patrimoniales y clientelares que siguen impregnando la mayoría de nuestras administraciones públicas. Dicha superación debe hacerse mediante la construcción decidida pero progresiva de verdaderas burocracias modernas configuradas conforme al sistema de mérito, dotadas de autonomía técnica, bajo la dirección política de los gobiernos, sujetas al imperio de la ley, transparentes, accesibles, receptivas y responsables” (Prats, 1998)⁴.

Retomando estas posiciones se puede inferir que una reforma administrativa es deseable y necesaria para afianzar un sistema político democrático. Sin embargo una reforma sin incluir a los trabajadores se vislumbra como poco viable. Un SRL democrático y dinámico debería reforzar la capacidad de gestión de las organizaciones públicas y contribuir a la democratización de la Administración Pública y de la sociedad. La hipótesis central que guía nuestro análisis considera que un sistema de gobierno democrático necesita de un servicio civil idóneo, ético y responsable, y que la Administración Pública necesita democratizarse en pos de una mayor eficiencia y

³ “Las reformas de primera generación, denominadas también reformas neoliberales incluyen medidas de liberalización del comercio, desregulación, privatización y por lo general la reducción del tamaño del Estado. Las de segunda generación incluyen la creación de agencias reguladoras y la reforma judicial. La Reforma Administrativa es crucial para las reformas de segunda generación. Comprende una gran variedad de medidas específicas que modifican los incentivos en la burocracia incluyendo el reclutamiento y la promoción por méritos, incentivos de desempeño, entrenamiento, transparencia en la toma de decisiones y exigencias de información” (Schneider, 2001).

⁴ Desde una perspectiva neoinstitucionalista el autor señala que en las administraciones públicas latinoamericanas el modelo weberiano de burocracia no llegó a institucionalizarse. Solamente se tomaron aspectos formales y se desarrollaron en especial “burocracias patrimoniales”. Ver Ramíó y Salvador, 2001.

legitimidad frente a la sociedad. El SRL es uno de los espacios en que se juega la viabilidad de ambos desafíos.

1. 5. El sistema de relaciones laborales que regula la COPECA

El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa aparece como una creación relativamente reciente en el SRL destinada a promover “cambios” en la organización del trabajo y la cultura de la APN. Todavía resulta difícil establecer o diferenciar entre las lógicas propias del sistema, las de la cultura administrativa y las diferentes racionalidades de los actores. El presente estudio aborda algunos aspectos del actual sistema de carrera y analiza el ámbito de participación incluido en el mismo: la Comisión Permanente de Carrera Administrativa (COPECA) y su papel en la democratización del sistema de relaciones laborales de la APN. Se analizan algunos aspectos relacionados con la carrera de los agentes SINAPA (cargos simples) sin introducirnos en el sistema de cargos con funciones ejecutivas. Es decir no incluimos en el estudio a la Alta Gerencia Pública, por considerarla objeto de un campo específico de análisis (CLAD,1997) Los resultados de este estudio se suponen de interés para la evaluación, reconsideración y mejoramiento de dicho ámbito. Se ha adoptado una metodología de análisis cualitativo. El análisis se ha efectuado en base a la información recogida a partir de entrevistas en profundidad, semiestructuradas, realizadas a informantes clave. El relevamiento de la información se realizó en el período comprendido entre octubre del 2002 y febrero del 2003.

2 LA CARRERA ADMINISTRATIVA

2.1. Definiciones . La carrera administrativa puede ser concebida como una dimensión del modelo weberiano de burocracia, o como una herramienta de gestión y planificación organizacional, o bien como un derecho profesional de los trabajadores públicos. La carrera puede definirse como “el itinerario específico y personal que recorre un empleado del Estado tras su ingreso en el servicio público mediante procedimiento de concurso, recorrido que se efectúa gracias a una serie de sucesivos ascensos o promociones, sujetos a reglas generales e impersonales contenidos en textos legales y reglamentarios” (Alvarez-Alvarez citado por Saravia,1998).

Esta carrera administrativa ha sido un modelo de organización de personal público sustentado en principios como el ingreso por mérito, la estabilidad laboral basada en el buen comportamiento y rendimiento satisfactorio y la neutralidad respecto a la política partidista. W.Wilson lo expresó mediante la dicotomía entre política y administración

donde la neutralidad de los funcionarios aseguraba la continuidad y estabilidad de la administración (Bonifacio,1996).

Una definición más “personalizada” define como carrera al “itinerario socio-profesional compuesto de una sucesión de experiencias de trabajo a partir de las cuales se incorporan conocimientos y habilidades, se modifican actitudes y la persona avanza en los carriles de su grilla. Es a través de la planificación de la carrera que se pueden desarrollar los trabajadores en función de las demandas de la organización y previendo futuros desafíos.

Aquí se vislumbra la carrera como una herramienta que permite el desarrollo de capacidades y habilidades y no solamente el cumplimiento de requisitos burocráticos establecidos para pasar de una posición a otra. De esta forma, se concibe el “planeamiento de carrera” como un proceso permanente de evaluación de las competencias individuales para determinar la sucesión de puestos que más conviene a los intereses de la persona respondiendo a las demandas de la organización.(INAP-DNC,1995).

2.2. Antecedentes históricos

La carrera administrativa no parece haber constituido una prioridad de las agendas públicas, ni haberse desarrollado de manera sistemática en la Argentina. La reforma constitucional de 1957 que preveía la estabilidad de los efectivos de la función pública no fue respetada (a excepción del gobierno democrático del presidente A. Illía (Groisman, 1992). El autor caracteriza la burocracia de la época con comportamientos rutinarios, antidemocráticos, ausencia de carrera administrativa, falta de profesionalismo, formas de selección y de promoción discrecionales y un estilo de remuneración inequitativo y caótico. La remuneración insuficiente y la falta de transparencia se tradujo en la presencia de privilegios sectoriales (Oullette,1997).

El escalafón 1428 adoptado en 1973 como escalafón general de la función pública, planteaba un sistema de carrera administrativa. Pero en la práctica, por una progresiva derogación de las normas objetivas de ponderación de tareas y las “sobreasignaciones”, al poco tiempo dejó de funcionar.

Las reformas durante la gestión del presidente R. Alfonsín se centraron en la simplificación administrativa y la asistencia técnica a los organismos públicos para mejorar su organización y funcionamiento, a la vez que se intentó una reformulación de la grilla del escalafón 1428. La política principal consistió en la creación de un cuerpo de élite de Administradores Gubernamentales “buscando incrementar la eficiencia, la

actitud de servicio y el compromiso de los altos funcionarios con la forma republicana y democrática de gobierno” La situación del resto de los trabajadores de la APN se caracterizaba por la gran dispersión salarial existente entre las remuneraciones de las distintas áreas (más de 100 escalafones distribuidos en los distintos organismos) y el retraso salarial respecto de la actividad privada. En este contexto se creó la “Comisión Participativa de política salarial y otras condiciones de empleo”, integrada por representantes de los Ministerios de Economía y de Trabajo y la Secretaría de la Función Pública (representación oficial) y un representante de ATE y uno de UPCN en carácter de miembros permanentes de la comisión⁵ (representación sindical). En los temas sectoriales se contaba con representantes no permanentes de las asociaciones sindicales sectoriales. Las funciones de la Comisión consistían en la consideración de criterios y propuestas para la elaboración de la política salarial de la APN, así como de temas vinculados con el ejercicio del derecho a la carrera administrativa y con la política de relaciones laborales del sector. ”Como los sindicatos del sector público no estaban convencidos se creó la comisión participativa, esta especie de paritaria sin fuerza legal. En una estaban ATE y UPCN y en otra los docentes. Ella funcionó durante el Gobierno de Alfonsín y parte del gobierno de Menem y eso no lo manejaba Función Pública sino Trabajo”⁶

En 1987 se abandonó el plan de confeccionar un escalafón único para toda la administración pública y se lo reemplazó por la realización de escalafones diferenciados⁷. En el escalafón 1428/73 las escalas estaban completamente desvirtuadas; ya no se guardaba relación entre la categoría de revista y el nivel de la función desempeñada. De las 24 posiciones de la grilla, sólo cinco estaban efectivamente ocupadas (Reymondes,1990).

Este escalafón denominado “seco“, por no contar con remuneraciones suplementarias y en contraposición con otros denominados “húmedos”, evidenciaba serias disfunciones de la carrera administrativa: “las categorías dejaron de relacionarse con la diversidad y responsabilidad de los puestos de trabajo, los procesos de selección existían pero no se aplicaban, no se evaluaba el desempeño, la capacitación era asistemática, el estamento gerencial, directivo y profesional presentaba debilidades” (Bonifacio,1996). Se diría entonces que a fines de los ochenta el modelo de carrera administrativa estaba en crisis y había que reformularlo y recomponerlo.

⁵ Los dos sindicatos con ámbito general en el sector de la Administración Pública Central son La Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la (ATE) Asociación de Trabajadores del Estado . Esta última se constituyó con la actual denominación el 15 de enero de 1925 inscribiéndose con personería jurídica y gremial N° 2 el 23 de septiembre de 1937 . La UPCN, creada en 1948 obtuvo en febrero de ese año la personería Gremial n° 34 del MTSS.

⁶ Entrevista a ex funcionario del Ministerio de Economía.

⁷ También existía otro sector de organismos públicos incorporados a la negociación colectiva con anterioridad, como la AEDGI, Vialidad Nacional y otros (Llorensi, Reymondes 1996).

3. EL SINAPA: UN SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA

3.1. El contexto previo. El contexto de "época", previo a la implementación del SINAPA, está descrito con precisión en un documento de la Secretaría de la Función Pública (SFP)

"La rápida y profunda reforma administrativa puesta en marcha a partir de la Ley N° 23.696/89 de Reforma del Estado promovía el desarrollo de procesos de administración simples y efectivos y la inclusión de modernos sistemas de gestión administrativa. El decreto 2476/90 dio perfil definitivo al programa de Reforma Administrativa. se propuso los siguiente objetivos: a) Concretar medidas efectivas de reducción del gasto público, reestructuración organizacional y reformulación de funciones, b) establecer incentivos para mejorar la eficiencia en la administración ,c) desarrollar una gestión pública moderna y eficiente, d) mejorar la prestación de servicios indelegables del Estado.

La circunstancia ofrecía una oportunidad inédita en la historia administrativa del país para avanzar en la materia. A ello se sumaba el acompañamiento e integración orgánica de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), uno de los gremios más numerosos que agrupaba al personal del estado, lo cual favorecía el aprovechamiento no conflictivo de la coyuntura. Adicionalmente, el estado crítico del país propendía a desplegar el conjunto de políticas en la materia, con un estilo incisivo y sumamente veloz.... A este cuadro cabría agregar la ausencia efectiva o la debilidad detectada en los órganos técnico administrativos a cargo de los asuntos del personal en las jurisdicciones y organismos descentralizados.... Ello facilitó no sólo la concepción centralizada de buena parte de las políticas implementadas, sino su administración a partir del núcleo de funcionarios de la SFP y del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.... En el ámbito de la Administración Pública Central, las circunstancias apuntadas reclamaban la rápida sustitución del escalafón 1428/73. El SINAPA sería una clave de esa reconversión"⁸.

En ese contexto, la reforma generó cierto consenso conjugando por una parte las reacciones resultantes del deficiente desempeño de algunos servicios públicos y por otra una indiscriminada prédica antiestatista que logró implantarse desde las posiciones dominantes. El sindicato ATE se opuso a los términos de la misma y en consecuencia no acompañó, sino que fue opositor a este proceso.

3.2. Una propuesta "con las mejores intenciones"

En el contexto de la reforma Administrativa se propuso un nuevo modelo para jerarquizar al funcionariado. El entonces Secretario de la Función Pública presentaba al nuevo Sistema manifestando que..." el eje del cambio del Estado, es el cambio de las personas y para lograrlo es preciso que haya normas de acceso a la Administración, que la selección sea clara e indudable, que las promociones y ascensos no alcancen a los amigos sino a los mejores y que haya un sistema de premios y castigos"(Presentación SINAPA ,Dr.G.Beliz)

El objetivo del SINAPA se planteó como la creación de un nuevo ordenador sistémico de la carrera administrativa a fin de contribuir;" al logro de la profesionalización de la Función

⁸ "Una política de recursos Humanos: "el SINAPA" Secretaría de la Función Pública, Dirección de Carrera,1998.

Pública, en el marco de un proceso de Reforma Administrativa”. Esto involucra también la transformación de la APN en un instrumento para la consecución de los fines de un Estado, que ha visto profundamente modificada su estructura, funciones y grado de intervención en la sociedad”...(Decreto 993/1991).

Se propuso para ello el Sistema Nacional para la Profesión Administrativa SINAPA un nuevo escalafón para el personal de la APN⁹, que constaba de 2 agrupamientos (General y Científico), conformados por 6 niveles (A,B,C,D,E,yF) subdivididos en posiciones, denominadas grados. Se estableció así un sistema de carrera con dos circuitos de promoción diferenciados: el horizontal, al interior de cada nivel, que se rige por un sistema de promociones ligado a la evaluación del desempeño y al cumplimiento de los requisitos de capacitación establecidos para cada uno de ellos, el vertical que prevé el ascenso de nivel por sistemas de selección. El organismo rector para la administración del sistema sería la SFP con el asesoramiento de la Comisión Permanente de Carrera Administrativa.

3.3. El ámbito de participación: la Comisión Permanente de Carrera

El decreto 993/91 (Texto Ordenado, 1995), creó la Comisión Permanente de Carrera del Sistema Nacional Para la Profesión Administrativa (COPECA), con delegaciones en cada jurisdicción. Las misiones atribuidas a la comisión se centraron en: asesorar aquellas propuestas tendientes a asegurar la correcta administración de los recursos humanos en la APN; trabajar en el afianzamiento de las relaciones laborales e institucionales; velar por la adecuada aplicación de las normas que regulan la carrera administrativa establecidas en el mismo decreto. La comisión tuvo como sede la Secretaría de la Función Pública, dependiente de la Presidencia de la Nación y luego del Ministerio del Interior, hasta la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) por la reforma constitucional de 1994. Asimismo delegó en el Subsecretario de la Función Pública con el asesoramiento de la COPECA, la facultad de dictar las normas complementarias a las que diera lugar la aplicación del SINAPA. La COPECA debía estar integrada por un funcionario de jerarquía no inferior a Subsecretario de la Subsecretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, dos de igual jerarquía por la SFP de la Presidencia de la Nación y tres representantes de Unión Personal Civil de la Nación. Los representantes de la SFP garantizarían la no-discriminación de la mujer en la aplicación del SINAPA (993/91 T.O. 1995). Entre otras facultades del Subsecretario se encontraba el dictado de las normas interpretativas y aclaratorias a que diera lugar la

⁹ Corresponde al personal de Ministerios y organismos descentralizados no incluidos en otros escalafones: 29.046 agentes Boletín Estadístico-ONEP(2000), esto representa el 10% de la dotación de personal de la

aplicación del decreto 993, la determinación de la integración de las delegaciones jurisdiccionales de la COPECA y el dictado de sus normas de funcionamiento. El otro sindicato con ámbito en la APN, la Asociación de Trabajadores del Estado, no fue incluido en el decreto 993/91 como integrante de la Comisión. Como se señaló anteriormente, este sindicato se pronunció en contra de la Reforma del Estado, motivo por el cual no fue convocado a los ámbitos que implementaron dicha reforma, como el Comité Ejecutivo para el Control de la Reforma Administrativa (CECRA) o la COPECA en los que solamente participó UPCN. Esto motivó la presentación de un amparo y la posterior iniciación de acciones judiciales de ATE contra el Estado empleador. La Justicia reconoció la legalidad de las demandas de ATE como surge de los antecedentes que figuran en el expediente 32337/93 y falló favorablemente en primera y segunda instancia. En el fallo de Cámara,¹⁰ uno de los jueces define el caso como “conflicto sindical” mientras que los otros dos se manifiestan en desacuerdo con esta posición. En un caso se alude a la validez de la doble representación sindical en el ámbito de la APN y en el otro, se califica la acción del Estado como un acto de “discriminación política” hacia la organización excluida.

3. 4. Delegaciones jurisdiccionales de la COPECA

Las comisiones creadas en las distintas jurisdicciones de la APN, estuvieron integradas por dos funcionarios políticos (nivel extraescalafonario), un funcionario de la SSGP y dos representantes de la UPCN. En los organismos descentralizados se sumó un funcionario extraescalafonario en representación de la autoridad política de la cual dependiese. La distribución estuvo sujeta a la estructura de la APN, y así las delegaciones jurisdiccionales tuvieron desde el comienzo una composición desigual y heterogénea.

3.5 Primeras actividades de la COPECA : la implantación del SINAPA

El texto inicial del SINAPA (Dec.993/91) preveía la conformación de un "nomenclador de funciones en base al cual debería realizarse el proceso de reubicación del personal incluido en las 24 posiciones del antiguo escalafón Dec.1428/73 en los 6 niveles del SINAPA". Como urgía comenzar el proceso de reencasillamiento y no se contaba con dicho nomenclador; la primera circular de la COPECA definió un instructivo de “puestos tipo” del SINAPA para aportar un instrumento que permitiese reencasillar al personal con algún referencial. El reglamento (Res.112/91) establecía que debían tenerse en cuenta las funciones ejercidas efectivamente por los agentes, exceptuando por

“esta vez” los requisitos de acceso a los cargos. En caso de que la reubicación perjudicara al agente salarialmente se mantenía la anterior remuneración. El proceso de reencasillamiento se efectuó de manera muy rápida en las primeras jurisdicciones y fue considerado por algunos participantes del proceso como “una manera de aplicar la política del hecho consumado”¹¹. El procedimiento, las restricciones presupuestarias y un criterio de jerarquía que distanciaba en 1 a 12 los extremos de la pirámide salarial (Bonifacio,1995), generaron disconformidad entre varios de los destinatarios del nuevo escalafón.¹² En un corto periodo se reencasillaron aproximadamente más de 25000 agentes en todo el país y en casi 50 jurisdicciones, se implantó un sistema de capacitación y un sistema de evaluación de desempeño y de selección. Distintas referencias a este proceso señalan los dificultades en cuanto a su implementación. Algunos insisten en las distorsiones producidas por la falta de adecuación en la ponderación de las trayectorias profesionales (Pessolano, Sajón 2001), otros señalan la desigualdad de criterios utilizada en las distintas jurisdicciones ministeriales (Ruiz, 2001) y finalmente otros, mencionando experiencias de vuelcos escalafonarios anteriores en las que se crearon tablas de conversión automática para facilitar la reubicación del personal, cuestionan su falta de transparencia (Scialpi,1999). Se subraya además cierta irracionalidad en el procedimiento al “acotar” en primer término las estructuras organizacionales de la administración y reubicar luego a los agentes. Existen opiniones coincidentes respecto a que un sistema que se proponía medidas tendientes a fomentar la profesionalización, la capacitación y la introducción de mecanismos tendientes a conformar un servicio civil coherente en la práctica, se enfrentó al recorte presupuestario, que se impuso como la línea de acción más relevante (Repetto, 2001¹³). El haber diseñado un nuevo escalafón sin contar con instrumentos de orientación objetiva como un nomenclador de funciones descriptivo de puestos, o algún referencial, hizo dificultosa la tarea de reencasillar a los agentes en el nuevo sistema de acuerdo a los criterios de complejidad de la tarea, grado de autonomía y nivel de responsabilidad de las funciones¹⁴.

¹⁰ Sentencia Definitiva N° 52652 ,salaV, Juzgado N° 37 del 10/11/199.4

¹¹ En un sondeo de opinión realizado entre la población "SINAPA" un 51 % de los entrevistados consideró incorrecta su reubicación en el actual sistema, y un 48% consideró que la asignación de niveles se debió a favoritismos políticos y amiguismo". Encuesta DINEI,INAP 1993.

¹² Oulette,1997, incluye los cargos Ejecutivos y calcula una distancia de 1 a 28 , entre \$250 y \$7000

¹³ Si bien el proceso de reencasillamiento originó numerosos recursos administrativos y juicios al Estado, cuyo monto no ha sido calculado, su onerosidad seguramente fue un efecto “no deseado” de la política de ajuste propugnada en los programas de reforma.

¹⁴ Es interesante recordar el contexto de la reforma estructural emprendida por el gobierno de la época, para subrayar que el tema de la “profesionalización administrativa” se acopló a un proceso manejado por otra lógica economicista (Schneider, 2001). Más que hablar de “irracionalidad” se podría hablar de distintas racionalidades en pugna, con desiguales posibilidades de influir en la orientación del proceso.

Las primeras actividades de la Comisión tuvieron que suplir con rapidez las falencias del diseño del proceso de implementación ante la ausencia de una estrategia de cambio. Si bien se denotó una voluntad política y de gestión de la administración de la época para implantar el nuevo sistema, no se tomaron recaudos para garantizar un efectivo proceso de socialización de los agentes en el largo plazo. Como señala Schneider (2001) con un pequeño grupo de personas se ha podido dismantelar el Estado, pero para implantar una reforma es necesario convencer a miles. Además de las restricciones económicas y presupuestarias, un déficit significativo del sistema radicó en su visión excluyente y en la implementación compartimentada, que creyó poder sustituir con instrumentos técnicos los espacios del conflicto y el laborioso camino de la búsqueda de consensos.

4. LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES

En este apartado se mencionan testimonios de algunos interlocutores clave, quienes fueron participantes activos durante el primer período en que funcionó la COPECA desde su creación, en 1991, hasta el cambio de gestión política en el año 1999. Se trató de indagar sobre las temáticas sustantivas abordadas en los distintos periodos, tratando de obtener opinión significativa para los actores. Aunque el contenido de los testimonios se organizó en forma cronológica y temática, algunos se transcriben textualmente por su importante significación discursiva.

4.1. Los comienzos de la COPECA: los temas más relevantes.

Interrogados acerca de los temas más importantes que se trataron en la comisión, los entrevistados expresaron distintas apreciaciones:

...”el primero y más difícil fue el reencasillamiento, por el volumen de gente reencasillada por la dificultad de tratar la información que llegaba con criterios homogéneos,- porque la información que llegaba no era homogénea- había que adivinar muchas cosas, hacer muchas consultas, descubrir todas las trampas posibles....porque las había y muchísimas, y fue muy difícil...Existía la ventaja de que cualquiera fuera la decisión que uno tomara, la gente se beneficiaba, aunque no en un cien por ciento,(porque había gente de ocupaciones muy simples que estaba en niveles muy altos en el 1428).Pero en general todo el mundo recibió una mejora salarial. En un porcentaje de 76 % los empleados reencasillados vieron mejorada u situación salarial, otros permanecieron igual y un pequeño porcentaje vio disminuida su remuneración. Por lo tanto se le mantuvo la remuneración más favorable como establece la ley....pero eso fue muy difícil y hubo días de muchísima tensión respecto de estas cosas porque hacerle entender los criterios de racionalidad que tenía el sistema a ministros con todo el poder que tenían era muy difícil y estábamos dando la cara sólo 4 ó 5 personas.... y además porque, en general, lo que uno ve después de tantos años de intentos de cambio es que la gente tiene una valoración excesiva sobre lo que hace y no entiende los diferentes niveles. Esto crea resentimientos difíciles de manejar. Antes no existía y en algunos lugares no se ha creado todavía, una cultura más móvil que la que había antes, más abierta a ideas nuevas, a una idea de progreso, de formar equipos de trabajo que aumenten la calidad y la cantidad del trabajo posible....eso no es culpa del SINAPA ni siquiera de la propia Secretaría, sino que forma parte de una constelación deorganismos sin liderazgocompletamente diferentes en su forma de trabajo a los organismos que sí tienen un líder que hace que la gente se motive, aprenda a delegar; aprenda a trabajar... cooperativamente....” (Dirigente de UPCN)

Se subrayó además que "La puesta en marcha del sistema-reencasillamiento-requirió de mecanismos correctivos que se fueron adoptando con el transcurrir del tiempo, porque, muchas de las modificaciones que después el SINAPA tuvo, en gran parte, pasaban por COPECA. Eso permite ir gerenciando el sistema, efectuando correcciones, adecuaciones, a medida que se detectan los inconvenientes de aplicación. Una cosa es la norma y otra cosa es la norma en la práctica, cuando la cosa empieza a caminar ...y ahí es donde se empieza a encontrar un abanico de distorsiones ... estas son que e sistema funciona bien en un ministerio, pero no en otro, en eso la COPECA tuvo que ver, las normas complementarias. además el problema de este país en materia jurídica es dictar normas sin derogar expresamente las anteriores, y no tenemos la virtud de los textos ordenados ...llega un punto en que es tal la sucesión de la norma que para los servicios competentes del Estado la dificultad no es ya interpretar la norma sino conocerla. Por eso es que con el SINAPA se llega al Texto Ordenado (T.O.). Todo está allí compilado, eso fue un adelanto... era el mismo lio... pero compilado,... en esas normas, la COPECA tuvo que intervenir en calidad de asesoramiento, tomando en cuenta que en la comisión está "el gremio" y economía con la parte presupuesto ..¿.qué mejor que consultar en un lugar donde están todos!,...eso sí funcionó (Ex funcionario de la SFP).

Entre otros temas importantes que fueron mencionados se deben destacar: las dos promociones excepcionales de grado, la incorporación de la función específica como concepto remunerativo(organismos rectores de políticas), la creación de la Escuela del cuerpo de Abogados del Estado (ECAE).

"...El otro tema parecido fue la creación del agrupamiento especializado que no estaba en el decreto original y como parte de éste agrupamiento, la inclusión de los Economistas de Gobierno. Fueron temas que dieron lugar a mucho debate, mucha discusión. Los proponía Función Pública porque había que dictaminar sobre los decretos, pero había mucha presión de Hacienda ...muchas de estas ideas surgieron de la mente febril de Cavallo, Llegaban a la COPECA impulsadas por algún organismo...(dirigente de UPCN).

4.2. Los problemas más importantes

En cuanto a los principales problemas que se plantearon en la COPECA, los entrevistados señalaron lo siguiente:

"...Los problemas se resolvían en el seno de la comisión, no hubo conflictos que yo recuerde... en lo que hace el Estado empleador, si había algún problema se discutía antes. En el caso de UPCN, gremio que integraba la comisión, probablemente en algún tema no habremos estado de acuerdo, no fue muy frecuente, habrán sido dos casos. (Ex funcionario SSGP).

"Algunos inconvenientes fueron las interferencias del sector político, cosas comunes a todas las comisiones de la APN..... eso a veces costó mucho.... los pobres funcionarios de línea tenían menos libertad que los representantes gremiales (UPCN), sufrían mucho, por eso yo los respeto tanto porque estaban en el doble juego de querer defender el sistema, de querer mantener su imagen frente al gremio y el fuego a que los sometían los funcionarios políticos exigiendo cosas que excedían el marco de las normas, sin entender que el Presidente y después el Jefe de Gabinete tienen las facultades para hacer lo que quieran como medidas extraordinarias, sin necesidad de forzar el sistema..... (Dirigente -UPCN).

"Los problemas mayores fueron la presión de los organismos para hacer pasar sus prioridades..... Otro problema serio tiene que ver con la función de la COPECA de "filtrar" en múltiples aspectos, sin poder hacerlo efectivamente, sin poder auditar seriamente... cuando en los decretos se pone: se prohíbe tal cosa, salvo que lo exceptúe por decisión el Jefe de Gabinete.....En ese caso, ¡perdiste!.... después las excepciones son la regla, ¿quién controla? , después, hacen el papel, lo mandan y el Jefe de gabinete...no puede decir ... esta excepción la doy y esta no la doy ... Eso no, las da todas....uno se pregunta ¿para qué puse la prohibición?..... bah... retrasás un poco ... pero no más que eso cuando se pone que no, es que no,- ¿excepción?... Nadie Dios...(Funcionario del Ministerio de Economía).

Estas expresiones evidencian el conflicto de racionalidades que aparece recurrentemente en la administración pública entre los intereses y necesidades del nivel político, que busca ubicar en la administración a "gente de su confianza" y la racionalidad de un

sistema de carrera administrativa que recupera aspectos centrales del paradigma burocrático.

Algunos estudios referidos a la carrera señalan la forma en que el sistema se fue debilitando por la falta de un sostenido compromiso por parte de los niveles políticos responsables de su implantación, como también debido al bajo perfil técnico de varias unidades ejecutoras. Si a esto incorporamos el peso de otros aspectos cuestionados en la gestión pública, los que concluyeron en causas judiciales, se comprende el clima de descreimiento y de ilegitimidad en el que se incluyeron ciertas políticas de la gestión¹⁵. También durante ese período concluye la negociación con los dos grandes sindicatos - UPCN y ATE- hacia el primer Convenio Colectivo de Trabajo para la APN. ATE tuvo diferencias en algunos puntos y no fue signatario de ese CCT 66/99, por lo que volvió a quedar excluido del ámbito de negociación¹⁶. El decreto 66/99 homologó el primer Convenio Colectivo de Trabajo General, celebrado entre el estado empleador y el sector sindical. Este convenio sólo suscripto y convalidado por la UPCN, tuvo vigencia a partir del 1º de enero de 1999 y hasta el 31 de diciembre del año 2000 (B.O. del 26/2/1999)¹⁷.

4.3. Segunda época: el período de la Alianza

Al comienzo de la gestión de la Alianza se cuestionaron fuertemente las políticas implementadas en el período anterior y se revisaron los procedimientos. Hubo intenciones de modificar el SINAPA y sus ámbitos, tratando de implementar un “sistema de gestión por objetivos y resultados”. Luego de una serie de cambios en la gestión de gobierno, se transfiere el área de Modernización del Estado de la vicepresidencia de la Nación a la Jefatura de Gabinete de Ministros y se crea la Secretaría de Modernización del Estado. En el período de gestión en que Marcos Makón fue Secretario de Modernización, por medio del Decreto N° 103/01 sancionado el 25 de enero del 2001, el Ejecutivo aprobó el Plan Nacional de Modernización de la APN indicando plazos, disposiciones generales, sanciones e incentivos que regirían las propuestas de reforma que cada organismo debía diseñar e instrumentar. Se implementó una política de igualdad de trato con todas las asociaciones sindicales y por el decreto 106 del 25/1/2001 se integró un representante de ATE en la COPECA, con lo que se dio

¹⁵ Ver informe de la Oficina Anticorrupción, 2000.

¹⁶ La ley 24185 (16/12/1992) implementó el mecanismo tendiente a desarrollar la negociación colectiva del sector público, reglamentada por el decreto 447/93, estableció la composición de las Comisiones para cada nivel de negociación, la representatividad de los sectores negociadores y la obligación de tratar ciertos contenidos, como la productividad, polivalencia funcional, y la sujeción de las tratativas salariales a lo normado por la ley de presupuesto. Esta política por parte del Estado fue vista por ATE como una coacción legal de la autonomía colectiva en la medida que impuso los contenidos de la negociación. Por otra parte, impugna el criterio de representación de “la parte sindical” considerada de manera unívoca, por considerar que no respeta la diversidad sindical y avasalla la identidad de la Asociación. También se cuestiona este mismo aspecto en relación con el tema de resolución de controversias.

¹⁷ El aspecto de la “ultractividad” del Convenio también fue objetado judicialmente por ATE.

cumplimiento a lo dictaminado por la justicia en primera y segunda instancia en el año 1994. De este modo se incorporó un actor que había quedado fuera del proceso de reforma y del ámbito de participación del SINAPA. En este sentido el sistema se vio fortalecido y legitimado “formalmente” en la medida que todos los actores involucrados fueron incluidos y comenzaron a participar del mismo.

La Resolución 7 del 1/3/2001 planteó la adecuación de las delegaciones jurisdiccionales de carrera a lo establecido en el decreto 106 por lo que se estipuló la incorporación a las mismas del responsable del Servicio Administrativo Financiero (SAF) respectivo y hasta tanto se determinase la representatividad gremial en el ámbito de referencia, la de un representante de la ATE¹⁸. En el período mencionado se planteó como estrategia de gestión una propuesta de funcionamiento de la COPECA que propuso transparencia en el tratamiento de las actuaciones, sugiriendo entre otros aspectos el de brindar información de expedientes ingresados y su tramitación ante los organismos que deban intervenir, brindar información a todos los integrantes de la COPECA y poner a disposición las actuaciones, fijar las reuniones con antelación y orden del día y establecer criterios homogéneos para la aplicación del SINAPA.

4.4. La opinión de los actores

Ante el cambio de reglas y estilo de gestión, las opiniones de los actores resultan divergentes. Al respecto se indica:

“Durante la gestión de la Alianza (años 2000 y 2001) las cosas estuvieron paradas en la COPECA, por un lado Makón preguntaba ante cada planteo a discutir ¿y esto cuánto es? siempre le parecía que era mucha plata y ése era el criterio (... déficit cero) también en otros funcionarios existía una cuestión antigremial y no querían decidir en este ámbito” (funcionario de la SSGP).

“...Hubo un tiempo en que todo estuvo medio parado, pero no fue la única vez, el año 2000 se movió poco. Había muchos expedientes porque había mucho atrasado por el reencasillamiento. Posteriormente, en una resolución de función pública en la época de Marcos Makón, se estableció que los expedientes volviesen a las áreas, es decir a las jurisdicciones, porque venían para convalidar cosas que en realidad la COPECA no podía convalidar .por ejemplo, cuando alguien ganaba un recurso había un reacomodamiento de grados, la resolución de Makón establece que el cálculo debía hacerlo el área y hacerse responsable de lo que calculaba como cuando liquida los sueldos ,si no,uno se mete en situaciones que no puede indagar y tampoco puede parar y termina firmando cosas y convalidando sin saber...” (funcionario del Ministerio de Economía).

Este es uno de los temas recurrentes en las entrevistas relativo a la instancia de “convalidación” administrativa atribuida a la COPECA sin que la misma disponga de

¹⁸ UPCN presentó una solicitud a la SGP solicitando la revocatoria de esta resolución, la SGP no dio lugar a la demanda por dictamen 899/01.

todos los elementos administrativos como para ejercer esa atribución. Aparece en esta instancia la necesidad de descentralizar y responsabilizar a las áreas.

“ creo que en el tiempo que Makón estuvo en la Secretaría, tuvo la intención de hacer determinado grado de

justicia sobre aquellos compañeros damnificados por su no-simpatía con el menenismo o su no-afiliación a los gremios que respondían al menenismo y cuyos expedientes engordaban sin resolverse... yo creo que él, le dio prioridad a eso y como Secretario, hizo hasta donde le dio el poder que le otorgó el Presidente o el JGM esta administración lo que está queriendo hacer, es no admitir que hubo errores... ¡horrores! en los reencasillamientos, en los favores políticos en el Estado como bolsón del gobierno de turno” (C.D. de ATE).

.... Ahora, como temas importantes veo ... destrabar expedientes. En este último año y medio se han intentado corregir los procedimientos administrativos más que en los últimos 6 ó 7 años precedentes... está lo de Vitivinicultura, Justicia Superintendencia de Segurosno había evaluaciones , promociones...entonces resulta que el SINAPA, como escalafón moderno como lo quisieron presentar, durante todos estos años, no existía en un montón de lugares de la APN...” (Representante de ATE en COPECA).

Los entrevistados señalan las distintas etapas de la COPECA a la luz del cambio de las gestiones políticas y distinguen diversos estilos de gestión en los funcionarios de carrera. Se indica la función “reparadora” de la COPECA en la actualidad, con respecto a situaciones de falta de equidad cometidas en circunstancias anteriores. También aparece la falta de homogeneidad en la aplicación de la normativa SINAPA en las distintas jurisdicciones de la administración pública. Es interesante percibir en la descripción de los problemas las distintas percepciones que los actores tienen de lo sucedido durante una misma gestión.

4.5. El período actual: la COPECA en el año 2002¹⁹

El estallido social y la crisis de gobernabilidad de fines del año 2001, precipitan el fin de la gestión de la Alianza y el inicio de un período de transición. En el marco de la crisis por la que atraviesa la sociedad y el sistema democrático en Argentina, parecería poco relevante el análisis de esta temática, aunque al analizar este ámbito, aparecen lógicas de acción íntimamente ligadas con un sistema institucional en crisis y otras que tienden a la búsqueda de equilibrio y de una nueva legitimidad.

En el año 2002, la actividad de la COPECA se caracterizó por un mayor ordenamiento administrativo (enumeración de los casos y las actas antes de cada reunión²⁰), consenso de los temas a tratar, vista previa de expedientes por las asociaciones sindicales y

¹⁹ Para los períodos anteriores existe la dificultad de no contar, con la totalidad de antecedentes clasificados, es probable que en la segunda etapa de este estudio el ordenamiento administrativo en curso, que realiza la SSGP, esté concluido.

²⁰ El simple hecho de numerar las actas permite el recuento de los casos y posibilita auditar la actividad realizada por la

celeridad de los trámites. Se realizaron reuniones quincenales y se firmaron 165 actas con el acuerdo de todas las partes. Los temas tratados durante el período son similares a los de los períodos anteriores. Se fijaron pautas de acuerdo entre los integrantes, como la vista previa de los antecedentes por parte de las asociaciones Sindicales y la exigencia del aval de los veedores de las dos asociaciones en las delegaciones jurisdiccionales.

4.6. Las delegaciones

En la actualidad, existen 49 delegaciones jurisdiccionales de carrera, lo que implica una relación con secciones muy heterogéneas debido al tamaño de sus jurisdicciones, el nivel de integración de sus áreas y el tipo de relación con la SSGP. Esta heterogeneidad se expresa además en el desigual nivel de competencia de las Direcciones de Recursos Humanos en la comprensión, aplicación y gestión de los distintos aspectos de la carrera. Las Delegaciones Jurisdiccionales de carrera están integradas por dos funcionarios (políticos) de nivel extraescalafonario, un representante del área de personal, un funcionario de la SSGP, dos representantes de la UPCN, un representante de ATE (hasta tanto se determine la representatividad gremial) y un titular del servicio administrativo financiero –SAF.

4.7. Las fortalezas y debilidades de la COPECA

De los testimonios recogidos en el material de entrevistas surgen elementos que permiten caracterizar las principales debilidades de este ámbito de participación:

“La COPECA debió tener más fortaleza institucional, tener mayor presencia en cada ministerio, más tareas de capacitación..No haber fortalecido la COPECA con criterios comunes, no avanzar en una organización en red son subdesarrollos, no llegamos a una propuesta con áreas jurídicas.....(dirigente de UPCN)

-La tarea de disciplinamiento de la Comisión permanente central respecto a las delegaciones también fue un aspecto flojo. La comisión no tuvo un rol, no hay ninguna reglamentación detallada de los procesos a cumplimentar por las delegaciones. Todo se estableció por usos y costumbres (funcionario SSGP).

Los entrevistados señalan como problemática la falta de coordinación entre las áreas, la deficiente clarificación de los roles en el proceso y la debilidad del proceso de socialización. Al respecto se señalan: *“Problemas institucionales, atrasos, demoras para los organismos ya que en un momento pasaban demasiados antecedentes por la COPECA. Ahora se ha aliviado. Habría que descentralizar, el organismo se tiene que hacer cargo de los premios... Es como en los concursos. son lentísimos ¿y a qué lleva eso? a que nombren a la gente a dedo, porque los secretarios y los ministros dicen necesito una letra C ¿cuánto tarda? ¿4 meses?...eh viejo... sí, pero todo tiene un proceso lento... yo soy partidario de los concursos, pero creo que cuando la norma le molesta al funcionario político, la termina evadiendo; entonces se puede hacer una norma que es muy buena, pero*

que no sirve en realidad. (funcionario de M. Economía). Este comentario relaciona directamente la dimensión de la eficiencia con la legitimidad del sistema y señala el riesgo en que se incurre cuando la lentitud de los procedimientos resulta funcional a la discrecionalidad. Otros señalamientos indican a la comisión como:

"...un lugar de profundas presiones políticas" y al respecto se considera que *"así como se cometen actos de justicia se cometen actos de profunda injusticia porque se dibuja. Hay un marco de información que sólo pueden manejar los funcionarios, es más, los altos funcionarios, o en todo caso los funcionarios políticos y en más de una ocasión, los funcionarios políticos fabrican información que no se puede rechazar y se debe dar por válida, cuando resulta que al cotejarla con la que brindan los compañeros del sector, no es cierta. Este nivel de conocimiento tiene que ver con la discrecionalidad del manejo de la información y, así, no hay forma de rebatirla... Creo que la COPECA es un ámbito en el que se puede premiar y castigar y hay funcionarios que lo toman por este lado. Están los cuadros técnicos de la Administración, incluidos los de economía, que me parece que intentan que las cosas se atengan a derecho, aunque hay funcionarios políticos que tienen abogados que hacen que la información que mandan se atenga a derecho y en realidad lo que se está aprobando es una verdadera mentira. En tanto no cambien otros mecanismos de transparencia en la administración, eso va a seguir siendo así... sobre todo en esas cosas en que se tienen que probar, cuando se tiene gente a cargo, los niveles de capacitación, los niveles de responsabilidad... en eso el SINAPA tiene un perfil siniestro, la palabra del funcionario, del jefe, del Ministro, del subsecretario, es muy difícil de contradecir porque manejan un nivel de información que en la calidad de representante sindical uno no maneja... (Representante de ATE en la COPECA).*

Por otra parte, también se hace referencia a los problemas institucionales destacando que *"el gran inconveniente de la COPECA está ligado a la falta de flexibilidad que tiene el SINAPA como escalafón. El SINAPA fue pensado en términos de escalafón universal para todas las realidades de la administración pública, entonces la poca capacidad de adaptación que tiene este escalafón a cada una de las realidades particulares hace que en la COPECA todo sea un trámite administrativo y todo sea lo mismo. Es lo mismo un profesional de la APN que el ascensorista del mismo ministerio... en las dependencias, con técnicos en salud o en disciplinas científicas, debería tener mayor plasticidad para acomodarse a las particularidades de los diferentes organismos. La reglamentación del SINAPA debería ser renovada a diario en una instancia democrática como podría ser la COPECA. Como ejemplo, existen muchos estudiantes que eran letra D en 1992 y hoy son profesionales. Las vacantes profesionales están congeladas, no pueden aspirar a un adicional por mayor capacitación porque son letra D, ¿por qué no cambiamos esto, en lugar de adaptar la realidad a la norma y no al revés. (dirigente de ATE).*

Esta afirmación indica la necesidad de asignar a la COPECA un mayor nivel de intervención como correctora y reguladora de los aspectos relevantes del sistema de carrera, en los que actualmente no tiene injerencia.

Al respecto algunos entrevistados precisan el alcance de esta problemática destacando que: *"El obstáculo central, se debe a la lenta ampliación de la conciencia respecto al papel trascendente*

que tiene la política de personal en la economía general del sector público.... Al respecto se considera que los “problemas de personal” son un problema de Función Pública y no son privativos del ministro o de los ministerios “ni de Hacienda”. Este “especialismo funcional” hace que se tenga una gran fuerza rectora, pero al mismo tiempo, se estigmatice. Nosotros no nos metemos en otros temas, porque son de los otros, cuando en realidad, hay un efecto sistémico evidente con los gremios y con Hacienda. En este sentido, la COPECA representó, el estado de conciencia de los actores que intervinimos(funcionario de SSGP).

Uno de los problemas relevado por un funcionario del Ministerio de Economía plantea también con claridad una señal de alarma para el sistema al expresar que *“se ve un problema en cuanto a las designaciones. El SINAPA está haciendo aguaestán saliendo todos los días en el Boletín Oficial designaciones por decreto, nombramientos por 180 días... Puede venir alguien que diga: el sistema está deteriorado, inventemos otro nuevo...-, hay que pensar que el 1428 duró casi 20 años, el SINAPA 10 y ya se desvirtúa ...El 1428 llegó a ser cualquier cosa, la secretaria era 24 y el director también, todos ganaban lo mismo, en 5 ó 6 categorías estaba todo el mundo...A mí no me gusta esto de los decretos por excepción..(Funcionario, M. Economía).*

Las referencias anteriores, plantean con claridad el problema de la conflictiva relación entre la racionalidad política y la racionalidad administrativa subrayando de manera precisa que la amenaza principal del sistema radica en su incumplimiento. Por otra parte, otro de los temas planteados con firmeza por uno de interlocutores entrevistados, experto en relaciones laborales del sector público, radica en la ausencia de regulación eficiente sobre el subsistema de cargos con funciones ejecutivas. Si bien el SINAPA establece una serie de principios y procedimientos para este nivel de la carrera, la COPECA no tiene injerencia en casi ninguno de sus aspectos. Es de destacar que la selección de este nivel de funcionarios es central ya que en él se escogen los gerentes y directores que proponen, orientan e implementan las políticas de Estado. Es entonces de crucial importancia para la legitimidad del sistema asegurar la transparencia en la gestión del sistema de cargos ejecutivos²¹.

4.8. Principales logros, una base de las fortalezas

Del conjunto de logros identificados por los entrevistados se deben destacar los relativos a su rol coordinador, el diseño de su estructura tripartita y su continuidad. Se destaca la introducción del concepto de carrera administrativa. Al respecto se ha subrayado que:

“... El hecho de que las decisiones que se tomaban acá, fueran objeto de esta estructura tripartita: dinero, administración de personal y sindicatos, no deja de ser interesante; están los socios estratégicos del negocio y la continuidad porque se tiene un buen diseño y después se reúnen cuatro veces y a la

²¹ Como se dijo precedentemente el Sistema de cargos con Funciones Ejecutivas no figura entre los objetivos de la investigación, pero ha sido mencionado por varios entrevistados sea por su peso cualitativo ya que se trata del nivel de los cuadros de conducción la APN, sea por el peso específico de su porcentaje en el monto de la masa salarial del sector. Existen más de 1200 cargos con funciones ejecutivas y sus remuneraciones oscilan entre 3000 y 7000 \$ (Caplan, Salas,1999).

quinta deja de existir.... La comisión fue más un ámbito de elaboración de consensos entre gestión pública, Hacienda, UPCN que no se traducían en las formalidades de las actas, pero sí, en el encuentro de las voluntades o de las partes... ámbito de preparación o conversación de ideas. Lo cierto es que ese diálogo no lo descarto como capital intangible, aunque capital por cierto (funcionario de SSGP).

...Cuando hubo discrepancias se discutía y se conversó mucho fuera de la reunión formal, se buscaba el consenso, no imponer la mayoría ...la espera de los tiempos, de la ocasión. Se fueron encontrando soluciones alternativasnunca hubo un choque frontal ... (Ex funcionario de SSGP).

Fue muy importante introducir el concepto de carrera administrativa sobre un sistema escalafonario diferente con dos posibilidades de promoción horizontal y vertical y además mantenerlo, por primera vez, en la historia argentina. Haber desterrado la antigüedad como criterio de ascenso y de promoción fue muy importante. ...No fue nada fácil poder someter a una comisión central y única la voluntad de los ministros, muchos ministros creen que llegan y pueden hacer lo que quieren, no saben que existen leyes, convenios, una regulación que forma parte de una regulación del empleo...(dirigente de UPCN).

Respecto al carácter tripartito y a la elaboración de consenso entre los actores que participaron existen coincidencias entre los funcionarios y el sindicato, aunque esta apreciación difiere de la que presentan los actores de ATE respecto de los logros :

“ A partir del ingreso de ATE en la COPECA (en el 2001) empezó a tener publicidad lo que pasaba allí adentro; antes era imposible saber qué era lo que se trataba dentro de las cuatro paredes de la COPECA. Para saber algo, se dependía del favor de alguna autoridad de Función Pública que nos recibiera. Creo que ellos también tienen la intención de limpiar esta imagen; el hecho de numerar las actas este año es notable.... Luego de la primera reunión de COPECA a la que fuimos, en ATE se hizo un plenario y se comunicaron los temas tratados allí. Todos se discutieron, se sacaron conclusiones y se tomaron decisiones en una asamblea plenaria. Los resultados de este proceso se volcaron en un comunicado que se publicó en todos los sectores eso cambió....es un logro....y nuestros compañeros piensan que, hoy por hoy, en la COPECA se pueden resolver algunas cosas. Antes, o no interesaba o era imposible acceder a los secretos que se trataban dentro de esa logia.... Esto repercutió sobre las propias jurisdiccionales, no invitaban a la función pública y se reunían cuatro personas en cualquier lugar, nosotros hemos aportado independencia de criterio con respecto a los funcionarios por el simple hecho de ser testigos...Por otra parte, conocer desde adentro lo que era, también implicó una cierta desilusión, esperábamos algo más, aunque la cantidad de expedientes destrabados este año es importante (Representante de ATE en la COPECA).

Estas apreciaciones permiten observar la visión opuesta que tienen las dos organizaciones sindicales con respecto a la accesibilidad de la información. Ello se relaciona con la desigual posibilidad de acceso a la información institucional que posee cada una de ellas²².

4.9. Los cambios

²² El hecho de que la UPCN haya participado desde el inicio del proceso de reforma administrativa en una suerte de cogestión, le ha posibilitado el acceso a fuentes de información institucional, incidencia en la formulación normativa, el acceso a cargos importantes de la función pública y un posicionamiento institucional y organizacional privilegiado con respecto al de ATE.

A partir de la experiencia de los entrevistados se indagó sobre los aspectos en los que convendría implementar cambios para mejorar el funcionamiento de la Comisión. Al respecto se transcriben las siguientes apreciaciones:

“Para mejorarla hay que tratar de hacer lo que no se hizo, por ejemplo tener reuniones interjurisdiccionales ... Ahora las hacemos con los foros de los Directores de Recursos Humanos. En la medida que se fortalezcan las unidades de Recursos Humanos y ellas puedan ser las que generen una buena jurisdiccional dentro del organismo (creo que allí es clave la alianza de las tres direcciones: la dirección de administración, si es que existe separada de RH, la de RH y la jurídica) las tres deben integrar la delegación jurisdiccional y tener criterios comunes sobre los temas de empleo público...Creo que, en este sentido, mucho del peso de la COPECA recae sobre la ONEP “(dirigente de UPCN).

En este ámbito, el dirigente entrevistado propone criterios de reorganización y de mayor comunicación entre las áreas que funcionan a veces como compartimentos estancos en las jurisdicciones.

“Me parece necesaria una mayor publicidad de los actos....que cualquier ciudadano tenga acceso a lo que se trata adentro. Mayor nivel de información con respecto a las acciones jurisdiccionales (como hace la Sigen) para que cada funcionario no haga de esto un coto de caza pequeño....Publicidad y auditorias de todo. Los procedimientos deberían ser auditados, así como se controlan los gastos.La carga mayor de responsabilidad debería caer sobre los funcionarios del Estado como reguladores de las relaciones sociales. Los funcionarios son los que deberían cuidar la transparencia más que nadie y no siempre veo que sea así. Más información, auditoría, externa o interna. También debería ser auditada la COPECA y las jurisdicciones, las cosas que firman y las cosas que vienen en el informe. Todos nosotros podemos estar firmando un ilícito...(Representante de ATE en la COPECA).

También se subraya la necesidad de un mejor manejo de la información y la conveniencia de auditar los procedimientos de la Comisión y de las delegaciones jurisdiccionales:

“...creo que es importante revisar los procedimientos para evitar tener que intervenir en cosas que ya están normadas. Hay que responsabilizar a las jurisdiccionales. Si la norma dice el 10% y dan el 15, alguien los tendrá que auditar,- Aunque, si se paga de más ...es como si se pagase el sueldo el doble....bueno,...quizás ni se dan cuenta!!!! Yo creo que los mecanismos de auditoria existen y hay que perfeccionarlos., agilizar, más la dinámica y quedarse con los temas realmente importantes. Sacarse el tramiterío y quedarse con los temas importantes“ (funcionario del Ministerio de Economía).

Los entrevistados señalan además la necesidad de descentralizar y delegar trámites que actualmente pasan por la COPECA a las jurisdicciones, y desde distintas perspectivas proponen mejorar aspectos que consideran relevantes. Es importante destacar que estas propuestas, si bien con enfoques disímiles, no son excluyentes, sino complementarias .

5. LAS PROPUESTAS DE MEJORA

5.1. Medidas sugeridas por los actores.

Los entrevistados plantean la necesidad de introducir cambios formulando distinto tipo de propuestas generales:

- Trabajar en red con las jurisdicciones, unificar criterios y coordinar acciones
- Coordinar las áreas jurídicas, de administración y de recursos humanos
- Agilizar trámites, descentralizar los aspectos administrativos, responsabilizar a las jurisdicciones y sus delegaciones por la aplicación de las pautas establecidas.
- Implementar un sistema de Auditoría de Recursos Humanos, que implique supervisión de la normativa, de sus modalidades de aplicación y del cumplimiento de los plazos tanto en las jurisdicciones como en la COPECA y sus delegaciones.

En los aspectos de funcionamiento interno se propone:

- Asegurar a todos los participantes de la Comisión el mismo nivel de información sobre los temas a tratar, garantizando la transparencia.
- Incorporar la información referida a la comisión y publicar reuniones en las páginas web de la SSGP y de los Sindicatos.
- Recibir de los distintos actores sugerencias y propuestas de mejora para la carrera, y dar a la COPECA más atribuciones en este sentido.
- Desagregar las delegaciones jurisdiccionales de los grandes ministerios, coordinando un trabajo descentralizado y en red. Unificar criterios y coordinar acciones.
- Desarrollar un sistema de control y mejora permanente del sistema.
- Atribuir a la COPECA competencias efectivas como ámbito de concertación y de regulación del sistema para evitar que la Comisión se convierta en un ámbito formal

5.2. Propuesta de trabajo

En las sugerencias formuladas, disímiles aunque en general complementarias, se observan algunos temas de controversia. A los efectos de dinamizar el sistema y avanzar en la resolución de aspectos críticos que presentan los mayores puntos de divergencia entre los actores, se sugiere como metodología de trabajo, la conformación de equipos para:

- Incorporar a todas las partes en la elaboración de un diagnóstico en común sobre los diferentes problemas. El mismo deberá tomar en cuenta las identidades, las representaciones y los intereses de los distintos actores involucrados.
- Discutir y debatir posteriormente, para establecer los puntos de desacuerdo. Búsqueda de soluciones implementando pruebas o experiencias conjuntas. Evaluación conjunta.

- Definir acuerdos en cada uno de los pasos.

Asimismo se indican los problemas a considerar en los ámbitos pertinentes :

- En relación con el SINAPA, las designaciones extraordinarias fuera de las pautas de selección fijadas por el sistema y otra serie de transgresiones a sus postulados iniciales.
- En relación con el alcance del asesoramiento y control de la COPECA, la mínima injerencia de la comisión en el Sistema de cargos con Funciones Ejecutivas. Los altos funcionarios que se desempeñan en esas funciones, encargados del diseño y gerenciamiento de las políticas, no deberían estar fuera de las reglas de juego generales
- En relación con el ámbito de participación, la falta de equidad en los porcentajes de representación fijados para cada asociación sindical .

6. CONCLUSIÓN

6.1 La COPECA

Al analizar la evolución histórica de la COPECA se diferenciaron distintas etapas, vinculadas con las modificaciones en la composición de la comisión ante los cambios de gestión política, y a su vez, en cada gestión con respecto a los distintos funcionarios políticos que las integraban. Esto permitió distinguir la capacidad inclusiva de cada una de ellas y el margen de autonomía relativa del funcionario de carrera que estuvo al frente en cada período. Desde esta perspectiva los estilos de gestión inciden en los plazos, en las relaciones interjurisdiccionales, en los contenidos a tratar, en el ordenamiento, la comunicación y la difusión de las actividades de la comisión.

Al hacer un balance de los once años de funcionamiento en la APN, durante los que la actual SSGP ha cambiado varias veces de nombre, reporte ministerial, rango y jerarquía, cabe destacar como el aspecto más significativo la **continuidad** de la COPECA, en cuanto a su existencia formal y sus funciones, así como en varios de sus aspectos e integrantes.

En este sentido podemos destacar por un lado, que parece haberse incorporado "de manera permanente" el ámbito de concertación del sistema de carrera en la Administración Pública. No obstante su limitación, esta institucionalización parece haber reificado sus objetivos iniciales, al convertir las funciones de la comisión en acciones "administrativas", menos transformadoras, que ya no orientan líneas estratégicas en las relaciones laborales de la APN. Si bien se vislumbra un progreso en la implantación cada vez más fluida de la agenda de reuniones y discusiones, se ve con preocupación la falta de incidencia de la comisión en las iniciativas y las dinámicas que deberían ser las fuentes de renovación del sistema social.

El logro de una gestión dinámica de itinerarios profesionales deberá hacerse de manera transparente, valorizando las competencias y haciendo prospectiva de las relaciones laborales. Además, en una racionalidad sistémica se puede generar la automodificación, en la medida que los juegos estratégicos de los actores puedan desarrollarse con autonomía y estén habilitados para recrear las normas del propio sistema.

6.2. El Sistema de Relaciones Laborales.

Abordamos este estudio del sistema de relaciones laborales desde una perspectiva que no considera excluyentes la democracia y la eficiencia. La premisa que guió nuestro análisis es que la democracia necesita de un servicio civil idóneo, ético y responsable y que la Administración Pública necesita democratizarse en pos de una mayor eficiencia y legitimidad. En este sentido, el sistema de relaciones laborales constituye uno de los frentes en el que se juega la viabilidad de ambos desafíos. Así la transformación de la Administración Pública no puede realizarse sin tomar en cuenta la contribución de los trabajadores quienes expresando sus distintas identidades colectivas, deberían estar realmente asociados a los proyectos de mejora. Por ello señalamos como imprescindible que los marcos globales y las reglas de juego que determinan la relación entre los actores sean construidos desde perspectivas de equilibrio en las que cada uno de ellos cumpla su rol preservando su identidad. La inclusión de los actores con intereses diferenciados si bien hace más complejo el proceso de toma de decisiones, reduce las resistencias internas y externas que cualquier actividad pública puede eventualmente generar.

En este contexto de cambio, las retribuciones posibles deben estar a la altura de las contribuciones solicitadas. Las verdaderas retribuciones se deben buscar en el mejoramiento de las condiciones de trabajo, en los itinerarios profesionales y la recalificación de funciones, en la formación profesional y en el acompañamiento de las reconversiones difíciles.

Si bien el SINAPA tiene un “pecado original” por haber excluido a uno de los actores sindicales, privándolo en el comienzo de la producción de normas y consensos, el hecho fue reparado por la justicia y cumplimentado siete años después por la autoridad política. Queda pendiente el restaurar un criterio igualitario en la representación sindical.

La pequeña experiencia de la COPECA es un ejemplo de las dificultades del sistema institucional argentino para reconocer los distintos actores sociales, aceptar los

conflictos, incorporar las disidencias y buscar los consensos con transparencia, dentro de la legalidad.

En este sentido se entiende que este ámbito “estatal no paritario “ representa un paso parcial pero importante en la democratización del SRL. Es el espacio de concertación más inclusivo en el que actores políticos, burocracias tradicionales y reformistas, sindicatos conciliadores y contestatarios, lograron finalmente convivir en un ámbito conflictivo y contingente para resolver algunos de sus diferendos. No es un mal comienzo, para un sistema de relaciones laborales que ha integrado formalmente a todos sus actores hace menos de dos años. Si bien desde una perspectiva jurídica la negociación colectiva es considerada en un sistema de relaciones laborales del sector público como el nivel más avanzado de concertación, en la APN argentina, este nivel no ha logrado todavía integrar a todos los actores del sistema. Es por esto que la experiencia de concertación del SINAPA ha sido y es todavía socialmente más avanzada, por ser más inclusiva, que el Convenio Colectivo de Trabajo 66/99. Sería importante incorporar esta experiencia para lograr una mayor eficacia social, en el futuro CCT.

La República Argentina vive una de las crisis más importantes de su historia, caracterizada por una inédita exclusión social, una sostenida recesión económica y una aguda crisis de legitimidad política. Dado que la administración pública debería contribuir a la superación de esta crisis y rendir cuentas a la sociedad, en este espacio y en este tiempo, la relación entre decisores políticos, funcionarios de carrera y representantes sindicales debería incorporar esta perspectiva.

BIBLIOGRAFIA

- BARZELAY M., “La nueva gerencia pública”: ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos”, Reforma y Democracia CLAD, N° 19, Febrero 2001.
- BERNOUX P., “*La sociologie des organisations*”, Paris, Seuil, 1985.
- BONIFACIO J.A., “La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y de la capacitación, Reforma y Democracia CLAD, N°4, julio 1995.
- BRUGUE Q., “Gestión pública de la jerarquía a la democracia”, Temas N°54 Barcelona, 1999.
- CAPLAN A., SALAS E., “Algunas características del personal y cargos incluidos en el nomenclador de funciones ejecutivas”, Buenos Aires, INAP-SFP, 1999.
- CASTELLS M., “*La era de la información*”, Madrid, Alianza, 1998.
- CLAD, “Una nueva Gestión Pública para América Latina”, Documento, 1997.
- CORIAT B., “*Pensar al revés*”, Buenos Aires, Siglo XXI, 1994.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., “*L’acteur et le Système*”, Paris, Seuil, 1977.
- CUNILL-GRAU N., “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, Reforma y Democracia CLAD, N°4, Julio de 1995.
- FRIEDBERG E., “*Le pouvoir et la règle*”, Paris, Seuil, 1997.
- GROISMAN E., “Reforma administrativa : enfoques y experiencias durante la gestión presidencial del Dr. Alfonsín”, Seminario de Montevideo, Fundación Ebert 1992.
- HARRIS R., “La democratización del Estado y la Gestión Pública”, Reforma y Democracia CLAD, N° 18, Octubre 2000.
- IDEP, “La jerarquización en los tiempos del Cólera” análisis del SINAPA, ATE. 1991

- INAP.DINEI, "Encuesta de opinión sobre el SINAPA", 1993.
- INAP.DNC "Administración de Recursos Humanos en organizaciones públicas. Un enfoque sistémico", Cuadernos sistema semipresencial Módulos I,II y III.1995.-
- LONGO F., "Modernizar la gestión pública de las personas, Reforma y Democracia CLAD, Febrero, 2001.
- O.A., "Estudio sobre transparencia en la Administración Pública", Argentina, 2000..
- OIT, «Comisión Paritaria de Servicio Público» Informe N° 2, Ginebra, 1988.
- ONEP, SSGP, "Boletín Estadístico", Buenos Aires, 2000.
- OSZLAK O., "Quemar las naves", Aportes, AAG, N°14, Buenos Aires, Primavera 1999
- OUELLETTE R., "Reforme de l'Etat et Fonction Publique en Argentine: Changements réels ou reformes formelles", Revue française d'Administration Publique, N° 84, 1997.
- PESSOLANO G., "Presentación de la situación de los profesionales de la Administración Pública en distintos ámbitos", Congreso CLAD, Buenos Aires, 2001.
- PRATS J., "Del clientelismo al mérito en el empleo público" IIG, Documento 38, Barcelona, 1999.
- RAMIO C., "Los problemas de la implantación de la Nueva Gerencia Pública en las Administraciones Públicas latinas" Reforma y Democracia CLAD, N° 21, Octubre 2001.
- REPETTO F., "Servicio Civil de Calidad en la Argentina, Escenarios, UPCN N° Cero, Noviembre, 2001.
- REYMONDES E., "Análisis descriptivo del escalafón 1428", INAP, 1990.
- REYMONDES E. y LLORENSI S., "Los ámbitos de participación sindical en: D.G.I., Aduana, ANSES y Lotería Nacional." DINEI – INAP, 1993.
- ROSANVALLON P., "L'âge de l'autogestion, Seuil, Paris, 1976.
- RUIZ S., "Propuesta de gestión de los profesionales en el ámbito de la Administración Pública Centralizada", Congreso CLAD, Buenos Aires, 2001.
- SAJON L., "Diagnóstico preliminar de la situación de los profesionales del SINAPA un enfoque cualitativo", Congreso CLAD, Buenos Aires, 2001.
- SALVADOR S., "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas", Reforma y Democracia CLAD, N° 20, Junio 2001.
- SARAVIA E., "La situación laboral del personal de la administración Pública" CLAD-Documentos de reuniones Internacionales, 1998.
- SCIALPI D., "Violencia en la Administración Pública", Buenos Aires, Catálogos, 1999.
- SCHNEIDER B., "La política de la reforma administrativa : dilemas insolubles soluciones improbables", Reforma y Democracia CLAD N° 20, Junio, 2001.
- SECRETARIA de la FUNCION PUBLICA, "Una política de recursos Humanos: El SINAPA", 1998.
- SENGE P., "La danza del Cambio", Norma, Colombia, 2000.