



Documentos

ISSN 1666-4884

Publicación del Centro de Estudios
de Sociología del Trabajo

Nº 42 julio - septiembre de 2003

DINÁMICA DE LAS RELACIONES LABORALES EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL 1991-2002:
EL CASO DE LA COMISIÓN PERMANENTE PARA LA
CARRERA ADMINISTRATIVA

Estela Reymondes

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Dinámica de las relaciones laborales en la Administración Pública Nacional, 1991-2002: el caso de la Comisión Permanente para la Carrera Administrativa

Estela Reymondes

Introducción

Los cambios en las relaciones laborales de la administración pública argentina que se producen a partir de la reforma administrativa en la década de 1990 se inscriben en el marco de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica¹. Entre los más relevantes se encuentra la creación e implementación de un nuevo escalafón para el personal de la administración pública central² 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 se focaliza en este trabajo el Sistema Nacional para la Profesión Administrativa (SINAPA).

1. Sistema de Relaciones Laborales de la Administración Pública

La denominada función de 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 los sindicatos. La relación entre este tipo de actores constituye el Sistema de Relaciones Laborales de la Administración Pública (SRL).

La finalidad de un SRL consiste en la producción de normas y reglas 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 como la Ley de

¹ Leyes 23696 y 23697 respectivamente, ambas del año 1990.

² También se incluyeron algunos organismos descentralizados como el INDEC y los mencionados en el cuadro N° 2, cuya dotación alcanza el 10% del total del personal de la APN (Oszlak, 1999).

empleo público³ 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 sindicales⁴. El SRL es uno de los espacios en que se juega la viabilidad de los cambios que se propugnan en la administración pública. Por esto parecería 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 las que cada actor cumpla su papel. 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).

Desde otra perspectiva se visualiza al SRL como una dimensión del proceso de democratización social⁵. 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). Se puede avanzar un paso más para destacar que 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

³ Si bien en un sistema democrático existen mecanismos de consulta previos a la formulación de las leyes, éstos no implican necesariamente procesos de concertación.

⁴ El papel de “arbitraje” tiene que ver con el rol primario del Estado como garante del “bien común” y defensor del patrimonio social, la función patronal como parte interesada corresponde a su rol de empleador de los trabajadores públicos.

⁵ Distintas corrientes en la historia de las relaciones laborales trataron de extender al ámbito de trabajo cotidiano los valores y prácticas de la democracia política, desde el proceso denominado “democracia industrial” en los países anglosajones, hasta los movimientos de autogestión en Francia y Alemania (Rosanvallon, 1976). Para una descripción de experiencias en el sector público en distintos países ver (OIT, 1988).

crucial como mecanismo generador y difusor de conocimientos (Castells, 1998; Senge, 2000; Coriat, 1994). 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).

Existe un acuerdo general concerniente a la deseabilidad de la reforma y la voluntad de diversas políticas diseñadas para hacer más eficientes, responsables y honestas a las administraciones (Schneider, 2001). Así, varios autores desde distintas perspectivas coinciden en que la reforma administrativa es crucial para las reformas de segunda generación⁶ (Cunill-Grau, 2000; Salvador, 2001; Schneider, 2001) e insisten 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 (Ramio, 2001).

Desde una perspectiva de "governabilidad", también se 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)⁷.

De 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

⁶ "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).

⁷ 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 Ramio y Salvador, 2001.

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 requiere democratizarse en pos de una mayor eficiencia y legitimidad frente a la sociedad. El SRL es uno de los espacios en el que se juega la viabilidad de ambos desafíos.

2. 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 destinado a promover cambios en la organización del trabajo y la cultura de la APN. Aún 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 SRL de la APN. Se analizan algunos aspectos relacionados con la carrera de los agentes SINAPA (cargos simples) sin abordar el sistema de cargos con funciones ejecutivas. Es decir no se incluye en el estudio a la Alta Gerencia Pública⁸ por considerarla objeto de un campo específico de análisis (CLAD, 1997)⁹.

Se ha adoptado una metodología de análisis cualitativo y el análisis fue realizado en base a la información recogida a partir de entrevistas en profundidad semiestructuradas que fueron aplicadas a informantes clave. El relevamiento de la información se realizó en el período comprendido entre octubre del 2002 y febrero del 2003 y las entrevistas fueron aplicadas a funcionarios y ex funcionarios de carrera, funcionarios y ex funcionarios políticos del Ministerio de Economía, de la Subsecretaría de la Gestión Pública y de la Jefatura de Gabinete de Ministros, representantes sindicales de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) en la Comisión Permanente de Carrera del Sistema Nacional para la Profesión Administrativa, delegados de base y expertos en relaciones laborales en el sector público y privado¹⁰.

⁸ Por gerencia pública se entiende el desempeño de las funciones ejecutivas en la Administración (Barzelay, 2001).

⁹ Además la COPECA no tiene injerencia en casi ningún aspecto relevante del Sistema de Cargos con Funciones Ejecutivas.

¹⁰ Algunas de las opiniones vertidas por los entrevistados se transcriben literalmente por su

3. La carrera administrativa

La carrera administrativa no parece haber constituido una prioridad de las agendas públicas, ni se ha 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 Arturo 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. En este sentido, la remuneración insuficiente y la falta de transparencia se tradujeron 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 aunque en la práctica, por una progresiva derogación de las normas objetivas de ponderación de tareas y las “sobreasignaciones”, dejó de funcionar al poco tiempo de su vigencia.

Las reformas durante la gestión del presidente Raúl 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”¹¹ 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”¹² de política salarial y otras condiciones de empleo”, que fue 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

significación particularmente ilustrativa. Estas opiniones se transcriben en cursiva a fin de distinguirlas en el texto. La autora agradece el tiempo y la buena voluntad de todas las personas entrevistadas y reconoce el interés por disponer de su tiempo y colaboración facilitando el acceso a la documentación escrita y testimonial.

¹¹ Decreto 3687-23/11/84. El 30 de diciembre de 1987, el Decreto No. 2098 aprueba el Estatuto y el Escalafón para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

¹² Decreto Nacional 1598/86.B.O. 21 Octubre de 1986

carácter de miembros permanentes de la comisión¹³ (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 temas vinculados con el ejercicio del derecho a la carrera administrativa y con la política de relaciones laborales del sector. Al respecto, un ex funcionario del Ministerio de Economía se refirió a su creación para indicar que "como los sindicatos del sector público no estaban convencionados se creó la comisión participativa, una especie de paritaria sin fuerza legal. En una estaban ATE y UPCN y en otra los docentes. Funcionó durante el Gobierno de Alfonsín y parte del gobierno de Menem y no fue manejada por Función Pública sino por Trabajo".

En 1987 se abandonó el plan orientado a la elaboración de un escalafón único para toda la administración pública y se lo reemplazó por escalafones diferenciados¹⁴.

En el escalafón 1428/73 las escalas estaban completamente desvirtuadas, debido a que 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, 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). De esto se infiere que a fines de la década de los ochenta el modelo de carrera administrativa estaba en crisis y era necesario reformularlo y recomponerlo.

¹³ 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.

¹⁴ También existía otro sector de organismos públicos incorporados a la negociación colectiva con anterioridad, como la AEDGI, Vialidad Nacional y otros (Llorensi, Reymondes 1996).

4. El SINAPA: un sistema de carrera administrativa

El contexto previo a la implementación del SINAPA se describe con precisión en un documento de la Secretaría de la Función Pública (SFP)¹⁵ que señala su finalidad de promoción del desarrollo de procesos de administración simples y efectivos y la inclusión de modernos sistemas de gestión administrativa. Por medio del decreto 2476/90 el programa de Reforma Administrativa se propuso como objetivo concretar medidas efectivas de reducción del gasto público, reestructuración organizacional y reformulación de funciones, establecer incentivos para mejorar la eficiencia en la administración, desarrollar una gestión pública moderna y eficiente y mejorar la prestación de servicios indelegables del Estado¹⁶.

En ese contexto, la reforma generó cierto consenso al conjugar, 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. La Reforma Administrativa se propuso un nuevo modelo para jerarquizar al funcionariado y al respecto, el entonces Secretario de la Función Pública presentó 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"¹⁷.

El SINAPA planteó la creación de un nuevo ordenador sistémico de la carrera administrativa a fin de contribuir "al logro de la profesionalización de la Función Pública en el marco de un proceso de Reforma Administrativa. Esto involucra también la transformación de la APN en

¹⁵Una política de recursos Humanos: "el SINAPA" Secretaría de la Función Pública, Dirección de Carrera, 1998.

¹⁶ El documento señala que 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".

¹⁷ Presentación del Decreto 993/1991 por el Secretario G. Beliz

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”¹⁸.

Se propuso para ello el Sistema Nacional para la Profesión Administrativa SINAPA un nuevo escalafón para el personal de la APN¹⁹, que constaba de 2 agrupamientos (General y Científico)²⁰ conformados por 6 niveles (A, B, C, D, E y F) cada uno de ellos subdividido en posiciones denominadas grados²¹. Se estableció así el diseño de 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.

5. 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 decreto²².

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)

¹⁸ Decreto 993/1991.

¹⁹ Corresponde al personal de las jurisdicciones Ministeriales y sus organismos descentralizados no incluidos en otros escalafones: 29.046 agentes en el año 2000. Boletín Estadístico-ONEP

²⁰ Posteriormente se incorporó el agrupamiento Especializado con la creación del Instituto Superior de Economistas de Gobierno (ISEG).

²¹ Actualmente los niveles tienen entre 8 y 10 grados.

²² Se precisa que la integración de la comisión citada, así como la de sus delegaciones no implicará incremento de las dotaciones de personal existentes.

por la reforma constitucional de 1994²³. 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 Nación²⁴. 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 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 contra 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 N° 32337/93 y falló favorablemente en primera y segunda instancia. En el fallo de Cámara, 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.²⁵

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

²³ La sede actual es la Subsecretaría de la Gestión Pública de la JGM.

²⁴ Esta composición se vio modificada posteriormente.

²⁵ Se seleccionaron extractos de las posturas judiciales esgrimidas en la Sentencia Definitiva N° 52652, emitida por la sala V, en el anexo II

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.

En el documento citado anteriormente la SFP explicaba así los roles de los actores incluidos en el sistema: "la participación de la Secretaría de Hacienda, en tanto responsable de la administración financiera del Estado, comprende las derivaciones presupuestarias que producen algunos aspectos de la administración de personal. La participación de UPCN garantiza la representación de los agentes estatales. De esta forma la COPECA está en condiciones de aportar efectivamente a la mejora continua del sistema y de integrar las contribuciones de todas las partes y perspectivas interesadas"²⁶

5.1 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 de funciones"; la primera circular de la COPECA definió un instructivo de "puestos tipo" del SINAPA, que supliera la falencia y permitiese reencasillar al personal con algún referencial.

Además se establecieron las pautas para el reencasillamiento²⁷ "a través de un instrumento de Evaluación de los Agentes compuesto por: el formulario de reencasillamiento, la guía de la evaluación y sus instructivos. El procedimiento para asignar el nivel correspondiente al agente en la nueva grilla se basó en la evaluación de la función, las responsabilidades y la autonomía efectivamente ejercidas por el agente. La valoración de estos factores se mide conforme a las definiciones establecidas en la guía y sus correspondientes escalas que relacionan directamente con las características de los niveles escalafonarios. Las comisiones jurisdiccionales de carrera proponen el nivel de cada agente sobre la base de la información de los formularios completados por los Directores generales o autoridad correspondiente. La COPECA analiza las propuestas y eleva su dictamen al secretario" (P. Gandulfo, 1992).

²⁶ Op. Cit.

²⁷ Res.112/91

El reglamento 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 remuneración²⁸. 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”²⁹. 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.³⁰ En un corto periodo se reencasillaron aproximadamente más de 25.000 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 selección³¹.

Distintas referencias a este proceso señalan las 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, al mencionar 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

²⁸ Decreto 5592/68.

²⁹ 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.

³⁰ Oulette, 1997 incluyendo las remuneraciones de los cargos ejecutivos, señala que la distancia es de 1 a 28.

³¹ Se presenta una descripción de los subsistemas del SINAPA en los que la COPECA tiene incidencia en anexo I.

(Repetto, 2001³²). El haber diseñado un nuevo escalafón sin contar con instrumentos de orientación objetiva, como un nomenclador de funciones o referencial adecuado, 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 funciones³³.

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 expresó 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 eficaz es necesario convencer a miles.

Además de las restricciones económicas y presupuestarias, un déficit significativo del sistema radicó en su implementación compartimentada, que creyó poder sustituir con elementales instrumentos técnicos los espacios del conflicto y el laborioso camino de búsqueda de consensos. Esto permite formular el interrogante acerca de la credibilidad del objetivo de profesionalización de la función pública en el marco de un proceso en que se inhabilitaba al Estado para cumplir sus funciones básicas e indelegables.

6. 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. En las entrevistas realizadas se trató de indagar sobre las temáticas sustantivas abordadas en los distintos periodos para obtener opinión significativa para los actores³⁴.

³² 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.

³³ 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 el proceso.

³⁴ El contenido de los testimonios se organizó en forma cronológica y temática, transcribiendo textualmente algunos por su importante significación discursiva.

6.1 Los comienzos de la COPECA: los temas relevantes

Interrogados acerca de los temas más importantes que se trataron en la comisión, los entrevistados expresaron distintas apreciaciones. Entre los temas más importantes se menciona que el “primero y más difícil” fue el reencasillamiento, debido al volumen de personal reencasillado y a la dificultad de tratar con criterios homogéneos la información heterogénea. Existía la ventaja de que cualquiera fuera la decisión que se adoptara “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 su situación salarial, otros permanecieron igual y un pequeño porcentaje vio disminuida su remuneración” (dirigente de UPCN).

Por otra parte se subrayó que la puesta en marcha del sistema-reencasillamiento requirió de mecanismos correctivos que se debió adoptar con el transcurrir del tiempo, debido a que muchas modificaciones que tuvo el SINAPA, en gran parte, pasaban por la COPECA. Eso permitiría gerenciar el sistema, efectuando correcciones y adecuaciones a medida que se detectasen los inconvenientes de aplicación. Al respecto se indicó que “una cosa es la norma y otra la norma en la práctica, cuando se empieza a encontrar un abanico de distorsiones”. Entre ellas se menciona que “el sistema funciona bien en un ministerio, pero no en otro y en eso la COPECA tuvo que ver. El problema de las normas complementarias y el hecho de dictar normas sin derogar expresamente las anteriores conduce a tal sucesión de la norma que para los servicios competentes del Estado la dificultad no es ya interpretar la norma sino conocerla” (ex funcionario de la SFP).

Entre otros temas importantes que fueron mencionados se destaca el de las dos promociones excepcionales de grado que fueron consecuencia de la tensión salarial que surgió básicamente por las crisis internacionales, ante el impedimento de aumentar los salarios, así como el concepto remunerativo de la “función específica”. Se expresaron críticas respecto a la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado por haberse concretado dentro de la Procuración, organismo que no fue visualizado como el más adecuado en términos pedagógicos así como “la creación del agrupamiento especializado que no estaba incluido en el decreto original y como parte de éste agrupamiento, la inclusión de los Economistas de Gobierno” (representante de UPCN en la COPECA).

Dos funcionarios que participaron en representación de sus organismos hacen referencia a los mismos temas aunque señalando otro tipo de problemáticas. Al respecto mencionan los aspectos específicos vinculados a la interpretación de reclamos que originó el reencasillamiento, el reacomodamiento de grados por el personal que ganaba los concursos así como los aspectos relativos a los adicionales.

6.2 Los problemas más significativos

En cuanto a los principales problemas que se plantearon en la COPECA, un ex funcionario de la SSGP señaló que en general se resolvían en el seno de la comisión, sin plantearse conflictos en lo relativo al papel del Estado empleador, ya que si existía algún problema se discutía antes. El entrevistado manifestó al respecto que “en el caso de UPCN, probablemente en algún tema no habremos estado de acuerdo, aunque se dejaba constancia en acta del desacuerdo, lo que que no fue muy frecuente, [...] fueron dos casos que se presentaron por el pago de un suplemento por jefatura”

Un dirigente de UPCN mencionó como inconvenientes las interferencias del sector político, a las que visualizó comunes a todas las comisiones de la APN. Al respecto destacó que “los funcionarios de línea tenían menos libertad que los representantes gremiales [...] estaban en el doble juego de querer defender el sistema y mantener su imagen frente al gremio y el fuego al que los sometían los funcionarios políticos exigiendo cosas que estaban fuera de las normas o 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”.

Desde otra perspectiva, un funcionario del Ministerio de Economía destacó entre los mayores problemas “la presión de los organismos para hacer pasar sus prioridades” para añadir la función de la COPECA de “filtrar” en múltiples aspectos, sin poder hacerlo efectivamente y sin poder auditar seriamente”. Desde su óptica esto condujo a que las excepciones se convirtiesen en la regla y se desdibujase finalmente la función originaria de la Comisión.

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 que permitieron cuestionar a distintos funcionarios de la Secretaría de la Función Pública, para luego concluir en causas judiciales, se comprende el clima de descreimiento y de ilegitimidad en el que se incluyeron ciertas políticas de dicha gestión³⁵.

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. La ATE tuvo diferencias en algunos puntos y no fue signatario de ese CCT 66/99, por lo que volvió a quedar excluida del ámbito de negociación³⁶.

El decreto 66/99 homologó el primer Convenio Colectivo de Trabajo General, celebrado entre el estado empleador y una parte del 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)³⁷.

6.3 Segunda época: el período de la Alianza 2000-2001

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 vice-presidencia

³⁵ Ver informe de la Oficina Anticorrupción, 2000.

³⁶ 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.

³⁷ El aspecto de la “ultractividad” del Convenio también fue objetado judicialmente por ATE.

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 Administración Pública Nacional indicando plazos, disposiciones generales, sanciones e incentivos que regirían las propuestas de reforma que cada organismo debía diseñar e instrumentar. Allí se incorporó un agregado que permitió que los organismos pudiesen destinar hasta el 75% de los ahorros que lograsen para el otorgamiento de incentivos salariales o premios por mayor productividad, calidad de servicios y cumplimiento de resultados.

En este ámbito se buscó establecer premios y castigos y, en especial, comprometer el apoyo de los sindicatos estatales al plan de reformas, con el aliciente de la mejora salarial. A tal fin, la nueva norma creó una Comisión de Seguimiento de la Reforma que incorporaba a los sindicatos del sector público. En este sentido, el Jefe de Gabinete de Ministros debía convocar a las distintas entidades gremiales representativas de los empleados del sector público nacional no financiero, a fin de integrar una Comisión Mixta de Seguimiento y Contralor de la Política de Empleo Público, Carrera Administrativa y Relaciones Laborales para que el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional se compatibilizara con los derechos de los empleados públicos emanados de la normativa vigente³⁸.

Se implementó una política de igualdad de trato con todas las asociaciones sindicales y por el decreto 106 de enero de 2001 se integró un representante de ATE en la COPECA, con lo que se dio 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 7/2001 de marzo del año 2001 planteó la adecuación de las delegaciones jurisdiccionales de carrera a lo establecido en el decreto 106 (Cuadro 1) por lo que se estipuló la incorporación a las mismas del responsable del Servicio Administrativo Financiero (SAF)

³⁸ Art. 9 del Decreto N° 103/01.

respectivo y hasta tanto se determinase la representatividad gremial en el ámbito de referencia, la de un representante de la ATE³⁹.

Cuadro 1. Decretos que reglamentan la representación

Representación	Decreto 993/91 T.O. 1995	Decreto 106/2001
Ministerio de Economía	Un funcionario de jerarquía no inferior a Subsecretario de la Subsecretaría de Hacienda del Ministerio de Economía	Dos funcionarios de jerarquía no inferior a Director por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía
Subsecretaría de la Gestión Pública (ex SFP)	Dos funcionarios de igual jerarquía por la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación	Dos funcionarios de igual jerarquía de la Subsecretaría de la Gestión Pública SSGP de la JGM
UPCN	Tres representantes de UPCN	Tres representantes de UPCN
ATE	Sin representantes	Un representante de ATE

En ambos casos los representantes de la SFP garantizarían la no-discriminación de la mujer en la aplicación del SINAPA. 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.

6.4 La opinión de los actores

Ante el cambio de reglas y estilo de gestión, las opiniones de los actores resultan divergentes. Al respecto un funcionario de la SSGP indica que “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”.

Desde la óptica de un funcionario del Ministerio de Economía se trata de explicar el atraso de los expedientes destacando que “el año 2000 se movió poco y antes existía una mecánica no muy dinámica [...] porque había mucho atraso por el reencasillamiento y muchos expedientes se

³⁹ 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.

devolvieron. 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. La resolución de Makón establece que el cálculo debía hacerlo el área y hacerse responsable de lo que calculaba[...].”

Estos testimonios dan cuenta de uno de los temas recurrentes, relativo a la instancia de “convalidación” administrativa atribuida a la COPECA sin que la misma pudiese disponer de todos los elementos administrativos para ejercer esa atribución. Aparece en esta instancia la necesidad de descentralizar y responsabilizar a las áreas. Además, un representante del Consejo Directivo de ATE señaló que durante la gestión de M. Makón en la Secretaría existió “la intención de hacer determinado grado de justicia sobre aquellos compañeros damnificados por su no-simpatía con el menemismo o su no-afiliación a los gremios que respondían al menemismo y cuyos expedientes engordaban sin resolverse” [...] su gestión le dio prioridad a este tema y como Secretario hizo hasta donde le dio el poder que le otorgó el Presidente o el Jefe de Gabinete [...] la actual administración no quiere admitir que hubo errores en los reencasillamientos e injusticias originadas por los gobiernos de turno que tomaron al Estado como un bolsón de financiamiento de favores y clientelas partidarias”. Un representante de ATE en la COPECA destacó la importancia de “destrabar expedientes” y al respecto mencionó que “en este último año y medio se han intentado corregir los procedimientos administrativos más que en los últimos 6 ó 7 años precedentes”. Citó al respecto los casos de Vitivinicultura, Justicia y Superintendencia de Seguros en que “no había evaluaciones ni promociones [...] de lo que entonces resultó que el SINAPA como escalafón moderno, tal como lo quisieron presentar, durante todos estos años, no existía en muchos lugares de la APN”.

Los entrevistados señalaron las distintas etapas de la COPECA a la luz del cambio de las gestiones políticas y distinguieron diversos estilos de gestión en los funcionarios de carrera. Se indicó la función “reparadora” de la COPECA en la actualidad, con respecto a los errores o situaciones de falta de equidad cometidos en circunstancias anteriores. También se expresó 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 manifiestan de lo sucedido durante una misma gestión.

6.5 El período actual: la COPECA en el año 2002⁴⁰

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 manifiesto en la enumeración de los casos y las actas antes de cada reunión⁴¹, el consenso de los temas a tratar, vista previa de expedientes por las asociaciones sindicales y la celeridad de los trámites. La participación en la comisión de funcionarios de carrera permitió esta continuidad que ha sido avalada por la actual gestión política. Se realizaron reuniones quincenales y se firmaron 165 actas con el acuerdo de todas las partes⁴². También se fijaron pautas de acuerdo entre los integrantes, como la exigencia del aval de los veedores de las dos asociaciones sindicales en las delegaciones jurisdiccionales de carrera y en todos los antecedentes a incorporar en la agenda.

6.6 Las delegaciones

En la actualidad, existen 49 delegaciones jurisdiccionales de carrera (Cuadro 2), 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.

⁴⁰ Para los períodos anteriores existe la dificultad de no contar en la SGP, con los antecedentes clasificados en su totalidad, es probable que en la segunda etapa de este estudio el ordenamiento administrativo en curso, que realiza la SSGP, esté concluido.

⁴¹ El simple hecho de numerar las actas permite no sólo el recuento de los casos, sino que facilita el control de la actividad realizada por la comisión, por una auditoría interna, por agentes externos o por cualquier sector de la sociedad. Este hecho resulta bastante dificultoso para los períodos anteriores.

⁴² Las actas de cada reunión asientan los casos tratados(entre 10 y 15 por reunión).

Cuadro 2. Delegaciones jurisdiccionales de la COPECA⁴³

Organismos	
1.	Administración de Parques Nacionales
2.	Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud "Dr. Carlos Malbran" (ANLIS)
3.	Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)
4.	Biblioteca Nacional
5.	Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal
6.	Casa Militar
7.	Centro Nacional de Reeducación Social (CENARESO)
8.	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)
9.	Comité Federal de Radiodifusión (COMFER)
10.	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
11.	Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
12.	Coordinación General de la Unidad Presidente
13.	Dirección Nacional de Migraciones
14.	Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas (Renaper)
15.	Fondo Nacional de las Artes
16.	Hospital Colonia Nacional Dr. Manuel A. Montes de Oca
17.	Hospital Nacional "Baldomero Sommer"
18.	Instituto de Ayuda Financiera para el Pago De Retiros y Pensiones Militares (IAF)
19.	Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI)
20.	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)
21.	Instituto Nacional de Cine y Artes Visuales (INCYAA)
22.	Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP)
23.	Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV)
24.	Instituto Nacional del Agua
25.	Instituto Nacional del Teatro
26.	Jefatura de Gabinete de Ministros
27.	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
28.	Ministerio de Defensa
29.	Ministerio de Desarrollo Social
30.	Ministerio de Economía e Infraestructura
31.	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
32.	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
33.	Ministerio de Salud
34.	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
35.	Ministerio del Interior
36.	Secretaría de Cultura
37.	Sec. Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR)
38.	Secretaría de Turismo y Deporte
39.	Secretaría General
40.	Secretaría Legal y Técnica
41.	Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR)
42.	Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de la Persona con Discapacidad
43.	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)
44.	Superintendencia de Seguros de la Nación
45.	Superintendencia de Servicios de Salud
46.	Teatro Nacional Cervantes
47.	Tribunal de Tasaciones de La Nación
48.	Tribunal Fiscal de La Nación
49.	Secretaría de Medios de Comunicación

⁴³ Listado proporcionado por la ONEP 12/2/2003, que denota la disparidad en cuanto al tamaño (un Ministerio y un Teatro) y la heterogeneidad de funciones (un hospital y la Administración de Parques Nacionales) de las DJC

Las Delegaciones están integradas por dos funcionarios (políticos) de nivel extra-escalafonario, un representante del área de personal, un funcionario de la SSGP, dos representantes de la UPCN, un representante de ATE⁴⁴ (hasta tanto se determine la representatividad gremial) y un titular del servicio administrativo financiero -SAF- (Res.7 del 1/3/01).

Como futuros temas de agenda se espera la aprobación de suplementos por función específica aplicados al personal perteneciente al agrupamiento científico-técnico y especializado y al personal profesional o técnico de las Unidades Organizativas que determinan políticas generales, elaboran o dirigen sistemas o regímenes para ser aplicados en las unidades del conjunto de la Administración Nacional y se ocupan de asesorar y supervisar su efectivo cumplimiento y ejercer su contralor normativo y/o funcional⁴⁵.

6.7 Las fortalezas y debilidades de la COPECA

De los testimonios recogidos surgen elementos que permiten caracterizar las principales debilidades de este ámbito de participación. Al respecto se indica que la COPECA debió tener una mayor fortaleza institucional, mayor presencia en cada ministerio, más tareas de capacitación y debió conformar un trabajo en red con las delegaciones jurisdiccionales que le reportaban para aunar criterios y códigos comunes. Mientras que un dirigente de UPCN también indica su desvinculación con las áreas jurídicas, un funcionario SSGP menciona como debilidad la ausencia de disciplinamiento de la Comisión permanente central respecto a las delegaciones para indicar que la comisión no tuvo un rol, y no existen reglamentaciones detalladas de los procesos a cumplimentar por las delegaciones jurisdiccionales.

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 un funcionario de Ministerio de Economía indica problemas institucionales, atrasos y demoras para los organismos. Esta posición relaciona directamente la dimensión de la eficiencia con la legitimidad del sistema y señala el

⁴⁴Esta desigual representación se fundamentó en la proporción de afiliados que no fue verificable y ha sido cuestionada por la ATE quien demanda una representación igualitaria

⁴⁵ Este adicional implica una suma comprendida entre el 15 y el 70% de la asignación básica del nivel que reviste el agente y es incompatible con el adicional por mayor capacitación.

riesgo en que se incurre cuando la lentitud de los procedimientos resulta funcional a la discrecionalidad.

Otros señalamientos realizados por un representante de ATE en la COPECA 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 debido a que existe un marco de información que sólo pueden manejar los funcionarios". Se alude así a un nivel de conocimiento asociado a la discrecionalidad del manejo de la información

Por otra parte, un dirigente de ATE, también hace referencia a los problemas institucionales para destacar que "el gran inconveniente de la COPECA está ligado a la falta de flexibilidad que tiene el SINAPA como escalafón". En este ámbito se indica que el SINAPA fue concebido en términos de escalafón universal para todas las realidades de la administración pública y que "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". Al respecto se visualiza la necesidad de renovar la reglamentación del SINAPA a diario, en una instancia verdaderamente democrática como debería ser la COPECA, para destacar que "al no haber avance vertical, se quieren inventar adicionales donde no los hay". Esta afirmación indica la necesidad de asignar a la comisión un mayor nivel de intervención como correctora y reguladora de los aspectos relevantes del sistema de carrera en los que actualmente no tiene injerencia.

Algunos entrevistados precisan el alcance de esta problemática para destacar 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, un funcionario de SSGP considera que los problemas de personal son un "problema de la Secretaría de la Gestión Pública y no son privativos del ministro o de los ministerios, ni de Hacienda". Desde esta óptica, "este "especialismo funcional" hace que se tenga una cierta fuerza rectora, pero al mismo tiempo, se estigmatice".

Uno de los problemas relevado por un funcionario del Ministerio de Economía plantea también con claridad una señal de alarma para el sistema al referirse al problema de las designaciones vinculadas a los decretos por excepción. Al respecto indica que "el SINAPA está haciendo agua [...] salen 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”.

Las referencias anteriores, plantean con claridad el problema de la conflictiva relación entre la racionalidad política y la racionalidad administrativa para subrayar 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, se vincula a 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 ejecutivos⁴⁶.

6.8 Principales logros, una base de las fortalezas

Del conjunto de logros de la COPECA identificados por los entrevistados se deben destacar los relativos a su rol coordinador, el diseño de su estructura y la introducción del concepto de carrera administrativa. Al respecto se ha subrayado su función articuladora entre las partes en el largo plazo así como la compatibilización y su papel para evitar excesos y se reconoce que “ha funcionado como filtro ya que de no hacerlo, hoy tendríamos todos jefes de departamento” (funcionario del Ministerio de Economía).

Al mencionar que uno de sus logros radica en buena medida en su diseño se hace referencia a “tener dinero, gestión de personal y trabajadores organizados” como también a su continuidad. La comisión es visualizada como un ámbito de elaboración de consensos entre Gestión Pública, Hacienda y UPCN que no se traducía “en las formalidades de las actas, pero si, en el encuentro de las voluntades o de las partes [...] ámbito de preparación o conversación de ideas. Lo

⁴⁶ 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. En el SINAPA existen más de 1200 cargos con funciones ejecutivas y sus remuneraciones oscilan entre \$3000 y \$7000 (Caplan, Salas, 1999).

cierto es que ese diálogo no lo descarto como capital intangible, aunque capital por cierto (funcionario de SSGP). En el mismo sentido se destaca que cuando existieron discrepancias “se discutía y se conversó mucho fuera de la reunión formal, buscando el consenso en lugar de imponer una mayoría o hacer valer el número de los votos” (ex funcionario de SSGP).

La valoración positiva se asocia además a la importancia de introducir el concepto de carrera administrativa sobre un sistema escalafonario diferente, con las posibilidades de promoción horizontal y vertical y el hecho de mantenerlo, por primera vez, en la historia argentina. Al respecto, un dirigente de UPCN considera que “haber desterrado la antigüedad como criterio de ascenso y de promoción fue muy importante; la COPECA lo logró, dentro de todo, manteniendo la homogeneidad. Pese a la competencia de los distintos organismos del Estado “ninguna de las partes se descolgó”. Un antecedente fue la comisión participativa de política salarial y otras condiciones de empleo, “de allí surgieron muchos de los fermentos que formaron la masa del SINAPA”. En cuanto a este antecedente, que se considera muy valioso [...] “la COPECA tenía la ventaja de no discutir salarios, aunque discutía materias que influyen en el salario. La actitud de la SGP en la negociación tiene su punto de vista en la construcción de un sistema de servicio civil y la Secretaría de Hacienda tiene el punto de vista de que cueste lo menos posible” [...] también fue un logro de la COPECA el manejo de una información difundida entre las partes, con lo cual se actuaba dentro de la razonabilidad de la información. Salir de eso era pedir una cosa irrealizable o debilitarla. No fue nada fácil poder someter a una comisión central y única la voluntad de los ministros ya que muchos 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”.

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

Así el representante de ATE en la COPECA destaca que a partir del ingreso de ATE en el 2001 comenzó a darse a conocer lo que sucedía en ese ámbito en el que antes era imposible saber qué se trataba: “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 la COPECA en la que participó este sindicato se realizó un plenario de delegados para comunicar y discutir los temas tratados. Los resultados de este proceso se volcaron en un comunicado que se publicó en todos los sectores y que se visualiza como “un logro [...] que condujo a que “nuestros compañeros piensen que, hoy por hoy, en la COPECA se pueden resolver algunas cosas”.

En el pasado, no existía interés 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”. Desde la perspectiva sindical, se considera la importancia de haber aportado “independencia de criterio con respecto a los funcionarios por el simple hecho de ser testigos”. Sin embargo se destaca que “conocer desde adentro lo que era, implicó una cierta desilusión, esperábamos algo más, aunque la cantidad de expedientes destrabados este año es importante”.

Estas apreciaciones permiten observar la visión opuesta que presentan las dos organizaciones sindicales con respecto a la accesibilidad de la información, la que se vincula a la desigual posibilidad de acceso a la información institucional que posee cada una de ellas⁴⁷.

6.9 Los cambios

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 señala entre las distintas apreciaciones la expresada por un dirigente de UPCN respecto a la necesidad de reuniones ínter-jurisdiccionales, para destacar “que es clave la alianza de tres direcciones: la Dirección de Administración, si es que existe separada de Recursos Humanos, la de Recursos Humanos y la Jurídica”. Según su apreciación las tres direcciones deben integrar la delegación jurisdiccional y adoptar criterios comunes sobre los temas de empleo público para destacar que “mucho del peso de la COPECA recae hoy sobre la ONEP”,

⁴⁷ 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.

Otro dirigente entrevistado propone criterios de reorganización y de mayor comunicación entre las áreas “que funcionan a veces como compartimentos estancos en las jurisdicciones”. Destaca además la necesidad de “una mayor publicidad de los actos de modo que cualquier ciudadano tenga acceso a lo que se trata, mayor nivel de información con respecto a las acciones jurisdiccionales y auditoría de los procedimientos, del mismo modo como se controlan los gastos. En este sentido se considera que la carga mayor de responsabilidad debería recaer sobre los funcionarios del Estado como reguladores de las relaciones sociales. (representante de ATE en la COPECA).

Por último 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. De esa forma se estima que “se evitaría tener que intervenir en aspectos ya normados en tanto que los mecanismos de auditoría existen y “en este caso se trata de perfeccionarlos” (Funcionario del Ministerio de Economía).

Los entrevistados señalan además la necesidad de descentralizar y delegar trámites que actualmente pasan por la COPECA central a las delegaciones de 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.

6.10 Las propuestas de mejora

Entre las medidas sugeridas por los actores al plantear la necesidad de introducir cambios y formular distinto tipo de propuestas generales se deben destacar las siguientes:

- Necesidad de trabajar en red con las jurisdicciones, unificar criterios y coordinar acciones
- Fortalecimiento institucional coordinando las áreas jurídicas, de administración y de recursos humanos
- Agilización de trámites: descentralizar los aspectos administrativos y responsabilizar a las jurisdicciones y a sus delegaciones de carrera por la aplicación de las pautas establecidas.
- Implementación de 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 cuanto a 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, a fin de evitar que la Comisión se convierta en un ámbito puramente formal .

Finalmente en las sugerencias formuladas 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, la discusión y debate posterior para establecer los puntos de desacuerdo; la búsqueda de soluciones implementando pruebas o experiencias conjuntas; la evaluación de estas experiencias y la definición de acuerdos en cada uno de los pasos.

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

- En relación al SINAPA, las designaciones extraordinarias fuera de las pautas de selección fijadas por el sistema y otra serie de transgresiones a sus postulados iniciales.
- Respecto al 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 la gestión de las políticas, no deberían estar fuera de las reglas de juego generales de la carrera administrativa.

- En relación al ámbito de participación, la falta de equidad en los porcentajes de representación fijados para cada asociación sindical .

Conclusión

Al analizar la evolución histórica de la COPECA se diferenciaron distintas etapas, vinculadas a las modificaciones en la composición de la comisión frente a los cambios de gestión política y a su vez en cada gestión con respecto a los distintos funcionarios políticos que las integraron. Esto permitió distinguir su capacidad inclusiva y el margen de autonomía relativo 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 inter-jurisdiccionales, 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, dependencia 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 varios de sus aspectos e integrantes.

En este sentido podemos destacar por un lado, que parecería 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.

Abordamos este estudio del SRL 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 requiere democratizarse en pos de una mayor eficiencia y legitimidad. En este sentido, el SRL 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 exhibe 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 a 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 espacio conflictivo y contingente para resolver algunos de sus

diferendos. No es un mal comienzo, para un SRL 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 SRL 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.

El país 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. La administración pública no puede soslayar esta situación, debería contribuir a la superación de esta crisis y rendir cuentas a la sociedad de su aporte, en este espacio y este tiempo. Para ello es necesario que las negociaciones entre decisores políticos, funcionarios de carrera y representantes sindicales incorporen de algún modo a la sociedad en sus diferendos.

BIBLIOGRAFIA

- AMADIEU J. y N. MERCIER *Syndicalisation et organismes de concertation au sein des fonctions publiques*, Paris, CNAM, 1992.
- 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.
- BUNEL J. *Pactos y Agresiones, el sindicalismo argentino frente al liberalismo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura, 1994.
- CAPLAN.A, y E. SALAS "Algunas características del personal y cargos incluidos en el nomenclador de funciones ejecutivas", Buenos Aires, INAP-SFP, 1999.
- AMADIEU J. y N. MERCIER *Syndicalisation et organismes de concertation au sein des fonctions publiques*, Paris, CNAM, 1992.

- 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.
- BUNEL J. *Pactos y Agresiones, el sindicalismo argentino frente al liberalismo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura, 1994.
- CAPLANA, y E. SALAS "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.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO "Una nueva Gestión Pública para América Latina", Documento, 1998.
- CORIAM B. *Pensar al Revés*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1994.
- CROZIER M., E. FRIEDBERG *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.
- "Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública? Retos de las reformas de segunda generación", *Nueva Sociedad*, N°160, Abril, 1999.
- EVANS P. "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico* N° 140, Enero/ Marzo, 1996.
- 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.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE ESTADO Y PARTICIPACIÓN. "La jerarquización en los tiempos del Cólera" análisis del SINAPA, ATE. 1991
- INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA – DINEI " Encuesta de opinión sobre el SINAPA", 1993.
- " Evaluación de la puesta en práctica del SINAPA", 1995.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA - 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: los desafíos de la flexibilidad”, *Reforma y Democracia* CLAD, N° 19 Febrero, 2001.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS “Modelos de Función Pública Comparada”, Madrid, 1997.
- OCDE - PUMA, “Evolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques”, Decembre, 1999.
- OFICINA ANTICORRUPCIÓN, “Estudio sobre transparencia en la Administración Pública”, Argentina, Agosto, 2000.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “Comisión Paritaria de Servicio Público”, Informe N° 2, Ginebra, 1988.
- OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO, SSGP, “Boletín Estadístico”, Buenos Aires , 2000.
- OSZLAK O. “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles”, *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.
- PONSA GANDULFO L. “Políticas para el personal Público y Gestión de Recursos Humanos”, IX Congreso Nacional de Administración Pública-INAP-Universidad de Cuyo, Gobierno de Mendoza, noviembre, 1992.
- PRATS J. “Del clientelismo al mérito en el empleo público” Institut Internacional de Governabilitat. Barcelona, Documento 38,1999.
- PRATS J. “Administración Pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista”, IIG, Barcelona, 1997.
- RAMIO C. “Los problemas de la implantación de la Nueva Gerencia Pública en las Administraciones Públicas latinas: modelo de Estado y cultura Institucional” *Reforma y Democracia* CLAD, N° 21,Octubre 2001.
- REPETTO F. “Servicio Civil de Calidad en la Argentina: ¿Utopía, asignatura pendiente o mal innecesario?” , Escenarios, UPCN N° Cero, Noviembre, 2001.
- REYMONDES E. “Análisis descriptivo del escalafón de la Administración Pública Nacional”, INAP, Buenos Aires, 1990.
- REYMONDES E., LLORENSI S. “Los ámbitos de participación sindical en: D.G.I., Aduana, ANSES y Lotería Nacional”. DINEI – INAP,1993.
- ROSANVALLON P. “*La nueva cuestión social*”, Buenos Aires, Manantial, 1995.

- *L'âge de l'autogestion*, Paris, Seuil, 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.
- SALAS E. "Algunas consideraciones en torno a la modernización de la Administración Pública en Argentina", Jornadas: Argentina y Japón frente a la Reforma Administrativa, SSGP-JICA, Buenos Aires, 1998.
- 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.
- SÉLLIER J. *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne*, Paris, PUF, 1982.
- SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA. "El SINAPA una política de Recursos Humanos", 1998.