

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Modernización del Estado: Meritocracia en el reclutamiento de los recursos humanos

Resumen ejecutivo

El presente informe, toma como referencia la necesidad de modernización del Estado. En ese sentido, pone foco en ofrecer un marco general para la mejora en las prácticas que integran el proceso de selección e ingreso de los recursos humanos a los organismos de la Administración Pública Nacional².

I) Introducción

Hace aproximadamente dos décadas, después de la crisis de 1989, se llevaron a cabo un conjunto de reformas institucionales en la Argentina, con el objetivo de mejorar la performance económica y eliminar los desequilibrios macroeconómicos que habían conducido al agotamiento del modelo estatista y de sustitución de importaciones. Entre dichas reformas, muchas de las cuales se realizaron de manera incompleta e imperfecta, podemos mencionar la apertura de la economía, la reforma del sistema previsional; las leyes monetarias y fiscales que permitieron reducir significativamente el déficit fiscal y la inflación; la ley de accidentes de trabajo, desregulaciones en diversos mercados de bienes y factores; privatizaciones y una reducción significativa en las restricciones a las inversiones extranjeras en el país. En aquella época también se anunció en varias oportunidades la necesidad de implementar una reforma del Estado. Sin embargo, la llamada “modernización del sector público nacional” fue implementada de manera marginal e inorgánica y

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Organismos descentralizados e Institutos de Seguridad Social.

no mediante un programa integral y profundo que permitiera hacer más eficientes y eficaces los servicios que brindaba la administración pública nacional³.

En todo proceso de administración de los recursos humanos dentro de una organización se incluye, en primer término, el del reclutamiento. Dicho reclutamiento consiste en la localización, identificación y atracción del recurso humano más competente para los cargos o posiciones a ocupar dentro de la organización. Entre los elementos a considerar en todo proceso de reforma en pos de mejorar el funcionamiento del Estado, podemos ubicar entonces, el del reclutamiento de sus agentes.

II) Objetivos y efectos de las reformas

Un sector público en el cual se combinan la provisión de servicios con bajos niveles de calidad y un creciente gasto público, es una mezcla inapropiada para mejorar el bienestar de los ciudadanos. Esta es la situación que hoy encontramos en Argentina: significativos niveles de ineficiencia e ineficacia en los servicios brindados por el Estado, acompañados de un elevado y creciente nivel de erogaciones públicas⁴. En un mundo como el actual, el proceso de mejora de la competitividad en las empresas, necesariamente tiene que estar acompañado por un avance similar en el sector público, dada la complementariedad natural existente entre ambos sectores.

El Estado tiene el rol de planificar, ejecutar y controlar las diferentes políticas públicas en las áreas en las cuales tiene intervención: seguridad, justicia, salud, educación, previsión social, asistencia social, etc. Por lo tanto, estas funciones deberían ser realizadas de la forma más eficiente y eficaz posible, de manera de hacer un uso adecuado de los recursos que le proveen los contribuyentes. Para ello, es fundamental contar con recursos humanos capacitados e incentivados adecuadamente para alcanzar sus objetivos y cumplir de la mejor manera las tareas requeridas. En función de lo anterior, se hace necesario establecer un proceso basado en los meritos del agente, la

³ La reforma administrativa se intentó llevar a cabo en 1990 y 1996, pero con resultados escasos e insuficientes. Ver FIEL, Crecimiento y Equidad en Argentina, Volumen 2, Capítulo 16, 2001.

⁴ Según IDESA, el gasto del sector público nacional, entre 2004 y 2011, se duplicó en términos reales, pasando de \$270 mil millones a \$585 mil millones, en pesos de 2011. Informe Nacional, N° 433, 18 de marzo de 2012, p. 1.

transparencia y en línea con los objetivos de cada área de gobierno para el reclutamiento y la promoción de los recursos humanos estatales.

La implementación de un programa de reforma del sistema de reclutamiento de los agentes del Estado permitiría también dos mejoras adicionales, si se adopta un sistema transparente, abierto y meritocrático. La primera, ampliar el principio de igualdad ante la ley, que precepta la Constitución Nacional en su artículo 16⁵. La segunda, se reduciría el fenómeno de “clientelismo” al que el sector público está habituado en nuestro país desde hace más de un siglo⁶.

Dice Linda Colley: “El principio del mérito es la base del reclutamiento tradicional del sector público, y es el vehículo para superar el clientelismo y la ineficiencia”⁷. La inexistencia de un sistema de selección basado en el mérito del aspirante, ocasiona que el personal que ingresa a la Administración, lo haga mediante los mecanismos clientelares, entendiendo por ello al reclutamiento y promoción por afiliación partidaria o simpatía personal. El clientelismo puede también ocasionar que el agente sufra intimidación política en sus labores, es decir, temor sobre el futuro laboral si no está de acuerdo con las opiniones de sus superiores políticos. El resultado de ambas situaciones, fruto de la politización en el proceso de reclutamiento, es que se limita el asesoramiento objetivo y el análisis de las políticas públicas por parte del personal de la administración pública.

III) Indicadores del empleo público

1. Crecimiento excesivo de la plantilla

Si bien durante las dos últimas décadas la cantidad total de empleados públicos se mantuvo en constante incremento, para el análisis que nos preocupa, podríamos dividir a dicho período en dos

⁵ “[...] Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad [...]”.

⁶ Ezequiel Gallo, Política y sociedad en la Argentina, 1870-1916, en Historia de la Argentina, Editorial Crítica, 2002.

⁷ Linda Colley, The Changing Face of Public Sector Employment, Australian Journal of Public Administration. 60 (1): 9-20 March 2001, p. 15.

etapas. Las variaciones porcentuales fueron significativamente diferentes entre los años correspondientes a la década del noventa y el lapso que va de 2003 a 2011.

Según datos oficiales, entre 1989 y 2000, el total de empleados públicos se incrementó en 145 mil agentes, distribuidos de la siguiente manera:

Cuadro N° 1

SECTOR	1989	2000	Diferencia 2000-1989
1. Sector Público nacional	584.575	447.174	-137.401
Administración Nacional	438.495	291.793	-146.702
Universidades Nacionales	128.000	136.345	8.345
Sistema Financiero	18.080	19.036	956
2. Administraciones provinciales	1.096.295	1.346.442	250.147
3. Municipios *	301.942	334.200	32.258
Total (1+2+3)	1.982.812	2.127.816	145.004

*Los datos de la columna “1989” corresponden al año 1990.

Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación con las provincias e INDEC.

El incremento en el empleo público, entonces, a lo largo de la década del 90 tuvo una variación del 7,3%. Si tenemos en cuenta que durante el mismo período la población creció 11,17%⁸, observamos que anualmente la tasa de crecimiento poblacional fue mayor a la tasa de crecimiento del empleo estatal (+1% versus +0,65%). Sin embargo, si desagregamos de acuerdo a los diferentes niveles administrativos, vemos que se registran diferencias a tener en consideración: el sector público nacional tuvo una caída del 23,5% en la cantidad de empleados entre 1989 y 2000; pero las administraciones provinciales tuvieron un fuerte aumento (+22,8%), superior al incremento poblacional; y los municipios prácticamente vieron incrementar su plantilla (+10,7%) en línea con la variación de la población (+11,17%).

⁸ Censos de 1991 y 2001.

La tendencia de crecimiento del empleo estatal por debajo de la tasa de crecimiento poblacional, se revirtió en los últimos ocho años (2003-2011). Según un trabajo realizado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) se estimaba que el total de empleados públicos de la Argentina en los tres niveles administrativos (nacional, provincial y municipal), sumados a los que trabajaban en las empresas públicas, superarían, para 2009, los 3 millones⁹.

Según la misma investigación, la cantidad de empleados públicos en la Argentina se incrementó entre 2002 y 2009 en un 43%. Estas cifras surgen de sumar la evolución del empleo en los tres niveles administrativos, conjuntamente con los bancos y empresas estatales, pasando de 2.182.868 personas en el año 2002 a 3.125.463 en 2009¹⁰. Esta situación supone una tasa de crecimiento anual del 5,3%, por lo tanto, superior al crecimiento vegetativo anual de la población (+1,1%¹¹).

Si nos concentramos solamente en el empleo público de la Administración Pública Nacional (APN), vemos que se registró un incremento del 21,8% entre 2002 y 2009. En dicho lapso los gastos en remuneraciones aumentaron casi un 400%, es decir, 5 veces. El aumento presupuestario asignado para pagar sueldos estatales resulta de la combinación entre el incremento en la cantidad de agentes estatales y los incrementos salariales.

Si solamente nos enfocamos en la plantilla de agentes estatales de la APN, podemos observar que entre 2003 y 2011 se produjo un crecimiento del 30,6%. Este registro surge del incremento en 81.429 empleados, resultante de pasar de una planta conformada por 266.155 personas a una de 347.584¹².

2. Relación empleo estatal/población

Según el censo del año 2010, la población argentina se constituía por unos 40 millones de personas, por lo tanto, la relación empleados públicos/población total alcanzaría en 2009/2010

⁹ Indicadores de Coyuntura N° 507, marzo de 2010, FIEL.

¹⁰ Indicadores de Coyuntura N° 507, marzo de 2010, FIEL, p. 7.

¹¹ Censo Nacional 2010, INDEC. Ver en <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>

¹² Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

(tomando los datos de FIEL) el 7,80%. El elevado crecimiento de la plantilla estatal se puede confirmar también en función de la relación existente entre la cantidad de habitantes y el empleo total. Mientras que para mediados de los años noventa había 5,8 empleados públicos por cada 100 habitantes que a su vez representaban el 16,8% del empleo total, para 2009 se estimaba que las mismas relaciones alcanzaban a 7,8 y 21,2% respectivamente¹³.

Otro trabajo, llevado a cabo por Salvatore Schiavo-Campo publicado en 1996, mencionaba que el objetivo de una reforma en el área del empleo público debía orientarse a crear una fuerza laboral con las habilidades, incentivos, espíritu y responsabilidad necesaria para proveer servicios públicos de calidad y para llevar a cabo las funciones asignadas al Estado¹⁴. En el mismo informe se mencionaba que, de una muestra de 80 países, el empleo estatal (excluyendo a las empresas públicas) se ubicaba, en los países desarrollados, por encima del 8% del total de la población, mientras que, en los países en desarrollo, no alcanzaba el 4%.

Un trabajo del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) que analizó la estructura del empleo local, indica que mientras que durante el período 1994-2011 la población del país aumentó un 19%, el empleo público registrado se incrementó un 350% y el empleo privado registrado un 71%¹⁵.

Este diferencial en la evolución del empleo público respecto del privado generó un cambio sustantivo en la estructura laboral del país: mientras que en 1994 el 94% del empleo registrado era de índole privado y 6% público, para el primer trimestre de 2011 el sector privado representó el 81% del empleo registrado y el empleo público el 19%¹⁶.

3. El “desempleo encubierto”

Un trabajo de la Fundación Atlas publicado en septiembre de 2003 tomó en consideración el “desempleo encubierto” en las administraciones provinciales, entendido aquel como la cantidad de

¹³ Indicadores de Coyuntura N° 507, marzo de 2010, FIEL, p. 7.

¹⁴ Salvatore Schiavo-Campo, “Reforming the Civil Service”, Finance & Development, September 1996.

¹⁵ IARAF, Informe económico N° 125, 8 de Septiembre de 2011, p. 3.

¹⁶ IARAF, Informe económico N° 125, 8 de Septiembre de 2011, p. 4.

empleados “superfluos”, o en exceso, de dichas jurisdicciones. Suponiendo que la relación óptima entre los empleados públicos y la población económicamente activa, para todos los estados provinciales, debía ser de 6,82%¹⁷, la cantidad de empleados existentes sobre dicho porcentaje alcanza a las 332.000 personas, sobre un total de 1.360.000 agentes, es decir, el 25% de la plantilla total¹⁸. Si bien no hay un análisis del “desempleo encubierto” para la administración pública nacional, la investigación mencionada sirve de parámetro para aproximarse a la situación inequívoca actual: el exceso de empleados públicos que componen las plantillas de todos los niveles de la administración estatal.

4. Relación empleo público/empleo asalariado formal

Según un estudio de Sel Consultores, las personas ocupadas en el sector público constituyen la tercera parte del empleo asalariado en blanco. Además, entre 2007 y 2011, la tasa de crecimiento anual del empleo público ha superado significativamente al sector privado (6,1% versus 3,2%). El estudio afirma que en el año 2011 el sector público nacional registró un salario promedio mayor en un 13% que el del sector privado registrado. Si bien hay una elevada heterogeneidad entre las diferentes jurisdicciones estatales (nación, provincias y municipios) y también entre los diferentes organismos o entes dentro de un mismo nivel gubernamental (Administración central, organismos descentralizados, empresas públicas, etc.) el estudio concluye que “el sector público [...] no sólo es un empleador principal sino que siempre paga bien en términos comparativos a su mercado laboral”¹⁹.

Según la investigación de FIEL mencionada previamente, la proporción entre la plantilla estatal y la población ocupada, para dicha fecha, llegaría al 21,2%. Esto significa que, de cada cinco personas empleadas en el país, una trabajaba en el sector público argentino²⁰. Esta relación solo

¹⁷Este porcentaje era el de la jurisdicción de Buenos Aires, que registraba en aquel momento la relación más baja entre todos los estados provinciales.

¹⁸ Gustavo Lazzari y Pablo Guido, Las espaldas del sector privado. Sobreempleo público y desquicio fiscal, Fundación Atlas, 12 de Septiembre de 2003.

¹⁹Sel Consultores, Newsletter Marzo 2012.

²⁰ Juan Luis Bour y Nuria Susmel, La evolución del empleo público en la Argentina, Indicadores de Coyuntura N° 507, marzo de 2010, FIEL.

sería superada por Suecia, Noruega, Francia y Finlandia, países donde el presupuesto estatal es superior al 50% del PIB²¹.

IV) Aspectos legales del ingreso al Sector Público Nacional

El primer antecedente normativo referido a esta temática fue el Estatuto aprobado por decreto N° 33.827 del año 1944, que no llegó a aplicarse por la falta de constitución de los consejos y juntas jurisdiccionales que debían aplicar e interpretar la norma. Por lo tanto, el primer Estatuto con jerarquía de ley fue el Decreto Ley N° 6.666 de 1957, que reconocía la estabilidad del empleado público no pudiendo ser reemplazado por indemnización, además de determinar las condiciones de ingreso. Aquella norma fue sustituida por el Decreto Ley N° 20.172 del año 1973, que introdujo la posibilidad de indemnizar al agente estatal en caso de supresión del cargo. En enero de 1980 se dictó la Ley N° 22.140 que aprobaba el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, sustituyendo así la norma del año 1973²². En 1991 se introdujo el Decreto 993, creando el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en reemplazo de la ley 22.140.

La Ley 25.164, de septiembre de 1999, derogó las leyes 22.140 y sus modificatorias (24.150, 22.251 y 17.409). Dicha norma estableció un nuevo marco regulatorio al empleo público nacional, luego reglamentado por el Decreto 1421 del año 2002. En el artículo 4° de la ley se establecen las condiciones que se deben acreditar para ingresar a la APN:

1. “[...] ser argentino nativo, por opción o naturalizado [...]”.
2. “Condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, que se acreditará mediante los regímenes de selección que se establezcan, asegurando el principio de igualdad en el acceso a la función pública. El convenio colectivo de trabajo, deberá prever los mecanismos de participación y de control de las asociaciones sindicales en el

²¹ Juan Luis Bour y Nuria Susmel, La evolución del empleo público en la Argentina, Indicadores de Coyuntura N° 507, marzo de 2010, FIEL, p. 11.

²² Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, El fracaso del estatismo, Editorial Sudamericana-Planeta, 1987, p. 84.

cumplimiento de los criterios de selección y evaluación a fin de garantizar la efectiva igualdad de oportunidades”.

3. “Aptitud psicofísica para el cargo”.

Más adelante, en el artículo 8° de la misma norma, se establece la necesidad de aplicar “criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir [...]”. En el artículo 16° se establecen los derechos de los trabajadores de la APN, entre los cuales se mantiene el de estabilidad laboral²³. El artículo 17° establece que la adquisición de la estabilidad en el empleo se producirá cuando se cumplan “condiciones de idoneidad a través de evaluaciones periódicas de desempeño, capacitación y del cumplimiento de las metas objetivos establecidos para la gestión durante el transcurso de un período de prueba de doce meses de prestación de servicios objetivos [...]”.

V) Reformas internacionales

En el mundo ha habido una serie de reformas en las administraciones públicas con el objeto de hacer más eficientes y eficaces las prestaciones del Estado hacia el ciudadano. Entre dichas reformas se ubican, concretamente, aquellas relacionadas con los mecanismos de selección de personal. Son de destacar las reformas realizadas en Nueva Zelanda, Canadá, Australia, Reino Unido, Estados Unidos, España y Chile. Resumiremos a continuación los principales aspectos en materia de reclutamiento de recursos humanos de estos dos últimos países.

En Chile fue sancionado en 1989 el Estatuto Administrativo²⁴ que regulaba las relaciones entre el Estado y el personal de los ministerios, intendencias, gobernaciones y servicios públicos centralizados y descentralizados. Dicha norma se ha ido actualizando, hasta la actual Ley 19.921. En 2003, con la Ley 19.882, se incorporó un nuevo Sistema de Concursos para garantizar la

²³ El artículo 14 bis de la Constitución nacional estableció, desde la reforma constitucional de 1957, la estabilidad del empleo público. El artículo 17 del decreto 1421/2002, que reglamenta la Ley 25.164, establece: “El derecho a la estabilidad comprende la conservación del empleo, la situación escalafonaria alcanzada en la progresión vertical y horizontal de la carrera administrativa y la retribución asignada a la misma [...]”.

²⁴ Ley 18.834 de septiembre de 1989.

igualdad de oportunidades, la no discriminación y la transparencia. Las convocatorias laborales del sector público son publicadas en un sitio web de la Dirección Nacional del Servicio Civil. El sistema de Alta Dirección Pública, incorporado en 2003, tuvo como objetivo profesionalizar los altos cargos del Estado y que los cargos fuesen ocupados por personas competentes e idóneas. Dichos cargos, tienen una duración de 3 años y pueden ser renovados hasta 2 veces, por igual plazo.

En España rige la Ley 23/1988, que establece en su articulado el marco general para el ingreso a la administración pública nacional. Se establecen dos modalidades de ingreso: por concursos o por libre designación. En este último caso, la designación libre es para los cargos de subdirector general, delegados y directores regionales o provinciales, secretarías de altos cargos y otras de carácter directivo.

Los empleados públicos no jerárquicos deben concursar mediante la realización de exámenes de ingreso (“oposiciones”). Las convocatorias por concurso deben hacerse públicas e incluir los siguientes datos: denominación, nivel y localización del puesto; requisitos indispensables para desempeñar el cargo; baremo para puntuar los méritos; puntuación mínima para poder adjudicarse la vacante convocada²⁵. Además, los candidatos deben presentar la solicitud dentro de los quince días posteriores a la convocatoria.

VI) Propuesta legislativa

En todo proceso de reclutamiento existen, implícita o explícitamente, normas y principios que se aplican en el proceso de selección de personal. Si bien los métodos para asegurarse la contratación de los candidatos más idóneos pueden ser varios, creemos que hay tres principios que deberían ser observados en el proceso de selección de personal para ingresar a la administración pública nacional.

1. Mérito: contratación de la mejor persona disponible.
2. Transparencia: acceso a cargos a través de adecuados anuncios y publicidad.
3. Justicia: ausencia de sesgo en la evaluación de candidatos.

²⁵ Artículos 20, Ley 23/1988.

Los elementos para la selección del personal a ingresar en la administración pública podrán ser los siguientes: formularios de solicitud; exámenes de capacidad y de aptitud; entrevistas e investigación de antecedentes para la verificación de los datos contenidos en la solicitud y comprobación de las referencias. Estos métodos tienen que demostrar su validez y fiabilidad. En otras palabras, por un lado, los métodos de selección tienen que comprobar tener una relación entre dicho mecanismo y algún criterio pertinente, y, por otro lado, el mecanismo debe ser capaz de medir el mismo parámetro en forma consistente.

Muchos países que han incorporado a su sistema de reclutamiento para la administración pública el principio de mérito, han identificado con dicho principio los siguientes valores: justicia; apertura; equidad; reconocimiento y retención basados en resultados; integridad; eficiencia; efectividad; capacitación; igualdad de oportunidades; transparencia; examen independiente; no discriminación; entrega de servicio; relaciones cooperativas en el ámbito laboral; imparcialidad; buena comunicación; oportunidad de mejora de las habilidades personales; ausencia de abuso de poder; procedimientos disciplinarios apropiados y mecanismos de compensación justos²⁶.

El Banco Mundial afirma que, el sistema basado en el mérito está en directo contraste con otro basado en el clientelismo, ya que aquel implica la contratación de la mejor persona para un cargo mediante reglas públicamente entendidas, mientras que el segundo sistema, por lo general, no lo logra. Según el organismo internacional mencionado, existen elementos clave en un sistema de reclutamiento basado en el mérito²⁷:

1. Descripción del cargo (declaración escrita de deberes y responsabilidades) y requisitos del candidato (conocimientos y habilidades de la persona).

²⁶ Darryl Hirsch, Merit Systems in Western Democracies: An Introduction to Merit in Canada, the United States, Britain, Australia, and New Zealand.

²⁷ World Bank, Recruitment & Promotion. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTADMINISTRATIVEANDCIVILSERVICEREFORM/0,,contentMDK:20134008~menuPK:286372~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286367,00.html>

2. Publicidad amplia a los grupos elegibles.
3. Formulario de aplicación estandarizado.
4. Esquema de puntaje basado en los requisitos del candidato.
5. Lista de procedimientos para reducir las solicitudes a un número manejable.
6. Procedimiento de selección final basado en los requisitos personales, incluyendo una entrevista en panel.
7. Procedimiento de solicitud basado en un esquema de puntaje.
8. Notificación de resultados a candidatos exitosos y no exitosos.

VII) Conclusiones

La falta de un sistema transparente, meritocrático y justo, genera problemas de ineficiencia e ineficacia en las tareas del gobierno. Además, reduce la posibilidad de poner en práctica el principio de igualdad ante la ley que ampara la Constitución Nacional. Asimismo genera un sistema clientelar de reclutamiento que dificulta la profesionalización de los recursos humanos del sector público.

Se hace necesario, entonces, la implementación de un sistema de selección e ingreso al sector público que respete y aplique los principios de transparencia, mérito y justicia, mencionados previamente.