



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación...

MODERNIZACION, EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA DEL ESTADO

ARTÍCULO 1°.- Créase La Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC- bajo la jurisdicción del Honorable Congreso de la Nación cuya función será seleccionar, reclutar y asignar las jerarquías de grado a los funcionarios y empleados públicos del Estado Nacional aplicando criterios de rigurosa idoneidad y mérito. A partir de la promulgación de esta ley, sólo se podrá nombrar nuevos funcionarios y empleados públicos de carrera en los tres poderes del Estado en el grado más bajo del respectivo escalafón, con la sola excepción prevista en el artículo 22 para el caso de los funcionarios que ya se desempeñan como tales al tiempo de la promulgación de esta ley.

ARTÍCULO 2°.- La CNSC estará conducida por un Directorio compuesto por 12 Directores y se dividirá en salas con especialización en los temas de los distintos ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo Nacional. Los Directores serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado a propuesta, en terna del Consejo de la Magistratura. Serán personas de reconocido prestigio y de gran autoridad moral por su anterior brillante desempeño en la administración pública, en la academia, o en funciones ejecutivas de administración de personal de carácter tanto público como privadas. Durarán 12 años en sus funciones. No habrá límites de edad, pero los Directores deberán presentar al tiempo de su nombramiento, y cada dos años, un certificado médico suscrito por tres facultativos independientes de prestigio que confirmen su aptitud física y mental para el desempeño en estos cargos estratégicos para el bien de la República.

ARTÍCULO 3°.- El desempeño de los funcionarios y empleados de la carrera administrativa del Sistema Nacional del Servicio Civil del Estado gozará de la estabilidad establecida en la Constitución Nacional y en ningún caso podrán ser



H. Cámara de Diputados de la Nación

cesanteados o exonerados o transferidos por tener opiniones contrarias a la de su Ministro o el Presidente. En caso de falta grave podrán ser cesanteados o exonerados previo sumario administrativo donde se pruebe acabadamente esa falta. La función pública es de dedicación exclusiva y es incompatible con segundos o terceros empleos, incluso la docencia. Habrá dos escalafones en la administración pública nacional: el profesional y el no profesional. Una vez iniciada la carrera en un escalafón no será posible transferirse al otro, excepto en caso de aprobarse los exámenes competitivos correspondientes.

ARTÍCULO 4°.- En el mes de febrero de cada año, la CNSC solicitará a cada Ministro del Poder Ejecutivo Nacional una estimación de las necesidades de personal profesional y no profesional del ministerio respectivo, incluidos los entes autárquicos, los organismos descentralizados y empresas del Estado. En los sucesivos meses del año, la CNSC invitará públicamente a los jóvenes de ambos sexos argentinos nativos con dos años de ejercicio de la ciudadanía por lo menos, con vocación por la función pública y el bien común, a presentar exámenes de ingreso profesionales y no profesionales en el ministerio, entes autárquicos, organismos descentralizados o empresas del estado de su preferencia. Los exámenes serán impersonales, objetivos y asegurarán la igualdad de tratamiento de todos los postulantes, sin discriminación por sexo, raza, religión, u origen geográfico. En ellos solamente valdrán los conocimientos, la aptitud para resolver problemas prácticos por parte del aspirante y la ausencia de tachas morales o antecedentes penales por parte del mismo. La CNSC otorgará un certificado de idoneidad para el ingreso a la carrera administrativa del Estado a los aspirantes que aprueben los exámenes competitivos y hasta la cantidad de personal requerido en las distintas especialidades y categorías por cada Ministerio o área, pero los nombramientos serán de competencia del Poder Ejecutivo. Si hubiera un excedente de aspirantes que aprueben los exámenes en relación a las necesidades de la administración nacional, esos excedentes se incorporarán a la administración en los años sucesivos hasta el tercero. Después de tres años los exámenes caducarán.

ARTÍCULO 5°.- El escalafón para profesionales estará compuesto de 9 grados, de menor a mayor, a saber: oficial de tercera, oficial de segunda y oficial de primera. Luego secretario de segunda y secretario de primera. Finalmente subdirector, director general, director nacional e inspector, que será el grado de mayor jerarquía.



H. Cámara de Diputados de la Nación

La jerarquía de los funcionarios estará dada por el grado, o por el cargo. La jerarquía de grado la otorga la CNSC y la de cargo, por el Presidente o el Jefe de Gabinete. Los cargos de director general o director nacional de cada ministerio sólo podrán ser cubiertos por funcionarios que posean los grados de director o inspector. Las jerarquías de cargo asignadas por el Presidente o Jefe de Gabinete deberán respetar las jerarquías de grado de la carrera administrativa del Servicio Civil. El Ministro del ramo o el directorio de cada una de las entidades autárquicas o descentralizadas en su caso, elegirán un funcionario de carrera que ya posea el grado de inspector por lo menos con dos años de antigüedad y lo investirán con el cargo de subsecretario administrativo del ministerio o jefe administrativo en las entidades autárquicas o descentralizadas con mando sobre todo el personal del mismo en los aspectos administrativos y de organización e idoneidad a que se refiere esta Ley. El tiempo mínimo de desempeño en cada grado será de tres años. La experiencia temporal del desempeño en los distintos grados y en la carrera administrativa, se considera un componente esencial de la idoneidad para los cargos respectivos. Todo salteamiento de grados en la carrera administrativa, o siquiera el intento hacerlo, o de evitar tiempos mínimos de permanencia en ellos por parte de un funcionario se considerará un atentado contra el principio de la idoneidad, y tanto el funcionario que se beneficie con ello, y los que lo promuevan o consientan, quedarán todos incurso en el delito de incumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos y/o asociación ilícita. Corresponderá a la CNSC labrar los correspondientes sumarios para el juzgamiento del caso en juicio oral y público por la justicia penal federal. Si los involucrados en el delito fueran Ministros o funcionarios políticos la CNSC hará además la denuncia en la Cámara de Diputados para la promoción del correspondiente juicio político.

ARTÍCULO 6°.- La CNSC llevará los legajos de los funcionarios y empleados públicos y podrá dictar normas generales de cumplimiento obligatorio sobre el escalafonamiento, grados, evaluación del desempeño, recursos y procedimientos ante sí misma. Estas normas serán válidas y de cumplimiento obligatorio tanto para el cuerpo profesional, como para los no profesionales. Entenderá como tribunal colegiado dividido en salas en todos los casos de denuncia por violación de las normas y principios que rigen el Servicio Civil y especialmente en los recursos sobre las evaluaciones, sanciones, cesantías y exoneraciones de todos los funcionarios y empleados incluidos en este sistema. Actuará con carácter de tribunal especializado de última y única instancia, salvo el art. 14 de la ley 48. En el dictado de su propia



H. Cámara de Diputados de la Nación

normativa y en la consideración de los recursos, la CNSC tendrá en cuenta ocho principios de comportamiento y conducta a seguir por los funcionarios públicos y empleados incluidos en el Sistema Nacional del Servicio Civil, a saber: imparcialidad, integridad, honestidad, objetividad, practicidad, patriotismo, contracción al trabajo y presentismo.

ARTÍCULO 7°.- El principio de imparcialidad significa que el funcionario o empleado deberá actuar solamente sobre los méritos del caso y deberá servir con igual dedicación, buena fe y patriotismo al Presidente y sus ministros, cualquiera sea el partido político que gobierne, aunque sea de diferente persuasión o convicción política que la del funcionario o empleado. Incluso deberá esmerarse especialmente por comprender y ejecutar correctamente los puntos de vista del Presidente y sus ministros, precisamente cuando no coincidan con sus opiniones personales. El funcionario hará de este punto una cuestión de honor. Sin embargo, por un deber de lealtad y como una contribución al país y al buen gobierno, tendrá la obligación de hacer saber esas opiniones a sus superiores, cuando se trate de temas gravitantes. Para asegurar su imparcialidad, el funcionario o empleado siempre deberá descargar sus responsabilidades de manera justa equitativa y reflejando el objetivo del servicio civil de favorecer la igualdad y la diversidad. Deberá actuar de manera tal de merecer y retener la confianza de su Ministro, y .de asegurar que será capaz de establecer la misma relación con aquellos ministros que tenga que servir bajo un futuro gobierno de distinto signo político. Para asegurar esa imparcialidad y no dañar la posibilidad de servir igualmente bien a gobiernos de diferentes partidos políticos en sucesivos períodos, los funcionarios o empleados no podrán estar afiliados a ningún partido político y tendrán prohibida la actividad partidaria, bajo pena de cesantía. En ningún caso, el funcionario o empleado deberá actuar de manera que injustificadamente favorezca o discrimine contra individuos o intereses particulares. Deberá abstenerse de actuar en interés de un partido o usar los recursos del Estado para propósitos de política partidaria. En particular, evitará que sus puntos de vista políticos determinen sus asesoramientos, o sus acciones.

ARTÍCULO 8°.- El principio de integridad significa que los funcionarios o empleados pondrán las obligaciones del servicio público por encima de sus propios intereses personales. En particular, los funcionarios o empleados deberán cumplir responsablemente sus deberes y obligaciones. Deberán actuar profesionalmente y



H. Cámara de Diputados de la Nación

de manera tal que merezcan y retengan la confianza de todos aquellos con los que tratan. Cuidarán que los dineros públicos y los recursos a su cargo sean usados con propiedad y eficiencia. Tratarán al público y sus asuntos con justicia, eficiencia, rapidez, efectividad y sensibilidad, poniendo siempre lo mejor de su talento. Deberán manejar la información a su disposición de la manera más abierta posible dentro de las prescripciones legales. Deberán cumplir con la ley y facilitar la administración de la justicia. Los funcionarios o empleados no harán uso de la información disponible durante el ejercicio de sus funciones oficiales para promover sus propios intereses, o negocios personales, o los de otras personas. Tampoco aceptarán presentes, hospitalidad u otros beneficios de cualquiera que razonablemente puedan ser considerados como comprometedores de su criterio o integridad. Tampoco darán a conocer información oficial sin autorización. Este deber continuará vigente aunque el funcionario o empleado termine sus funciones en el servicio civil.

ARTÍCULO 9°.- El principio de honestidad significa que los funcionarios y empleados deben ser veraces y francos y, llegado el caso, tienen el derecho de hacer conocer su punto de vista a sus superiores sobre las medidas u órdenes que les toque implementar, cuando estuviere en juego el interés nacional. Deben establecer en verdad los hechos y problemas, y corregir los errores tan pronto como sea posible. Deberán usar los recursos solamente para los propósitos públicos para los cuales están autorizados. Nunca deben engañar o inducir a error a sabiendas a los Ministros y otras autoridades. Tampoco deben dejarse presionar por otros, o por la perspectiva de una ganancia personal. Además, deberá declarar bajo juramento su situación patrimonial al momento de su ingreso al Servicio Civil de la Nación y anualmente las modificaciones patrimoniales ulteriores.

ARTÍCULO 10°.- El principio de la objetividad obliga a los funcionarios y empleados a brindar su asesoramiento y tomar sus decisiones sobre la base de un análisis riguroso de la evidencia y además, presentar con precisión las opciones y los hechos. Los obliga también a tomar las decisiones sobre la base de los méritos del caso y a tener cuenta debida de las opiniones de los expertos y del asesoramiento profesional.



H. Cámara de Diputados de la Nación

ARTÍCULO 11°.- El principio de la practicidad obliga a los funcionarios a resolver los problemas del público de manera realista y económica, evitando la generación inútil de papeles, demoras innecesarias y trámites interminables. Los funcionarios evitarán la constante remisión de los expedientes a otros sectores para librarse de ellos, demorar las decisiones, o simplemente no resolverlos. Si un problema no tiene solución dentro de su jurisdicción, debe comunicárselo prontamente al interesado y encaminarlo a la jurisdicción competente.

ARTÍCULO 12°.- El principio del patriotismo obliga a los funcionarios a tener en cuenta y defender el interés nacional en todas sus decisiones. El buen funcionario debe sentir la patria en sus venas y emocionarse con sus símbolos, su bandera, su himno, su historia, sus regiones, su unidad y su integridad territorial. Esto significa tratar el caso de manera tal que quede un máximo de beneficio para la comunidad nacional, esto es para los residentes permanentes en el territorio nacional, especialmente en todo lo que sea explotación de recursos naturales. Si los oferentes en una licitación, por ejemplo, ofrecen similares condiciones de precio y calidad pero uno utiliza más materias primas nacionales o más personal argentino en su empresa, o es residente en el país, debe preferirse a éste último. En particular los funcionarios deben evitar contratos que establezcan la jurisdicción extranjera en violación a los principios que surgen de la Constitución Nacional, y evitar también en lo posible el endeudamiento externo, salvo para una causa clara de interés del país. La defensa del interés nacional debe tener en cuenta los objetivos del desarrollo de largo plazo del pueblo argentino, tener bases prácticas y ser eminentemente racional. Se debe favorecer la paz, la cooperación y el comercio con todas las naciones, y particularmente con las vecinas. No se debe confundir la sana defensa de los intereses nacionales con la xenofobia.

ARTÍCULO 13°.- El principio de contracción al trabajo se refiere a la cantidad y calidad de trabajo brindado por el funcionario al Estado, medido por la cantidad de expedientes resueltos correctamente, decisiones administrativas tomadas, análisis realizados, dictámenes, etc. , todo ello medido de manera diferente según la naturaleza del trabajo y la profesión del funcionario o empleado.



H. Cámara de Diputados de la Nación

ARTÍCULO 14°.- El principio de presentismo se refiere a la obligación del funcionario y empleado de estar en su puesto de trabajo en los horarios establecidos permanentemente, y hacer un uso prudente y no abusivo de las licencias a que tenga derecho.

ARTÍCULO 15°.- Los distintos ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo Nacional y demás poderes del Estado podrán establecer principios adicionales a los ocho anteriores para el comportamiento de sus funcionarios o empleados según las necesidades, la naturaleza y las funciones de cada uno, y la CNSC los deberá tener en cuenta en la resolución de los recursos planteados ante ella.

ARTÍCULO 16°.- A los efectos de descargar sus funciones, la CNSC tendrá amplias facultades de contratar por tiempo determinado profesionales de reconocido prestigio en administración y evaluación de personal, abogados, ingenieros, médicos, economistas, arquitectos y otras profesiones, preferentemente entre sectores académicos, a los efectos de la organización y diseño de los sistemas de examen y entrevistas con los candidatos. Los sistemas de exámenes y entrevistas durarán por lo menos un mes. La CNSC podrá también recurrir al asesoramiento de expertos extranjeros provenientes de países que cuenten con sistemas modelo de burocracia estatal eficiente. El presupuesto de la CNSC será igual al uno por ciento de la recaudación tributaria total del gobierno nacional. A medida que se vaya completando el sistema del servicio civil deberán disminuir las partidas presupuestarias relativas a la administración de personal de los ministerios y dependencias del gobierno Nacional.

ARTÍCULO 17°.- Los sueldos y la estructura salarial del personal encuadrado en el servicio civil serán iguales a los de la justicia federal. Un inspector ganará el mismo sueldo que un camarista y un director nacional el mismo que un juez federal. Solamente los empleados y funcionarios nombrados que formen parte del Servicio Civil, y que por lo tanto cumplan el requisito de la idoneidad requerido por el artículo 16 de esta Constitución, están amparados por la garantía constitucional de la estabilidad del empleo público. Los funcionarios y empleados del Estado Nacional que se encuentren prestando servicios al tiempo de la promulgación de esta ley y que por lo tanto no participen del Sistema Nacional del Servicio Civil establecido por



H. Cámara de Diputados de la Nación

esta ley, estarán amparados por el régimen de estabilidad laboral del sector privado. Sin embargo, solo podrán ser cesanteados previa investigación administrativa que determine su falta de idoneidad o culpabilidad. El monto de las indemnizaciones, si correspondieren, será el que se asigna al sector privado, sin perjuicio de sus responsabilidades y deberes como funcionarios públicos.

ARTÍCULO 18°.- Los funcionarios y empleados del Estado Nacional que se encuentren prestando servicios al tiempo de la promulgación de esta ley, podrán presentarse al sistema de exámenes y entrevistas a los efectos de pertenecer al Sistema Nacional del Servicio Civil. Si están afiliados a un partido político deberán presentar previamente la renuncia por escrito al mismo, la que deberá ser aceptada expresamente también por escrito, y además el afiliado deberá ser borrado de las listas oficiales del partido registradas ante la justicia electoral. En los casos de funcionarios y empleados que se encuentren prestando servicios al tiempo de la promulgación de esta ley, al evaluar los candidatos, la CNSC tendrá también subsidiariamente en cuenta los méritos, la cantidad y calidad de trabajos realizados por el funcionario o empleado con motivo de su anterior desempeño en la función pública y las evaluaciones anuales obtenidas hasta el momento. Según los méritos y los años de servicio, la CNSC fijará el nuevo grado del funcionario o empleado, el que no podrá ser mayor que el equivalente al obtenido bajo el régimen anterior.

ARTÍCULO 19°.- El régimen de promociones para funcionarios del Sistema Nacional de Servicio Civil se funda en el mérito y la competitividad de manera tal de asegurar que los funcionarios más probos y eficientes alcancen las más altas jerarquías en el sistema. Cuando un funcionario de menor antigüedad en el Servicio Civil es ascendido y puesto como jefe de otro de mayor antigüedad, este último deberá retirarse del Servicio, o ser transferido por convenio a otro ministerio o dependencia, sin perjuicio de los recursos a que hubiere lugar ante la CNSC que actuará expeditivamente como tribunal de única instancia inspirándose en los ocho principios antes expuestos. El veredicto de la CNSC se tendrá como definitivo e inapelable salvo el art. 14 de la ley 48.

ARTÍCULO 20°.- El régimen jubilaciones y pensiones de los funcionarios y empleados incluidos en el Servicio Civil será igual al del Poder Judicial. Los



H. Cámara de Diputados de la Nación

funcionarios del Servicio Civil de nivel profesional, podrán optar por la jubilación anticipada antes de cumplir 30 años de servicio efectivo como miembros del servicio y antes de los 55 años de edad. En este caso, el monto de la jubilación disminuirá en un 2% por cada año anticipado. Los funcionarios y empleados retirados o jubilados del Servicio Civil o de cualquier otro sistema de retiros del Estado Nacional podrán dedicarse libremente a la actividad política partidaria, afiliarse a los distintos partidos y ejercer sus derechos ciudadanos de crítica y oposición sin limitación alguna, sin que ello pueda implicarles molestia o menoscabo alguno en sus derechos de retiro, jubilación o pensión. Esta ley estimula que todos los ex funcionarios o empleados, incluidos los de las fuerzas armadas y de seguridad, que durante los años de servicio activo tenían vedada la actividad política partidaria, puedan, a partir de su retiro, aportar su valiosa experiencia para el mejoramiento del propio Estado y del bien común, y por lo tanto la misma alienta esta participación como Política de Estado.

ARTÍCULO 21°.- La CNSC llevará de manera computarizada y actualizada el legajo central de todos los agentes incorporados al Sistema Nacional de Servicio Civil en el que constarán todos los antecedentes de su actuación, sin exclusión alguna, y del cual el interesado podrá solicitar vista. Anualmente los funcionarios y empleados serán evaluados por sus jefes en la administración pública con las calificaciones alternativas de Sobresaliente, Excelente, Bueno, Satisface Apenas o No Satisface. Solamente el 15% de los funcionarios podrá obtener la calificación de sobresaliente, 15% la de excelente, 40% la de bueno, 20% la de satisface apenas y 10% no satisface. Los funcionarios y empleados que durante tres años consecutivos obtengan No Satisface serán apartados del Servicio Civil. Los funcionarios y empleados podrán apelar su calificación ante la CNSC, la que resolverá sumariamente y en única instancia. La CNSC podrá resolver el pase del funcionario o empleado a otro ministerio o dependencia. Los funcionarios podrán pedir el pase a otro servicio dentro del ministerio o a otro ministerio o dependencia. Las calificaciones no podrán ser efectuadas más de tres veces en la carrera de un funcionario por el mismo jefe. Los servicios certificados por las distintas dependencias serán acumulados de modo la CNSC pueda expedir la certificación final para iniciar los trámites jubilatorios del agente.



H. Cámara de Diputados de la Nación

ARTÍCULO 22°.- El Poder Ejecutivo fomentará el pase gradual de la mayor cantidad posible de personal del Estado existente en la actualidad al Sistema Nacional del Servicio Civil, siempre sobre la premisa de que dicho personal apruebe previamente los exámenes que organizará la CNSC y acepte su nuevo grado. Del mismo modo el Poder Ejecutivo invitará a los Gobernadores de las provincias a instalar sistemas de mérito y Servicio Civil en el ámbito de sus jurisdicciones. El Congreso podrá condicionar el cobro de la coparticipación federal de impuestos al cumplimiento de este requisito.

ARTÍCULO 23°.- El Poder Ejecutivo no podrá legislar o dictar decretos de necesidad y urgencia sobre el sistema de empleo público por considerarse que la materia afecta vitalmente al régimen electoral y republicano de alternancia democrática.

ARTÍCULO 24°.- Queda autorizada la CNSC para promulgar y publicar con carácter obligatorio un consolidado de todas las normas que rigen el empleo público.

ARTÍCULO 25°.- De forma.



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

1.-El poder ilimitado de nombrar y la corrupción administrativa

La opinión pública argentina asiste en marzo y abril de 2016 asombrada e indignada a un espectáculo dantesco de corrupción en su administración pública. Videos contando y pesando montañas de billetes de dólares y euros sustraídos al erario público por amigos y parientes de contratistas y funcionarios, bajo la apariencia de contratos de obra pública sin control alguno. Importaciones de combustible pagadas pero que nunca se realizaron y miles de defalcos por el estilo ¿Cómo es posible tamaña corrupción? La clave reside en el poder indiscriminado de nombrar de la Presidencia de la Republica y la Jefatura de Gabinete, poderes que de una forma u otra se delegan a otros ministros y funcionarios menores. Estos poderes ilimitados permiten el nombramiento de amigos y parientes. Por ejemplo, el Presidente nombra a un Ministro, luego este nombra Director de Administración del ministerio a su primo o a su socio en el estudio quien a su vez coloca en puestos claves para el manejo de los contratos públicos y los fondos del Estado a otros amigos y gente de su clientela política. Ante tanta discrecionalidad, la tentación de hacerse rico a costa del erario público se torna irresistible. Está en la naturaleza humana. Un viejo adagio de la ciencia política nos dice que “el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente” y fue enunciado por Lord Acton historiador inglés, nacido en Nápoles, profesor de Historia de la Universidad de Cambridge y asesor del Primer Ministro Gladstone a mediados del siglo XIX. En efecto, la clave del poder político reside en el poder de nombrar y de destituir. El nombrado que debe su puesto al ministro que lo nombró se siente obligado a serle fiel y cumplir sus órdenes. Esta fidelidad será mayor cuanto menores sean los méritos y merecimientos del nombrado. Casi todos los gobiernos en nuestro país y en todos los países del mundo se inician con un gran deseo de barrer con la corrupción, pero terminan corruptos y más corruptos aún cuando más extensos en el tiempo hayan sido los períodos de sus mandatos. Una posibilidad de contrarrestar la tendencia humana contra la corrupción se da cuando existe una adecuada publicidad de los actos de gobierno y cuando existe transparencia en la administración. También



H. Cámara de Diputados de la Nación

cuando las normas del código penal son muy estrictas contra los delitos y contra la administración pública. Por ejemplo, la figura del arrepentido ayuda mucho a desenmascarar los crímenes. También la imprescriptibilidad de este tipo de crímenes. Pero la eficacia de estas normas depende de la honestidad de los jueces que las aplican. Lo mismo ocurre con la transparencia administrativa que depende de la buena fe y rectitud de los funcionarios, pues existen mil maneras de ocultar ciertas verdades ¿Qué posibilidad hay que los sistemas de nombramiento de los jueces y fiscales pongan importantes obstáculos para la llegada a la judicatura de personas incompetentes, corruptas y solamente dependientes del favor partidario? En nuestro país con el establecimiento del Consejo de la Magistratura en la Constitución de 1994 se intentó mejorar el sistema, pero los resultados no han sido satisfactorios, entre otras razones porque tomar exámenes por el Consejo de la Magistratura a personas mayores para los cargos de Juez es inadecuado. Los exámenes hay que tomarlos en el momento del ingreso a la carrera judicial en el primer peldaño de la carrera, y luego la carrera y desempeño eficiente a lo largo de 30 años se deben determinar los ascensos y la llegada al cargo de Juez. En nuestro país existe la falsa creencia de que solamente mejorando el código penal con la figura del arrepentido, la imprescriptibilidad de los delitos contra la administración pública y otras figuras del derecho penal, se conseguirá una administración pública honesta y eficiente. Craso error. Esas nuevas figuras penales pueden ayudar, pero la experiencia histórica de los países mas desarrollados indica que la manera de lograr una administración pública eficiente y aceptablemente honesta se obtiene mediante la división de los funcionarios en dos escalafones, el profesional y el administrativo. En ambos solamente debería poder accederse por exámenes en el primer peldaño del escalafón, es decir en el grado mas bajo y luego los ascensos deben ser por merito a lo largo de los años y de acuerdo a la calidad del desempeño. Debe haber dos tipos de jerarquía en la administración pública, primero la del grado que la debe determinar un organismo independiente del Poder Ejecutivo sobre la base del mérito en la carrera a través de los años y los distintos peldaños. Y por otra parte, la jerarquía del cargo determinada por el nombramiento del Poder Ejecutivo. Pero esos nombramientos solamente deben poder hacerse en funcionarios poseedores de un grado adecuado al cargo. Obviamente el Poder ejecutivo debe tener amplia libertad para proveer los cargos políticos que son los de Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios, todos ellos con sus respectivos asesores de gabinete, los cuales al igual que los Ministros no deben tener estabilidad en sus cargos porque deben ser meros fusibles del Presidente y cesar cuando éste lo decida. Éste sistema sumariamente descrito que limita los



H. Cámara de Diputados de la Nación

poderes de nombramiento del Presidente constituye el principal antídoto contra la corrupción que han logrado establecer hasta ahora los países más avanzados del planeta y no parece haber otro sistema mejor. Este sistema, apoyado por leyes que favorezcan la transparencia, la publicidad de los actos de gobierno y administrativos del Estado, parece esencial para adecentar la administración pública y disminuir la corrupción. Este proyecto se apoya en la ley 24759, promulgada el 13 de enero de 1997 por la cual se aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción, donde se establece como expresión de deseo que los Estados convienen en considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a fortalecer los sistemas de contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. Poco o nada se avanzó en nuestro país desde esa fecha. En realidad se retrocedió, precisamente por la inexistencia de una ley como la que aquí se propone que regule los nombramientos en la administración pública. La Convención Interamericana Contra la Corrupción citada adquiere especial relevancia al presente porque el Congreso de la Nación, con un apoyo casi unánime, se apresta a darle jerarquía constitucional.

2.- Montesquieu, la división de los poderes. Fortalecer al poder legislativo.

La división de los poderes es una de los grandes ideas sobre las que se funda el derecho constitucional moderno y fue enunciada por Carlos Luis de Secondat, Señor de la Brede y Barón de Montesquieu en su libro el Espíritu de las Leyes de 1748. En realidad Montesquieu admiraba el equilibrio y la ponderación de la monarquía constitucional británica surgida de la revolución de 1688 y se inspiró en ese modelo al presentar su idea de la división de los poderes. El objetivo de la división es, en realidad, limitar la extensión del poder político de los gobernantes y de esta manera evitar las arbitrariedades y abusos por parte del Rey en detrimento y perjuicio de los gobernados. Si el poder ejecutivo es el administrador del sistema y tiene también la facultad de dictar leyes y juzgar sobre los derechos de los ciudadanos en los conflictos entre ellos y entre los ciudadanos con el propio Estado, los excesivos poderes del Rey llevarían tarde o temprano a la opresión de los gobernados. Sin embargo, la interpretación que hace Montesquieu sobre el régimen inglés era equivocada. El poder administrador reside en el Primer Ministro que es simplemente un miembro de la cámara baja del parlamento, el cual es a su vez, jefe del partido que ganó las últimas elecciones. El Rey está obligado a nombrarlo Primer Ministro y delegar en él las funciones administrativas de gobierno. El Primer Ministro



H. Cámara de Diputados de la Nación

a continuación designa su gabinete de ministros entre otros miembros del parlamento, preferentemente a los de su propio partido. Como se ve, en Inglaterra no hay ninguna división entre el Poder Ejecutivo y el legislativo pues el Primer Ministro y su gabinete de ministros "son" en realidad también legisladores y miembros de la Cámara baja. Por otra parte hasta hace poco la Corte Suprema de Justicia inglesa dependía de la Cámara de los Lores. Está claro, en consecuencia, que la división de los poderes era un invento de Montesquieu que, en la realidad, no existía en el sistema inglés. Recién cobró vigencia real en 1787 cuando en Filadelfia se aprobó la Constitución que hoy todavía rige los destinos de los Estados Unidos, la que a su vez fue la principal fuente de inspiración de nuestra Constitución histórica de 1853-60. La Constitución de Filadelfia, siguiendo a Montesquieu limitaba las facultades de Poder Ejecutivo; lo hacía en cuanto a la designación de jueces, para lo cual se requería el acuerdo del Senado, pero además el Poder Ejecutivo no podía destituirlos, y como las funciones de los jueces se ejercían de por vida, el Ejecutivo se tenía que aguantar a los jueces nombrados por Presidentes y senados anteriores. En definitiva el verdadero mérito del sistema de la división de los poderes residía entonces en las limitaciones que imponía al poder presidencial para nombrar y destituir jueces. Pero el sistema de Filadelfia establecía la facultad irrestricta del Poder Ejecutivo de nombrar a los funcionarios y empleados de la administración pública sin cortapisas de ninguna especie. Nuestra Constitución también exigía el acuerdo del Senado para los nombramientos de jueces y su destitución por el procedimiento del juicio político. Sin embargo mejoró, al menos en teoría, a la estadounidense en cuanto a los funcionarios y empleados de la administración pública, pues impuso en su artículo 16 una condición para esos nombramientos: la "idoneidad" de los ciudadanos nombrados. Lamentablemente este artículo de nuestra Constitución es letra muerta. En los Estados Unidos, en cambio, a pesar de no contar con la cláusula constitucional de la idoneidad, en 1883 se subsanó el error de la facultad irrestricta del poder Ejecutivo de nombrar y remover. Esto se hizo con la sanción de la "Civil Service Reform Act", es decir, mediante una ley del Congreso. En este proyecto de ley se propone dar vigor a la declamada cláusula constitucional del art.16 relativa a la "idoneidad". También mediante una ley del Congreso dado que corresponde a este poder aprobar los créditos presupuestarios para el pago de los sueldos a cada funcionario o empleado. Para ello se propone la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil de la Nación en el ámbito del Poder Legislativo. La CNSC tomará los exámenes de ingreso de los postulantes a funcionarios o empleados públicos y recién cuando estos postulantes obtengan un certificado de "idoneidad", el Poder



H. Cámara de Diputados de la Nación

Ejecutivo podrá nombrarlos. Se considera que para la designación de Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios, la discrecionalidad del Poder ejecutivo debe mantenerse incólume. Para estos casos basta con el control que implica la publicidad masiva de los actos de gobierno y el ejercido por la prensa y los medios de difusión. La CNSC tendrá también a su cargo lo relativo al escalafón y a los ascensos dentro del mismo así como los recursos que puedan incoar los funcionarios y empleados afectados. Con la creación de este organismo en la sede del Poder Legislativo con la expresa función de asegurar la idoneidad, se limita la facultad irrestricta del Ejecutivo a nombrar su propia clientela partidaria que tanta corrupción e ineficiencia trajo a los gobiernos a lo largo de toda la historia argentina, particularmente en los últimos tiempos. También de esta manera se fortalece al Poder Legislativo dado que la CNSC actuará bajo la dependencia del Congreso. Adicionalmente esta ley es también consistente con el concepto de transparencia activa que promueve el actual gobierno y que se enmarca en el principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno. La designación de parientes y amigos contradice frontalmente a la filosofía de esta ley y la transparencia de la información pública ayuda para que la ciudadanía advierta sobre nombramientos de hijos, hermanas, sobrinos, parentela y amigotes de los funcionarios en las distintas dependencias del Estado.

3.- La limitación de los poderes en el sistema inglés. Poder y corrupción

En el sistema inglés las verdaderas limitaciones al poder provienen de cuatro fuentes distintas. La primera, consiste en que el Rey que conserva todavía un cierto poder de reserva en caso de crisis política; la segunda radica en un sistema muy sólido de derechos de propiedad y libertad de expresión en cabeza de todos los habitantes amparados en el derecho consuetudinario inglés y los tribunales de justicia; la tercera consiste en que la opinión pública ejerce con inteligencia su derecho a votar premiando al buen gobierno y castigando al malo; y la cuarta pero, a mi juicio, la más importante, un poderoso y especializado sistema de servicio civil de carrera. Esto último es esencial pues los ministros a cargo de las carteras son diputados políticos y generalistas que saben un poco de todo, pero nada en profundidad y necesitan imperiosamente del asesoramiento de los funcionarios de carrera especializados. Estos ingresan cuando jóvenes recién graduados en la universidad en el grado más bajo del escalafón profesional y van ascendiendo a lo largo de una carrera de más de 30 años sobre la base del mérito. En Inglaterra el Ministro del ramo no puede designar a su primo, o a su socio en el estudio, traído desde fuera del Estado como director de administración del ministerio para luego



H. Cámara de Diputados de la Nación

cobrar comisiones en los contratos del Estado que firma el ministerio, como ocurre en la Argentina. El Ministro tiene que valerse en todos los casos de altos funcionarios estables de carrera a quien no conoce cuando llega al cargo de ministro. Por supuesto, si el ministro trae ideas alocadas o estafalarias para implementar por parte del Estado, el conjunto de funcionarios del ministerio lo hace entrar en razones. Por ejemplo, el Chancelor of the Exchequer, o Ministro de Economía, no puede ni siquiera ocurrírsele proponer falsear los índices de precios al consumidor. En Inglaterra, los funcionarios de carrera tienen la obligación de hacer conocer sus opiniones sobre temas gravitantes, aunque esas opiniones sean contrarias a las del Ministro y después del debate en el seno del ministerio, si el Ministro insiste en su postura, el funcionario de carrera, por una cuestión de honor, tiene que poner lo mejor de sí para la correcta implementación de la propuesta del Ministro. Este sistema asegura la eficiencia y el buen gobierno. En nuestro país, cada ministro nombra a sus amigos incondicionales en los puestos claves del ministerio y éstos luego se esmeran por complacer a su jefe, sin mostrarles los efectos contraproducentes de sus propuestas. En la Argentina, quedan luego, como único remedio salvador contra las medidas arbitrarias de los gobernantes, las cautelares judiciales, a veces paralizantes y contradictorias con el Ejecutivo. En consecuencia, se reitera, una importante limitación práctica al poder de los ministros debe provenir del saber de los funcionarios especializados de carrera. Esta limitación, fundada en el conocimiento de los temas por parte de los funcionarios y en la virtud de la prudencia, es una necesidad imperiosa de cualquier buen sistema de gobierno pues como afirmamos antes, el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente.

4.-Nombramiento de jueces vs. nombramiento de funcionarios en Estados Unidos.

La teoría de Montesquieu sobre la división de los poderes, aunque inadecuada para describir el sistema inglés que pretendía analizar, para los Estados Unidos fue extraordinariamente útil. En efecto, fue la base del sistema político republicano porque sustrajo al Presidente la facultad de nombrar a los jueces. Limitó así en el origen al gran poder, que es el poder de nombrar. El Presidente debía requerir el acuerdo del Senado antes de efectuar el nombramiento de un juez, y además cada Presidente debía aguantarse a los jueces designados por Presidentes anteriores, lo cual servía para limitar aún más los poderes del Presidente en ejercicio. Esta limitación era muy importante pues los jueces podían invalidar actos del Presidente cuando fueran contrarios a las leyes del Congreso, o a la Constitución Nacional. La



H. Cámara de Diputados de la Nación

limitación al poder de nombrar jueces era pues la mejor garantía que tenían los ciudadanos contra un Presidente con ínfulas de dictador. Pero lamentablemente la limitación al poder de nombrar del Presidente se aplicaba sólo a los nombramientos de los jueces. No al resto de los miembros de la administración pública donde el Presidente podía construir poder nombrando a sus amigos, partidarios o parientes. Fue así que el sistema clientelista de nombramientos en la administración pública existió en los Estados Unidos hasta bien entrado el siglo XIX, cuando hubo una reacción contra este sistema al que se denominó “the spoils system” o “sistema del botín” o “sistema del despojo”. Se partía de la premisa que cada Presidente podía construir su poder nombrando a todos los empleados y funcionarios de su administración y cesanteando a los de la anterior. Se consideraba que las tareas de un funcionario o empleado público eran muy simples y cualquiera las podía desempeñar. Los empleados y funcionarios cobraban comisiones por sus actos de manera tal de hacer una fortuna para cuando lleguen los años de las vacas flacas, es decir para cuando se extinguiera el mandato del Presidente o ministro que los nombró. La corrupción que generó este sistema fue dantesca y está reflejada en la literatura norteamericana de la época. La protesta de la ciudadanía fue in crescendo, pero los políticos eran reacios a cambiar el sistema puesto que les permitía conseguir trabajadores partidarios para hacer su propaganda política a los que después, si ganaban, premiaban con el empleo público de favor. El sistema estalló en 1883 cuando un buscador de empleo público desahuciado asesinó al Presidente James Garfield. La clase política se asustó, y como producto de la crisis causada por el magnicidio, se sancionó la “Civil Service Reform Act” que gradualmente fue creando el sistema de servicio civil, es decir un sistema de ingreso por exámenes, de carrera de por vida y ascenso por mérito que fue tomando a casi toda la administración pública estadounidense. La corrupción disminuyó drásticamente y esta ley, denominada “ley Pendleton”, sin duda, fue una de las bases institucionales de la grandeza actual de ese país.

5.- El sistema de servicio civil en Alemania.

En Occidente, los primeros gobernantes en advertir las ventajas de un servicio civil de mérito en la administración pública fueron los reyes de Prusia ya en los siglos XVII y XVIII. Estos reyes, corruptos y astutos como ningún príncipe o señor feudal de la época, se dieron cuenta de las ventajas de concurrir a las frecuentes batallas de aquellos tiempos con un tesoro, con el cual trataban de comprar al general adversario, generalmente un mercenario, y de esta manera ganar las batallas con escasa o ninguna lucha. El peligro de este método era la aparición de un rey, o



H. Cámara de Diputados de la Nación

príncipe adversario, con mucho más dinero que el Rey de Prusia que fuera capaz de comprar los generales prusianos. Para evitarlo, los reyes de Prusia establecieron un sistema de ascensos por mérito para los oficiales de sus ejércitos y además, buenas jubilaciones militares. Se decía de la antigua Prusia que no era un Estado con ejército sino un ejército con Estado. El doble sistema, de estimular la corrupción para los adversarios, y, en cambio un sistema estricto de mérito para los propios ejércitos, fue una de las razones de la constante expansión del pobre y modesto Estado de Prusia en sus comienzos, cuyo rey, al cabo de dos siglos, hacia 1860, llegó a ser emperador de Alemania. Los reyes de Prusia tuvieron tanto éxito con un ejército profesional con oficiales de carrera ascendidos por el mérito, que decidieron extender el sistema a la administración civil: los funcionarios civiles, llamados “beamters”, se incorporaban a la administración pública mediante exámenes cuando jóvenes. Luego los ascensos se producían en función del desempeño, la dedicación, la inteligencia y el patriotismo puesto de manifiesto en sus tareas. El mismo sistema se aplicó a las universidades alemanas con el resultado de que este país en los siglos XVIII, XIX y comienzos del siglo XX llegó a tener las mejores universidades del mundo. El Estado alemán desde hace tres siglos se destacó siempre por su proverbial eficiencia, que algunos atribuyen a la superioridad de la raza alemana. Craso error. Se trata solamente de una fuerte tradición institucional de promover a los mejores y nada más. Recordemos que en la antigüedad la raza alemana fue anodina: la antigua civilización germánica fue claramente inferior al de la civilización griega, romana, judía, egipcia, asiria o china. La moderna tradición alemana originaria de los siglos XVII y XVIII de abrir paso a los mejores, fue avasallada y deformada lamentablemente por los nombramientos del clientelismo nacional socialista, bajo el poder omnímodo del dictador Adolfo Hitler en el decenio de los años treinta. Sin embargo, después de la segunda guerra mundial, el desastre que provocó la excesiva concentración del poder en la persona del dictador fue corregido por un sistema democrático parlamentario, donde la antigua tradición de la incorporación y ascenso por mérito en la administración pública, el llamado modelo weberiano, se mantiene incólume en la Alemania reunificada actual, y ésta es la base de la eficiencia de su Estado y de su actual poderío económico.

6.- El sistema de servicio civil en Francia.

En Francia, como en todos los países democráticos, el voto popular determina el llenado de los cargos políticos. Pero los exámenes, la carrera administrativa, los conocimientos y el mérito determinan los nombramientos en los cargos administrativos del Estado, que quedan en manos de “fonctionnaires”. Ya el rey Luis



H. Cámara de Diputados de la Nación

XV, a mediados del siglo XVIII, trató de emular a los reyes de Prusia acrecentando el profesionalismo de los funcionarios públicos y fundando las llamadas “grandes escuelas”. Napoleón I siguió sus pasos, pero el sistema tuvo muchos altibajos hasta que en 1945, el general Charles de Gaulle fundó la Escuela Nacional de la Administración, la famosa ENA, en donde la juventud francesa ingresa sobre la base de exámenes competitivos. Las grandes escuelas para el ingreso a la administración pública son, en realidad, las más prestigiosas universidades del país. En Francia se habla jocosamente de la “enarquía” pues una alta proporción de sus presidentes, elegidos por el pueblo, han sido ex funcionarios de carrera jubilados, pero originalmente egresados de la ENA, por ejemplo, el actual presidente socialista de Francia, François Hollande, es egresado de la ENA. El punto consiste en que para ser funcionario público en ese país no sirve ser pariente, socio o amigo del Ministro o del Presidente, o afiliado al partido gobernante, como entre nosotros. Hay que ser egresado de la ENA. Las carreras de funcionario público son de por vida y se asciende por mérito. El general de Gaulle en 1945 se inspiró en los antiguos reyes de Prusia. Ello asegura el carácter de potencia económica, cultural, y militar de Francia, y, por cierto, el bienestar de sus habitantes. Debido a que las elecciones populares de la democracia francesa solamente determinan los cargos de cúpula, es decir los electivos exclusivamente, pero no los administrativos del Estado, el partido socialista francés tiene 200 mil afiliados en tanto que los partidos justicialista y radical en la Argentina tienen cuatro millones y dos millones respectivamente. La meritocracia en el Estado prevalece en el Estado francés, en tanto que el clientelismo y amiguismo, en el Estado argentino. La Escuela Nacional de Administración fue creada mediante una ordenanza del 9 de octubre de 1945 firmada por el General de Gaulle. La ENA es un establecimiento público administrativo del Estado cuya misión es la formación de funcionarios de alto nivel. Con este objetivo prepara a los alumnos para carreras en los organismos más importantes de la administración francesa: Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, instituciones de inspección (Inspección General de Hacienda, Inspección general de la administración, Inspección General de Asuntos Sociales), funcionarios de prefecturas, cuerpo diplomático, cuerpo de la expansión económica en el extranjero, funcionarios de la administración del Estado, asesores de tribunales administrativos y de Tribunales Regionales de Cuentas y funcionarios de la Administración de la ciudad de París.



H. Cámara de Diputados de la Nación

7.- El sistema de servicio civil en Japón.

En Japón existe un sistema parlamentario democrático sancionado en 1948 bajo la supervisión del general Douglas MacArthur, donde el pueblo vota y elige los miembros del Parlamento. El jefe del partido que gana las elecciones se convierte en el Primer Ministro y designa a los veinte ministros restantes, también miembros del Parlamento. Pero el Primer Ministro y los ministros en las respectivas carteras tienen prohibido designar a los demás funcionarios, excepto cuatro miembros del partido, cuatro solamente. La orden que el General norteamericano después de la segunda guerra mundial recibió de Washington fue democratizar a Japón y eliminar el fascismo prevaleciente de ese entonces. El emperador fue convertido en una figura decorativa, en un símbolo de la Nación. La charla de la división de los poderes de Montesquieu como medio de limitar el poder fue soslayada, mediante un sistema parecido al inglés y a todos los sistemas parlamentarios que siguen este modelo. El poder clave, el que confiere el verdadero poder, el poder absoluto, es el poder de nombrar. Y ese poder fue quitado al Primer Ministro y a sus veinte ministros acompañantes. Los funcionarios de cada ministerio son elegidos por medio de exámenes objetivos, igualitarios y competitivos que se toman todos los años en el mes de marzo a los recién graduados en las universidades, si se trataba de ingresar al escalafón profesional. El clientelismo y amiguismo quedaban eliminados. Tenía tanta posibilidad de ingresar a la carrera del servicio civil un pariente del emperador, como el hijo del zapatero. El escalafón se dividía en profesionales y no profesionales. Un empleado que entraba en el escalafón no profesional nunca podía pasar al profesional. La universidad que siempre conseguía colocar más graduados en el Estado era la de Tokio. Las promociones de los funcionarios eran por mérito y por antigüedad. Si un oficial más moderno era ascendido pasando sobre otro más antiguo, este segundo debía retirarse. La carrera era muy competitiva pues sólo unos pocos podían alcanzar los grados más altos dentro de cada ministerio. El sistema aseguraba mucha experiencia, memoria, decencia y materia gris en cada ministerio, y sobre todo permitía al país seguir políticas de Estado de largo plazo. Una de ellas fue la política cambiaria de tipo de cambio competitivo, que le permitió al Japón multiplicar por 60 veces sus exportaciones en términos reales entre 1950 y 1980. A título de comparación, en el mismo período, el volumen de las exportaciones argentinas solamente se duplicó. Los dos ministerios más importantes eran el de Hacienda y el de Industria y Comercio, el legendario MITI. Este sistema aplicado desde 1948 hasta 1990 permitió a Japón, un país relativamente pobre, igualar finalmente a los Estados Unidos en PBI per cápita. Sistemas similares e incluso más rigurosos y competitivos aún, fueron establecidos



H. Cámara de Diputados de la Nación

luego sobre las mismas bases en países como Corea del Sur y China nacionalista o Taiwán. Cabe destacar que el más antiguo sistema del servicio civil de mérito tuvo lugar en oriente: lo aplicaron los emperadores de China con el mandarinato, y fue una de las causas determinantes de la duración de ese imperio por cerca de 2000 años hasta su caída en el siglo XIX y comienzos del XX.

8.- Las ocho ventajas del sistema de servicio civil de los países serios

El sistema del servicio civil de mérito y la carrera de funcionario de por vida ha sido adoptado por todos los países desarrollados y es una de las causas de ese desarrollo. Uno de sus mayores teóricos fue el sociólogo Max Weber quien afirmaba que:

“Frente a la utilización del Estado para extraer ventajas o como botín de guerra, en los tiempos antiguos: Se sitúa ahora el funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo.”

Si encontramos mediocridad, vulgaridad y corrupción de nuestro sistema político, debemos recordar las palabras de Max Weber: según el eminente sabio, estas lacras tienen su origen en el sistema clientelista, nepotista y amiguista de nombramientos en el Estado. Recientemente el sistema de la burocracia de mérito ha sufrido críticas superficiales desde sectores del neoliberalismo pues se le achaca falta de flexibilidad en relación con los sistemas de personal de las empresas privadas. Pero en verdad no existen verdaderas opciones válidas al sistema weberiano de servicio civil. Simplemente, es el antídoto más eficiente que se conoce hasta hoy día para luchar en contra de la corrupción, el patronazgo, el nepotismo y la mediocridad en los servicios del Estado. Por el contrario, el sistema de servicio civil fundado en la carrera de por vida y en el mérito tiene al menos ocho ventajas esenciales para todo país que pretenda salir del estadio de “Banana Republic”, ventajas que enumeramos a continuación:



H. Cámara de Diputados de la Nación

a.- La primer ventaja consiste en que un servicio civil con funcionarios de carrera nombrados de por vida sobre la base de la idoneidad permite al país tener “Políticas de Estado” de largo plazo y sustraerse a las ventajas personales de momento de los ministros y gobernantes. No hay políticas de Estado sin un funcionariado idóneo y de carrera.

b.- La segunda gran ventaja del servicio civil de mérito y de funcionarios de por vida es que permite al Estado tener memoria administrativa: recordar los errores de política y en consecuencia evitar su repetición. Nuestra historia de los últimos cuarenta años demuestra acabadamente cómo esta ventaja es fundamental, y, por el contrario, el gran costo social de una administración pública desmemoriada.

c.- La tercer ventaja del servicio civil competitivo consiste en que ayuda enormemente en la lucha contra la corrupción. En efecto, la pirámide jerárquica se angosta considerablemente en los cargos administrativos más altos y los funcionarios se vigilan mutuamente porque aquel que comete un acto de corrupción queda descartado en los ascensos. Se crea así un frenesí por la defensa del interés del país y de los intereses generales de la sociedad. No solamente los funcionarios de carrera se controlan entre sí, además este sistema hace muy difícil a los ministros y funcionarios políticos conseguir la aprobación de actos de corrupción como contratos con precios excesivos. Se reitera, con un servicio civil de mérito, el ministro del ramo no puede designar como director general de administración del ministerio a su primo, o a su socio en el estudio, o a su compañero de correrías políticas en el partido: debe designar a un funcionario de carrera del grado adecuado. Esto debe saberse en una administración fundada en el mérito y la competencia está muy relacionada con una herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción que es el principio de la transparencia activa y el control ciudadano de los actos administrativos. Si, por ejemplo, el precio de una compra del Estado es el doble que el precio de mercado, inmediatamente eso es sabido por todo el mundo y utilizado por los funcionarios competidores en contra del incumbente responsable. Por las mismas razones, el nombramiento de parientes y amigos políticos queda al descubierto por el principio de la transparencia activa dado, que el nombre de los funcionarios, su jerarquía y su sueldo y el de sus parientes debe ser información pública.



H. Cámara de Diputados de la Nación

d.- La cuarta ventaja del servicio civil de mérito tiene que ver con el mejoramiento de la clase política. La historia de varios países con servicio civil demuestra que muchos funcionarios de carrera, cuando se jubilan, pasan a militar en un partido político. El caso francés es el más típico. Como los funcionarios de carrera conocen a fondo los problemas del Estado, están en condiciones de tener un desempeño muy eficiente en sus nuevos cargos políticos, y ello mejora considerablemente el prestigio de la clase política ante el resto de la sociedad.

e.- La quinta ventaja proviene de que, como la burocracia de mérito es seleccionada sobre la base de exámenes donde lo que cuenta es el saber y la inteligencia, ello tiende a revalorizar los sistemas educativos del país. Los profesores y maestros adquieren una importancia fundamental en la vida nacional. Nuestra historia reciente demuestra que no es suficiente gastar el 6% de PBI en educación. No es cuestión solamente de una oferta educativa que pague bien a los profesores y maestros. Es necesario además que haya un gran entusiasmo en los alumnos de los tres niveles, primario, secundario y universitario por el saber.

f.- La sexta ventaja está muy relacionada con la anterior. El entusiasmo por la educación que genera la circunstancia de que el principal empleador del país selecciona su personal estrictamente en base a conocimientos contagia todas las demás actividades del país, y así favorece un mejoramiento del conocimiento, la ciencia y el saber en todos los órdenes. El saber es capital humano y éste es uno de los determinantes del desarrollo económico.

g.- La séptima ventaja tiene que ver con la democracia, la igualdad, la movilidad social y las instituciones políticas. Cuando el saber es la base de las recompensas y la posición social de las personas tiende a hacer desaparecer la lucha de clases, pues se diluyen los privilegios inmerecidos, y de esta manera se fomenta la cohesión social y nacional. Uno se pregunta si la generación de montoneros y militantes del ejército revolucionario del pueblo que asoló en nuestro país en el decenio de los setentas, todos partidarios y simpatizantes de proyectos políticos equivocados como el de Unión Soviética y el de Cuba, no hubieran podido canalizar sus energías y talentos por la vía de la función pública de mérito, si ésta hubiese existido en nuestro país. En efecto, en Alemania, Francia, Inglaterra y Japón por ejemplo, los funcionarios públicos tienen una participación tecnocrática importante en la conducción del país, pero sazonados por una carrera de experiencia de unos



H. Cámara de Diputados de la Nación

treinta años en la función pública, que sirve para inyectar realismo en sus cerebros y disolver ideas juveniles impracticables.

h.-La octava ventaja de la contratación por exámenes y por merito en la administración pública consiste en que sirve de límite a la fácil e incesante expansión del gasto público improductivo, y así permite obtener finanzas públicas sanas.

9.-La carencia de servicio civil en el Estado Argentino.

En lo que sigue podríamos presentar algunos ejemplos históricos y trágicos tomados de los últimos años de la vida política argentina que ilustran acerca de los enormes costos que tuvo y tiene para el país la carencia de un servicio civil de mérito. Sostenemos que para ser un país en serio y no uno de opereta como en realidad hemos sido en los últimos 70 años, no solamente se necesita un servicio civil de carrera de alto nivel intelectual y máxima integridad, sino que los funcionarios de ese servicio civil deben tener una estabilidad casi similar a la de los jueces, para poder así dar sus opiniones francamente a los ministros y presidentes, aunque obviamente la decisión final sea la de éstos últimos. Pero previamente los políticos tienen la obligación de escuchar la opinión de los funcionarios sobre las Políticas de Estado de largo plazo, de las cuales los funcionarios de carrera son custodios y si sus opiniones son desechadas por el Presidente o sus Ministros, deben luego poner lo mejor de sí para asegurar el éxito de las propuestas presidenciales o ministeriales, cómo una cuestión de honor. Los políticos deben prevalecer, pero en los temas gravitantes deben escuchar previamente las opiniones de los que saben para evaluar los costos y beneficios para el país de las medidas propuestas. Los presidentes y ministros en la Argentina suelen tomar medidas en función de sus necesidades electorales o conveniencias personales ocasionales, especialmente su necesidad de mantenerse en el cargo, y luego los ciudadanos argentinos pagamos costos siderales en materia de pobreza y desempleo. Quien conozca los pasillos de los organismos internacionales y las conversaciones risueñas de las embajadas y círculos diplomáticos, sabe que, lamentablemente, nuestro país se convirtió en el hazme reír de las cancillerías de los países desarrollados, como una suerte de joven bellísima pero tonta que es seducida, embarazada y abandonada permanentemente por sus ministros aprovechadores ante la falta de una burocracia estable y patriótica que la guíe y proteja. Por ejemplo, es sabido, que afines del siglo XIX la doctrina Calvo enunciada por el diplomático y tratadista argentino Carlos Calvo, establecía que las empresas extranjeras debían radicar sus quejas y plantear sus demandas



H. Cámara de Diputados de la Nación

ante el Poder Judicial del país receptor de la inversión. La doctrina argentina de Calvo fue aplaudida y puesta en las constituciones de muchas repúblicas hermanas latinoamericanas. Sin embargo en el decenio de 1990 el Congreso argentino olvidando la tradición jurídica nacional, aprobó más de 50 tratados inconstitucionales que permiten a los inversores extranjeros sacar de la justicia argentina los pleitos que tengan con el Estado Argentino y llevarlos a un tribunal arbitral internacional en el seno del CIADI o la UNCITRAL, un privilegio que los ciudadanos y empresarios argentinos ciertamente no tienen. Así, en la Argentina actual, los extranjeros tienen más derechos que los nacionales. Un ministro brasileño se preguntaba con sorna como puede ser que la Argentina, país que a principios del siglo XX era un modelo de civilización jurídica y social haya caído al nivel africano. En efecto, esos tratados de CIADI fueron modelos standard redactados en el decenio de 1960 por el Banco Mundial para los nuevos países africanos, países que venían de ser recientes colonias, y por lo tanto por no tenían un poder judicial independiente e idóneo para atender las demandas de potenciales inversores foráneos. Este no era el caso argentino. Brasil que tiene 50 veces más inversiones extranjeras que la Argentina, no otorga el enorme privilegio africano a las inversiones que vienen del exterior. Por supuesto, consecuencia de esta imprudente política, surgida de la ignorancia y de la inexistencia de un cuerpo de funcionarios idóneos y de carrera en su Estado, la Argentina afronta actualmente demandas judiciales en el exterior por 50 mil millones de dólares. Sin embargo, si hiciéramos un inventario de los enormes errores de todos los gobiernos civiles y militares argentinos de los últimos setenta años, producto de la carencia de un Estado del tipo idealizado por Max Weber, se nos crearía un antagonismo innecesario con demasiados sectores de la vida argentina identificados con tal o cual gobierno o partido. Por ello hemos optado por hacer una breve crítica, muy sintética, de los errores del gobierno de 2003-2015, que todos tenemos a la vista, y cuyas carencias son más evidentes, ya que están en el recuerdo más inmediato. Pero dejando aclarado siempre que los errores de gobiernos anteriores pueden haber sido incluso peores, o más dañinos todavía, que los del actual. En otras palabras, los errores los imputamos al sistema clientelista mismo, y no tanto a los gobiernos que usaron y abusaron de él.

10.- Falseamiento del INDEC y papelón internacional.

Uno de los atentados más graves contra la credibilidad y el prestigio del Estado argentino se produjo en el 2007 con la intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). El gobierno estaba molesto con las cifras de alta



H. Cámara de Diputados de la Nación

inflación que publicaba el INDEC. En lugar de atacar la causa del problema en su raíz que era la inflación misma, producto de una equivocada política macroeconómica, decidió matar al mensajero: intervenir el INDEC y cesantear a los funcionarios capaces y honestos que tenía, y por supuesto, llenarlo de “perejiles” que publicaron cifras de inacción inverosímiles que nadie creyó. De paso, el gobierno que había emitido bonos indexados con el índice del costo de la vida, se benefició con varios cientos de millones de dólares mintiendo con el índice. Pero el desprestigio del gobierno argentino en el orden interno e internacional ha sido enorme, y el perjuicio causado al país por la mendacidad del INDEC ha sido mucho mayor que los cuestionables ahorros obtenidos. Por culpa de esta mendacidad, el gobierno argentino tiene vedado el acceso al mercado internacional de capitales y mientras otros países latinoamericanos obtienen préstamos a tasas de interés en dólares del 4 o 5% anual, la República Argentina no podía emitir bonos ni al 15% anual. El bochorno y el desprestigio para nuestro país fue inmenso; tan grande como para llegar a determinar que la República Argentina sea pasible de una moción de censura por parte del FMI que podría llegar a la expulsión del Organismo Internacional, y, como consecuencia, también a la pérdida de la silla que la Argentina tiene en el G20, la reunión de Jefes de Estado de los 20 países más importantes del globo. Este caso demuestra nuevamente el daño que puede causar el poder omnímodo de nombrar y destituir funcionarios que tiene el Poder Ejecutivo en nuestro país. Este poder debe ser limitado drásticamente en beneficio de la idoneidad. Los nombramientos deben hacerse por exámenes rigurosos y los ascensos por carrera administrativa de mérito y los funcionarios públicos deben, de alguna manera, tener una estabilidad similar a la de los jueces para poder defender políticas de Estado, que beneficien el desarrollo económico a largo plazo y protejan a toda la ciudadanía de las maniobras de politiquería menor de los malos gobiernos.

11.- Ausencia total de políticas de Estado y apogeo del clientelismo.

La gravedad de la crisis de 2001 sobre deuda externa, desempleo y de depósitos en dólares provocada por las políticas del Ministro Cavallo de los noventas y del 2001, hizo creer a muchos, a comienzos del 2002 que la Argentina se desintegraba y desaparecía del mapa. Cualquier otro país, sea Estados Unidos, Inglaterra, Francia, o Alemania, no importa cuán fuerte, sometido a la ingeniería financiera conflictiva y contradictoria del Dr. Cavallo, hubiera dejado de existir. Pero la Argentina logró salir del atolladero sola y sin ninguna ayuda del exterior. Sin duda, la fortaleza subyacente de la Nación Argentina y su pueblo demostró ser maravillosa. La buena fe del Presidente Duhalde y la firmeza de su ministro de



H. Cámara de Diputados de la Nación

Economía, el Dr. Roberto Lavagna, un verdadero piloto de tormentas, contribuyeron al milagro de la salida de la crisis. Las claves fueron el tipo de cambio competitivo y el superávit fiscal de 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006. Pero a partir de 2007 volvió el clientelismo y la irresponsabilidad a regentar la economía argentina. El buque insignia del descalabro fue el falseamiento del IPC y la intervención del INDEC ocurrido en ese año, analizado antes. Además se volvió al atraso cambiario de Cavallo, agravado por el error adicional del cepo, que provocó el florecimiento de un mercado paralelo de divisas. Por arriba de ello, la insuficiencia de inversiones en exploración de petróleo, gas y en los servicios públicos, nos llevó a una grave crisis económica. La importación de petróleo y gas genera un drenaje insostenible y creciente de divisas que en el 2013 alcanzó los 15 mil millones de dolares. La ausencia de Políticas de Estado y de una burocracia estatal eficiente se hizo más evidente todavía el 22 de febrero de 2012 con el choque de un tren en la estación de Once, donde murieron 51 personas y hubo 700 heridos, porque no funcionaban los frenos, simplemente por falta de mantenimiento, no obstante hubo multimillonarios subsidios otorgados por el Estado a los concesionarios que nadie sabe adonde fueron. Otro caso escandaloso proveniente de la falta de Políticas de Estado es el régimen de privilegio asignado a la falsa industria radicada en la Provincia de Tierra del Fuego, donde se importan computadoras, teléfonos celulares, televisores plasma, se los pone en una caja de cartón con el membrete de “industria argentina” y se los vende en Buenos Aires y las capitales de provincia al triple del precio internacional. A pesar de todo lo anterior, por ahora, los resultados de la política económica fue disimulado por el alto precio internacional de la soja que pasó de 250 dólares la tonelada en el 2004- 2005 a 500 dólares por tonelada en el 2013. Nos estamos convirtiendo en un país de monocultivo. La industria nacional ya no crea más empleos. Las autoridades hablaban de un confuso modelo de acumulación de matriz diversificada con creación de empleo. Pero la matriz está súperconcentrada en la soja y el único empleo que se creaba era el público, para la clientela política. En el modelo oficial a febrero de 2013, el 45% del PBI es gasto improductivo del Estado, que debía ser soportado por el sector privado productivo. Hay 15 millones de personas con ingresos dependientes del Estado, que se componen de 2.4 millones de empleados públicos, clientelares en su mayoría, 5.7 millones de jubilados, lo cual, aclaremos, no es objetable, 1.2 millones de personas que viven de pensiones no contributivas, 4.5 millones de personas que medran con las asignaciones por hijo y embarazo y 1 millón de clientes con planes de empleo. La consecuencia de este sistema de subsidios es que la gente no quiere trabajar en blanco, pues entonces se pierde el subsidio, y los empleadores se ven obligados a



H. Cámara de Diputados de la Nación

contratar trabajadores en negro corriendo los riesgos de enormes multas, todo lo cual desalienta la nueva inversión y la creación de empleos verdaderamente productivos. Para fortalecer aún más el clientelismo y su poder de “nombrar”, el gobierno hizo aprobar por el Congreso un sistema partidocrático de nombramientos y remoción de jueces que deja al Poder Judicial convertido en un apéndice presidencial. La esencia de Montesquieu con su teoría de la división de los poderes que, como dijimos antes, tiene la única virtud de restringir al menos en lo que respecta al Poder Judicial, el poder omnímodo de nombrar y destituir del Poder Ejecutivo, habría quedado aniquilada. La División de los Poderes y el mismo sistema republicano ha sido preservado sabiamente por la Corte Suprema de Justicia que en un acto de lucidez y coraje declaró inconstitucional todo el andamiaje del clientelismo judicial y la corrupción propuesto por el Ejecutivo. Como afirmaba Max Weber citado antes, la corrupción y la mediocridad son la consecuencia inexorable del clientelismo en el sistema de nombramientos en el Estado. No es que los argentinos seamos corruptos, el problema es que tenemos un régimen de nombramientos en el Estado, acentuado hasta el paroxismo, que facilita la corrupción y no nos decidimos a reemplazarlo de una vez por todas por un Estado con nombramientos fundados en el mérito y la carrera administrativa, tanto en la esfera de los nombramientos de funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo como en los dependientes del Poder Judicial. El principio de solución, en consecuencia, lo ofrecemos en este proyecto de ley concreto.

12.- El poder de nombrar en la Constitución Argentina.

Nuestra Constitución en el artículo.16 establece que todos los ciudadanos son admisibles en los empleos públicos sin otra condición que la idoneidad. Pero el inciso 7 del artículo 99 expresa que “por sí solo el Presidente nombra y remueve”... “a los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución”. Evidentemente, como en la Constitución norteamericana, el más importante bloque de nombramientos que obviamente escapa a la sola voluntad del Presidente sería el de los jueces. Sustraer al Presidente al menos parte del discrecionalismo en el nombramiento de jueces fue y es todavía el gran mérito de la teoría de Montesquieu sobre la división de los poderes. Pero en nuestro país en el mes de mayo de 2013, el Poder Ejecutivo hizo aprobar un conjunto de leyes que reforman el Consejo de la Magistratura y deja el sistema de nombramiento y destitución de jueces prácticamente en manos del Poder Ejecutivo, con lo cual el último escollo para evitar el clientelismo por lo menos en el poder judicial, quedaría derribado, y Montesquieu aniquilado completamente en nuestro país. Felizmente la



H. Cámara de Diputados de la Nación

Corte Suprema derribó este atropello. Y por el contrario, la idoneidad en los nombramientos no solamente debe exigirse en el caso de los jueces. Debe exigirse en todos los nombramientos administrativos del Estado. Sea que los funcionarios o empleados dependan del Poder Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial. El artículo.16 de la Constitución no distingue. Todos debieran ser idóneos.

Debemos aprovechar la circunstancia de que nuestra Constitución mejora la Constitución estadounidense cuando además establece el requisito de la idoneidad. Si bien hasta ahora este requisito fue letra muerta, el Congreso argentino podría darle vigencia plena reglamentando y reconciliando ambas disposiciones constitucionales, el nombramiento por el Ejecutivo y la idoneidad. La reglamentación del requisito de la idoneidad del artículo.16 podría ampararse además en la circunstancia de que la fijación de las partidas presupuestarias para el pago de los sueldos de los funcionarios y empleados públicos corresponde al Congreso según el inciso 8 del artículo 75. Sobre esta base es que proponemos establecer por ley del Congreso una Comisión Nacional del Servicio Civil en el ámbito del Poder Legislativo, que tome los exámenes que aseguren idoneidad en los eventuales ingresantes y que establezca las jerarquías de “grado” de los empleados y funcionarios públicos. El nombramiento en el “cargo” concreto, lo haría el Poder Ejecutivo, o el Jefe de Gabinete, de acuerdo a las cláusulas constitucionales vigentes. Pero solamente se podrían llenar esos cargos con nombramientos de funcionarios por el Presidente o el Jefe de Gabinete a favor de personas que tengan ya asignada la jerarquía de “grado” establecida en la carrera del servicio civil. Los nombres de todos los funcionarios con su jerarquía de “grado” y su sueldo deberían figurar en el presupuesto nacional. Los progresos de la ciencia informática permiten implementar fácilmente estas medidas de transparencia en el presupuesto nacional. El establecimiento de una Comisión Nacional del Servicio Civil como ente autárquico de jerarquía constitucional con inamovilidad de su Directorio en el ámbito del Congreso que sugerimos, se justifica en nuestro país pues debe sustraerse la facultad de nombrar empleados públicos no idóneos que actualmente tiene el Poder Ejecutivo para asegurar su reelección, o el continuismo de su partido en el poder, o simplemente la corrupción. Además porque corresponde constitucionalmente al Congreso fijar cada partida con que se pagarán los sueldos de cada funcionario o empleado público de acuerdo al artículo 75 inciso 8 de la Constitución Nacional, y por encima de lo anterior, porque debe asegurarse la más absoluta imparcialidad en los exámenes de ingreso y en la carrera del personal. Es una de las condiciones de la “sociedad abierta”. La Comisión Nacional del Servicio Civil en el ámbito del Congreso es necesaria también por la necesidad de romper drásticamente con la



H. Cámara de Diputados de la Nación

larga tradición del “sistema del botín” tan arraigado en nuestras prácticas políticas antirrepublicanas de más de un siglo. El Presidente solamente debe tener el poder de nombrar a personas idóneas para la función pública como reza el artículo 16 de la Constitución Nacional, pero la determinación formal de esa idoneidad debe quedar fuera de la potestad ejecutiva. Debe pertenecer a una Comisión Nacional del Servicio Civil estable y de gran prestigio, dependiente del Congreso. En todo caso el Poder Ejecutivo debe reservarse para sí mismo la facultad de designar “ad libitum” y juzgar por sí mismo la idoneidad en el caso de sus Ministros y Subsecretarios, es decir en los cargos bien visibles, donde además existe el poderoso control de la opinión pública.

13.- Idoneidad y estabilidad del empleo en la Constitución Nacional.

Cabe destacar que en el reciente fallo en el caso “Madorran, Marta Cristina contra Administración Nacional de Aduanas” del 3 de mayo de 2007, nuestra Corte Suprema estableció una importante doctrina sobre el empleo público y su estabilidad. El proyecto de ley que proponemos respeta esos principios. La Corte estableció en este fallo que un empleado público no puede ser cesanteado “ad libitum” por la administración pública previo pago de una indemnización, como ocurre en los empleos privados. En el régimen de empleo público es necesario un sumario previo que pruebe la existencia de causales válidas de cesantía. La Corte hizo referencia a las palabras del convencional Horacio Peña en el diario de sesiones de la Convención Constituyente de 1957, donde se dijo textualmente que:

“Siempre el empleado público ha estado sujeto a las cesantías en masa en ocasión de los cambios de gobierno. Ahora ya no podrá ningún partido político que conquiste el gobierno disponer de los puestos administrativos como botín de guerra. Entendemos que este principio constitucional entrará a regir simultáneamente con la vigencia de las reformas y en adelante ningún empleado público podrá ser dejado cesante sin causa justificada y sin previo sumario administrativo.”

Al consagrar el carácter operativo y fuerte de la cláusula constitucional del artículo 14 bis que establece “la estabilidad del empleado público”, la Corte aclaró que:

“Dicha estabilidad a su turno, concuerda con el art. 16 de la Constitución Nacional dado que, si ha sido respetada, como es



H. Cámara de Diputados de la Nación

debido, la condición de idoneidad que exige esta cláusula para la admisibilidad en los empleos, es razonable pensar que el propio Estado estará interesado en continuar teniendo a su disposición un agente salvo que, si de su conducta se trata, medien razones justificadas de cese.”

El proyecto de ley que antecede tiende precisamente a asegurar el respeto riguroso a la condición constitucional de la idoneidad y representa una verdadera solución de fondo para los enormes problemas de ineficiencia, corrupción, continuismo, atraso económico y ataque al sano principio de la alternancia republicana que trajo antes y trae actualmente el clientelismo a la Argentina.