Cuando la falla en la implementación de las reglas se busca modificar con más reglas: La historia de las reformas del empleo público en Argentina

Mariana Chudnovsky y Micaela Doussett Farjat

[ICTA Art 1679]

DESARROLLO ECONOMICO - REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES (Buenos Aires), vol. 55, Nº 217, enero-abril 2016 (pp. 315-341).

Descriptores: <Argentina> <Historia Política> <Empleo público> <Burocracia> <Políticas públicas> <Instituciones>.

**RESUMEN**

Los diferentes esfuerzos de reforma del servicio civil que se llevan adelante desde el retorno a la democracia se basan en una estrategia normativa comprehensiva que muestra fracasos repetidos. No obstante se insiste en este camino, generando un mosaico normativo cada vez más complejo. La pregunta es por qué. Al examinar las reformas del servicio civil desde 1983, encontramos dos explicaciones (no siempre excluyentes). En primer lugar, muchas veces las reglas son creadas con fines políticos y su debilidad de aplicación puede ser buscada explícitamente por los actores políticos porque les otorga discrecionalidad para cubrir los puestos estratégicos dentro del Estado, incluso los no políticos. Esto genera pocos incentivos a que el poder político modifique la baja aplicación de la regla dado que precisan hacer uso de sus excepciones. En segundo lugar, porque existe una creencia arraigada sobre el poder transformador de las reglas y se tiende a resolver sus fallas con más reglas. Sin embargo, el análisis de la historia de las reformas del servicio civil argentino evidencia que las reglas formales presentan baja capacidad de aplicación. Se observa que los shocks económicos y la presión de los actores organizados suelen trabar y/o interrumpir su aplicación.

SUMMARY

The history of civil service reforms in Argentina shows a normative and comprehensive strategy of reform that has failed systematically over time. However, political authorities insist on that path creating a normative complexity that hinders change. The question we aimed to answer is why they insist on that implementation strategy. Examining the civil service reforms since 1983, we have found two different explanations. On the one hand, sometimes rules are created for achieving political goals rather than for effective implementation. Hence, enforcement is not the main purpose of their creation. For instance, politicians may be interested in maintaining status quo to be able to appoint employees avoiding formal procedures. On the other hand, we have found the existence of a strong belief in the transformative power of formal rules. This creates a paradoxical situation in which politicians try to solve lack of formal rules enforcement with more formal rules. We examine rules and organized actors involved in civil reforms in Argentina since 1983 and we have found the presence of both explanations over time: sometimes, unions and economic crisis interrupt the existence or the enforcement of formal rules and also rules may be created for political purposes different from their actual implementation.