

EL TRABAJO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA



Por Juan Carlos Cassagne

Si se compara el esquema la función pública clásica, que regía durante la era del Estado de Derecho que regía en los países civilizados hasta la mitad del siglo pasado, puede observársela profunda transformación operada en la naturaleza de las relaciones entre el Estado y sus agentes, así como en el régimen jurídico imperante.

En efecto, lo que ha sucedido es el desmantelamiento de los principios en los que se apoyaba el régimen tradicional de la función pública, concebida como una institución típica y exclusiva del derecho administrativo, destinada a servir al público, para pasar a recibir la impronta de la tendencia hacia la llamada laboralización, o sea, la aplicación del derecho laboral a la función pública.

Con antelación al desarrollo de ese proceso, se produjo en Argentina una modificación sustantiva de orden constitucional que creó un privilegio a favor del funcionario público que hizo imposible cualquier desplazamiento e intento de racionalización administrativa. Se trata de la estabilidad del empleo público consagrada en el art. 14bis de la reforma constitucional de 1957. Esta cláusula impuso en el orden constitucional positivo la denominada

estabilidad propia en el sentido de que, a diferencia del derecho laboral, el Estado no podía prescindir de sus empleados mediante el pago de la correspondiente indemnización (estabilidad impropia). Paradojalmente, los empleados públicos pasaron a tener una situación más favorable que los privados.

En ese escenario constitucional todas las interpretaciones que se formularon en torno a la posibilidad de justificar la prescindibilidad de empleados públicos por razones de racionalización administrativa chocaron con una invariable jurisprudencia que resolvía, de un modo reiterado y constante, disponer la reincorporación de los agentes estatales prescindidos, en la mayor parte de los casos judiciales.

Se consagró así, un verdadero privilegio a favor de los empleados o funcionarios públicos (inexistente en el empleo privado) que va en dirección opuesta a la laboralización de la función pública, a la que se la ha despojado de sus caracteres esenciales.

En primer lugar, porque al admitirse el derecho de huelga en la función pública (prohibido en siglos anteriores) se rompió el principio de continuidad del servicio público, en sentido lato, y desde luego dejó sin base el deber de obediencia a las órdenes de los funcionarios superiores que quedó desarticulado por completo.

Ante esta involución de la función pública, los países más evolucionados han establecido regulaciones que contemplan el cumplimiento de una serie de reglas que permiten compatibilizar el derecho de huelga (v.gr. servicios mínimos, preaviso obligatorio, arbitraje etc.) con el principio de continuidad de los servicios considerados esenciales. En este punto, Argentina posee una legislación inoperante y atrasada.

Otro de los aspectos que guarda trascendencia en esta cuestión, es el relativo a la injerencia de los sindicatos en las plantas de personal, en cuanto al ingreso de los agentes y su promoción en la carrera administrativa. En este sentido, no existe en nuestro país un riguroso sistema de selección de

los empleados y funcionarios. En las designaciones siguen prevaleciendo los contactos políticos, sociales, económicos e incluso familiares.

El gran problema, entonces, es que no se cumple el requisito constitucional de idoneidad que proclama la Constitución en su art. 16, en cuanto prescribe que todos los habitantes de la Nación Argentina “...*son admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad*”.

Urge, entonces hacer efectivo este requisito, mediante instituciones razonables e imparciales que controlen que esa idoneidad sea efectiva, con requisitos ineludibles para el acceso a una carrera administrativa ágil que premie el esfuerzo, la dedicación y la capacidad de cada empleado.

Y en el conflicto entre el principio de idoneidad y el de estabilidad debe prevalecer el primero por cuanto hace a la propia esencia de la función y posee, por tanto, una mayor dimensión del peso.

Cada nuevo gobierno que accede al poder en Argentina se ocupa de atiborrar de empleados al plantel administrativo, creando cargos y estructuras innecesarias e ineficientes que luego los gobiernos que le suceden se ven imposibilitados de dismantelar y racionalizar. Lo impide el juego de los principios que han afectado la esencia y destruido el fin de la Administración, que no es otro que servir a los conciudadanos y habitantes con la mira puesta en el bien común y no en el bien del partido político que los ha designado.

Ese estado de cosas se refleja en las estadísticas oficiales y en las que confeccionan entidades de bien público (CIPPEC y SIPA, IARAF entre otros). Ellas muestran el desmesurado crecimiento del sector público en los últimos veinte años el cual supera en proporciones significativas todas las relaciones existentes con otros países en relación al PBI y la cantidad de empleos privados y jubilaciones cubiertas con recursos públicos. Si se repara que entre empleados públicos (3.9 millones) y jubilados la cifra llega en más de 10 millones de personas, más los planes sociales, puede advertirse la magnitud y gravedad del problema.

De ese modo, mientras el empleo privado no logra despegar y desarrollarse en condiciones económicas y sociales favorables, el empleo público y la ayuda estatal reciben el drenaje permanente de las arcas del Estado, como si no pasara nada en la economía, llevando la inflación a niveles incontrolables. Hace años, tras la caída del gobierno del Gral. Perón, un economista no precisamente liberal como Alberto PREBISCH hizo un informe que tituló: *Moneda sana o inflación contenible*. Palabras proféticas, que explican al crecimiento constante de la inflación en los últimos setenta años, con excepción de cortos períodos de estabilidad monetaria (v.gr. la convertibilidad), que tampoco fueron la panacea que permitiera resolver nuestra tendencia al gasto público y social por encima de nuestras posibilidades.

Porque si la producción no crece por falta de un clima de confianza que estimule las inversiones y brinde garantías equitativas al capital, la ecuación actual no tiene salida y será imposible acercar el empleo público a la dinámica profesional que demanda la economía del futuro, orientado al teletrabajo e, incluso, a la inteligencia artificial.

Si queremos salir de este atolladero no hay otro camino que un plan de austeridad y racionalizar el empleo público completado con promoción de inversiones con las debidas garantías basado en un acuerdo entre las principales fuerzas políticas. No son las ideas marxistas, ni populistas las que sacarán del abismo sino las ideas de una economía-social de mercado, en la línea que describen las Encíclicas Papales (CA 356).

La tarea de reubicar a los agentes públicos en actividades privadas de servicio o productivas no constituye un objetivo fácil de llevar a cabo. Al respecto, San Juan Pablo II ha dicho palabras muy significativas cuando expresó que: "Esta solicitud global carga en definitiva sobre las espaldas del Estado, pero no puede significar una centralización llevada a cabo unilateralmente por los poderes públicos. Se trata en cambio de una coordinación, justa y racional, en cuyo marco debe ser garantizada la iniciativa de las personas, de los grupos libres, de los centros y complejos

locales de trabajo, teniendo en cuenta lo que se ha dicho anteriormente acerca del carácter subjetivo del trabajo humano” (LE 18b).

Compatibilizar la naturaleza subjetiva del empleo en la función pública con la propia dignidad humana del trabajo y la misión de servicio de la Administración respetando los intereses de la comunidad (bien común), es la tarea más urgente a la que debe convocar el Estado a toda la ciudadanía.