

BASES PARA UN ANTEPROYECTO DE LEY DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

POR EL DR. EDUARDO CONESA

Al Honorable Congreso de la Nación:

La República Argentina, a diferencia de las naciones más desarrolladas, no presenta una tajante diferencia entre el nivel político del gobierno y el nivel instrumental del Estado. El Estado es considerado en gran medida como el botín de guerra del partido que gana las elecciones, el que procede a llenar los cargos del Estado, incluso los menores, con sus propios militantes. Este sistema de gobierno, que puede denominarse “democracia clientelar”, existió en los Estados Unidos y en la mayoría de los países europeos hasta bien entrado el siglo XIX. En los Estados Unidos hacia fines del siglo XIX hubo una reacción contra este sistema al que se denominó “the spoils system” o “sistema del botín”. Ocurrió que ante la perspectiva de perder las elecciones que implicaba el riesgo de perder su puesto público de favor, los funcionarios del partido gobernante recurrían a la corrupción para hacerse de un tesoro que les permitiera subsistir en el llano. Así fue que la corrupción en el Estado norteamericano llegó a límites intolerables. Por ello fue que hacia 1883 se sancionó la ley de reforma del servicio civil, también llamada “Pendleton Act”, por el nombre del diputado que la propuso. Dado el evidente desgano y resistencia con que los políticos estadounidenses finalmente aprobaron esta ley, resulta conveniente detenerse brevemente en las circunstancias que rodearon su sanción.

El sistema del botín estadounidense descansaba en la idea de que la rotación en la función pública administrativa era ‘democrática’. El Presidente Andrew Jackson en 1829 declaró:

“ningún hombre tiene un derecho intrínseco a un cargo público mas que otro...los deberes de todos los oficiales públicos son, o al menos debe admitirse que son, hechos tan llanos y simples que hombres de inteligencia común pueden rápidamente calificar para desempeñarlos”.

Este juicio del Presidente Jackson era de dudosa validez en 1829, y completamente falso cincuenta o cien años más tarde con la creciente especialización en los conocimientos. El constante cambio en los funcionarios borraba la memoria institucional; los empleados del gobierno eran presa de pánico en cada elección y carecían de lealtad hacia sus funciones y al Estado, porque su estabilidad era excesivamente volátil. Era voz corriente que los funcionarios y empleados públicos después de una elección se parecían a los habitantes del Cairo cuando aparece una plaga: nadie sabía cuán próximo estaba el golpe de la muerte.

Con el transcurso de los años, los defectos de este sistema se hicieron más evidentes. Los líderes políticos requirieron que la clientela por ellos nombrada dedique tiempo y dinero a los asuntos del partido. Después de cada elección los ganadores eran acosados por famélicos buscadores de cargos públicos y las disputas entre el Presidente y el Congreso con motivo de la clientela partidaria se hizo endémica. En el decenio de 1880, después de una elección, era común abrir un periódico en Washington DC y encontrar avisos como éste:

“Solicito un empleo público con un salario no inferior a 1000 dólares por año. Daré 100 dólares de recompensa a cualquiera que me lo pueda conseguir. “

Los presidentes vivían perseguidos por buscadores de empleo público. Cuando James Garfield asumió la Presidencia se encontró con grandes cantidades de famélicos buscadores de cargos públicos esperándolo ansiosos como buitres dando vueltas alrededor de un bisonte herido.

La exagerada ansiedad de los buscadores de empleo público de favor y la corrupción generada por el sistema del botín generó una reacción en la opinión pública que clamaba por un servicio civil

profesional. Este movimiento se hizo fuerte en Nueva York hacia 1877, y, aunque adquirió considerable apoyo, los políticos eran muy reacios a adoptarlo. Hasta que ocurrió el asesinato del Presidente Garfield por Charles Guiteau, un buscador de puestos públicos despechado. Fue entonces cuando, en medio de la crisis política resultante, el clamor del popular a favor de una ley moderna de servicio civil no pudo ser ignorado por mas tiempo.

La ley Pendleton clasificó ciertos puestos y los removió del sistema clientelista. Y estableció una Comisión de Servicio Civil para administrar el sistema fundado en el mérito, en lugar de las contactos políticos. La lista de los puestos públicos fuera de la política se fue expandiendo con los años. Este sistema proveyó a Estados Unidos con una burocracia competente y permanente. En 1883 menos de 15.000 puestos estaban clasificados como pertenecientes al servicio civil de mérito. Cuando McKinley asumió la presidencia en 1897 había 86.000, casi la mitad de los empleados del gobierno federal. Hoy en día con excepción de algunos cientos de nombramientos políticos, prácticamente todos los puestos federales son administrados dentro del sistema del servicio civil.

En nuestro medio, el Presidente Sarmiento estableció el Colegio Militar y la Escuela Naval que eliminaron el clientelismo en el ámbito castrense. También en esa época se hizo un gran esfuerzo por eliminar el clientelismo en el ámbito del Ministerio de Educación. Sin embargo, en los demás ministerios y en la justicia, el clientelismo continuó siendo la norma. Ello creó una gran resistencia antirrepublicana para ceder el poder político a un partido opositor, pues ello significaba transferir “el poder de nombrar” y reemplazar los nombramientos del partido en el poder por la clientela alternativa. Por eso fue que hubo tanta resistencia a la alternancia republicana desde 1890 hasta 1916. La única vía que quedaba a la oposición era llamar a la puerta de los cuarteles, como ocurrió efectivamente en 1890, 1893, y 1905. En 1916, sin embargo, se produjo la primera gran alternancia republicana gracias a la ley Sáenz Peña de 1912. El “sistema del botín” sin embargo continuó operando. Hubo intervenciones en casi todas las provincias para ubicar a la nueva clientela que de esta manera multiplicaba votos a favor del partido gobernante que ahora, paradójicamente, se tornaba tan inexpugnable y tan adverso a la alternancia republicana como el antiguo régimen. En 1922 el oficialismo nominó como candidato presidencial al Dr. Marcelo Torcuato de Alvear, quien no hizo campaña pues se desempeñaba en París como embajador del Presidente Yrigoyen, y se suponía dócil a sus ordenes y a su clientela. Sorprendentemente no fue así. El nuevo Presidente demostró gran independencia. Pero fue reacio a seguir la metodología de exagerar los nombramientos de favor hacia sus propios partidarios para consolidar apoyos incondicionales, y en 1928, en consecuencia, tuvo que devolver el poder a su antiguo benefactor de 1922.

En 1930, 14 años después, el régimen renovador de 1916 agonizaba desprestigiado por las prácticas del sistema del botín, y fue víctima de la metodología del golpe militar. La misma metodología que cuando joven había intentado él mismo para su propio beneficio tantas veces sin éxito desde 1890 en adelante. El nuevo régimen de 1930 a 1943 recurrió en menor proporción al fraude indirecto de los nombramientos partidarios de favor y mas al fraude electoral abierto y desembozado para mantenerse en el poder. Finalmente, agotado y desprestigiado por su incapacidad republicana para renovarse por medios legítimos, fue victima a su vez de un golpe. El mismo gobierno de 1930-1943 que había nacido de un golpe militar, perecía esta vez, también anquilosado e incapaz de renovarse republicánamente, a manos de otro golpe: el del 4 de junio de 1943.

Se originó así una nueva experiencia. El nuevo gobierno se perpetuó decretando el aguinaldo dos meses antes de las elecciones de 1946, dando así una sensación de euforia que determinó su triunfo en las elecciones de febrero de ese año. Este método, dada su naturaleza, sin embargo no podía usarse con exageración de manera que el nuevo gobierno recurrió, además a la exacerbación de los nombramientos de favor, y sobre todo al uso del monopolio estatal de los medios de difusión que lo tornaron invencible en todas las pujas electorales.

En 1949 se sancionó constitucionalmente la posibilidad de la reelección indefinida del Presidente. La Monarquía se imponía por sobre la República. El nuevo régimen rechazaba implícitamente a la forma republicana de gobierno establecida teóricamente en el artículo primero de la Constitución Nacional,

pero burlada en la práctica. No quería ni necesitaba formas de sucesión. Pero el poder corrompe y el ejercicio continuado de un poder omnímodo corrompe absolutamente. La Iglesia enfrentó al gobierno. El desgaste del régimen unido a la sobre-valoración cambiaria de 1948-54 que arruinó al sistema de precios y de asignación de los recursos, determinó un crecimiento del PBI per capita nulo en 6 años. Esto contribuyó al estallido de la caldera, corroída por la economía y la falta de auto-renovación del gobierno: así ocurrió inexorable 12 años después del 43, el nuevo golpe del 16 de septiembre de 1955.

Luego en 1955 y 1973 encontramos 18 años de alta inestabilidad institucional en cuya raíz estuvo preponderantemente el tema del botín de guerra del Estado: como los partidos políticos no se ponían de acuerdo acerca de cómo repartirlo, intervenían las Fuerzas Armadas como mediadoras. En 1973, cuando los partidos políticos, principalmente el justicialismo y el radicalismo, Perón y Balbín, se pusieron de acuerdo, terminó el gobierno militar. Pero aparecieron nuevos actores, sin duda conocedores de la falta de ideales superiores en el sistema del botín, y acicateados además por los principios igualitarios del socialismo pro-soviético o pro-cubano dentro del contexto global dado por la guerra fría del comunismo contra el capitalismo. Sobre esas bases buscaron apoderarse del gobierno por la fuerza. Fuerza por fuerza fueron derrotados y se impusieron las tradicionales Fuerzas Armadas nuevamente. Se venía por largos años un ocaso de la democracia. Pero el gobierno militar tuvo inesperadamente una conducción incompetente en lo económico: altísimas tasa de interés libres con garantía estatal de los depósitos bancarios aunadas a una fuerte sobre-valoración del peso que destruyeron la industria y el agro generando además un gran endeudamiento externo con caída del PBI per capita. Ante el desprestigio causado por el fracaso económico, en 1982, el gobierno militar intentó reivindicarse ante la opinión pública con la ocupación de Malvinas. Sin embargo, la derrota de Malvinas a manos de Margaret Tachtcher determinó el ocaso, no de la democracia, sino de los gobiernos militares en la Argentina.

Y el gobierno militar tuvo que llamar a elecciones de apuro sin modificar el sistema del botín. Posiblemente sin darse cuenta siquiera que allí estaba la clave del fracaso de la democracia en la Argentina en el transcurso del siglo XX. Y ganó las elecciones el Dr. Alfonsín, quien se apresuró a enterrar mediante el juicio a las Juntas al muerto político, ya liquidado por Tachtcher, esto es a las Fuerzas Armadas como fuente de poder político en la Argentina. Tuvo la astucia política de limitar los juicios por crímenes de lesa humanidad a los cometidos después del 24 de marzo de 1976. Nunca por los anteriores, para no enemistarse con el justicialismo. Es decir, promovió una "Justicia" con los ojos sin vendar.

El Presidente Alfonsín cumpliendo fielmente con las reglas de juego del sistema que proponemos modificar, nombró partidarios a diestra y siniestra, repartió créditos hipotecarios de favor sin indexar a rajatabla. Sus beneficiados le hicieron soñar con la idea de un tercer movimiento histórico superador del Radicalismo y el Justicialismo que le permitiría modificar la Constitución de 1853-60, para poder ser reelegido. El fuerte aumento del gasto público resultante unido a la pesada carga de la deuda externa contratada por las Juntas Militares, la que fue convalidada en 1987 en lugar de declarársela nula, provocaron la hiperinflación de 1989 que arruinó el sueño reeleccionista. Dicha hiperinflación determinó en aquellos tiempos un gran desprestigio para el Radicalismo, y por reacción, provocó la victoria del Justicialismo en las elecciones presidenciales del 14 de mayo de 1989.

El Presidente Menem, ya electo, como todos, procedió a inflar los cuadros del Estado con afiliados partidarios pero, huérfano de ideas, adoptó primero las del liberalismo del Ing. Alsogaray para luego caer en manos de su mesiánico Ministro de Economía, el Dr. Domingo Cavallo. Este economista logró conjurar la inflación con métodos heterodoxos: sobre-valoración de nuestra moneda, dolarización de los depósitos bancarios y una enorme emisión de deuda pública externa e interna en dólares para financiar un creciente gasto público. En consecuencia, desde 1991 estos métodos fueron sembrando la semilla de la crisis que luego hizo eclosión en el 2001. Pero mientras tanto, en 1994, Menem pudo realizar el tradicional sueño anti-republicano: modificó la Constitución de 1853-60 para permitir su propia reelección. Se verificó así una vez más la tendencia de nuestro sistema político

hacia la perpetuación en el poder inducidos por su clientela ansiosa de continuar usufructuando el botín y evitar la sana rotación y renovación republicana. En 1999 Menem estaba pensando en su segunda reelección cuando la devaluación brasileña del 13 de enero lo persuadió de que el esquema de la convertibilidad estaba agotado. Se esperaba un estallido y era necesario evitar las esquivas de dicha explosión. Por eso en las elecciones presidenciales de 1999 permitió el triunfo del Dr. Fernando de la Rúa, quién ganó con el apoyo de una fracción disidente del justicialismo. El nuevo Presidente no percibió los peligros del estallido económico inminente, y fue derribado a fines de 2001 por las esquivas del primer golpe no militar del siglo.

La devastadora crisis económica de 2001 y 2002 puso en peligro la existencia misma de la Argentina y una vasta porción de la ciudadanía sindicó al dúo Menem-Cavallo como los principales responsables de la crisis. El Presidente de transición, Eduardo Duhalde, electo por el Congreso, logró finalmente reencauzar la economía con la ayuda del ministro Dr. Lavagna y luego bloqueó la vuelta de Menem. E impuso a un delfín, el Dr. Kirchner como Presidente. Este, como es clásico en la política, apenas llegado al poder, procedió a liberarse de la tutoría de Duhalde, y a fundar su propio liderazgo sobre la base de la continuación de la política económica iniciada en abril de 2002 y del tradicional “sistema del botín”, sazonado esta vez con nombramientos abundantes de militantes setentistas.

En el 2006 el gobernador de la provincia de Misiones, Carlos Rovira, intentó modificar la Constitución provincial para habilitar su propia reelección. Pero esta vez se despertó sorprendentemente el viejo y dormido espíritu republicano argentino y el pueblo de Misiones rechazó la reforma. La tendencia republicana parece generalizarse pues en La Rioja y en otras provincias abortaron numerosos proyectos re-eleccionistas.

Está claro de esta exposición de motivos que durante el siglo XX casi todos los presidentes agujoneados por su clientela partidaria, radicales, conservadores o peronistas, buscaron con excesiva crudeza perpetuarse a si mismos o a su régimen, lo cual es contrario a la forma republicana de gobierno. Casi todos los intentos de perpetuación de un régimen terminaron en gobiernos desprestigiados y anacrónicos, y, por reacción, causaron los golpes de Estado. Es que el gobierno de una verdadera República es “res publica”, es cosa pública, es de todos los ciudadanos, y no propiedad de las clientelas partidarias que ayudan a tomar por asalto al Estado y luego rodean a los presidentes y los incitan a perpetuarse para poder seguir usufructuando del botín.

La solución al enigma argentino se impone pues claramente: eliminar el sistema del botín y el clientelismo partidario para fortalecer las instituciones republicanas y realzar la calidad institucional. En los países civilizados los partidos políticos son órganos esenciales de la democracia y tienen por función proveer solamente los candidatos a los cargos políticos. Pero nunca los cargos administrativos del Estado que deben ser provistos por exámenes y carrera administrativa. Y deben ser no-partidarios, pues el funcionario de carrera debe servir a gobiernos de diferente persuasión política. En otras palabras los partidos políticos no son el instrumento del sistema del botín. En estas condiciones, cuando perder las elecciones no implica perder cien o doscientos mil cargos administrativos de favor sino solamente los de Presidente, sus ministros, secretarios de Estado y subsecretarios, la transferencia del poder se hace elegantemente. Caballerescamente. Sin hecatombes. Se convierte en una verdadera fiesta de la democracia.

En la Argentina todas las transiciones a una facción opositora excepto la de 1916 transcurrieron en medio de verdaderos dramas, convulsiones sociales o revoluciones. Recordar 1930, 1943, 1955, 1962-3, 1967, 1970, 1973, 1976, 1982-3, 1989 y 2001-2. La única transferencia no dramática a un partido opositor aparentemente fue la de Menem a De la Rúa en diciembre de 1999. En realidad fue trágica pues De la Rúa no se dio cuenta que recibía una bomba de tiempo empaquetada, ya que el sistema económico de la convertibilidad llevaba el germen del estallido.

A raíz de las recientes elecciones internas en el partido socialista francés, el partido popular de izquierda en Francia, un país de 60 millones de habitantes, los periódicos publicaron el número total

de afiliados de dicho partido. ¿Cuántos afiliados tiene el partido socialista francés? Doscientos dieciséis mil (216000). ¿Cuántos afiliados tienen en nuestro país los partidos justicialista y radical? Tres y dos millones respectivamente, en un país que en total tiene 40 millones de habitantes. ¿Como se explica el exceso de afiliaciones en nuestro medio? ¿Será que los argentinos somos más patrióticos y nos preocupamos más por el bien común que los franceses? ¿O será que entre nosotros los partidos políticos no solo son el medio para obtener los cargos electivos, sino también el vehículo para obtener toda clase de ventajas y en particular la renta del cargo público administrativo, lo cual significa una desvirtuación de la democracia y la adopción del sistema del botín? Evidentemente lo segundo es la verdad. En nuestro medio los partidos, órganos esenciales de la democracia, han sido convertidos adicionalmente en maquinarias de asalto al Estado. Para terminar con esta grave corruptela que está en la raíz de nuestra decadencia, proponemos este proyecto de ley de Reforma del Servicio Civil.

Frecuentemente se señala como el gran defecto de la democracia argentina la debilidad de su sistema de partidos políticos. No hay un partido fuerte de oposición, se declama. Tampoco hay un partido orgánico en el gobierno, se responde. La falta de calidad de los partidos políticos esta en la base de nuestra decadencia, se afirma. Pero la calidad de los partidos políticos depende de la calidad de los hombres y mujeres de carne y hueso que los componen. Y en el sistema clientelista la gente que se dedica a la política tiene necesariamente que ser, en alta proporción, de baja calidad. No se le pueden pedir peras al olmo. Al respecto Max Weber, 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*¹

Está claro entonces que la mediocridad, vulgaridad y corrupción de nuestro sistema político, en opinión de Max Weber, tiene su origen en el sistema clientelista de nombramientos en el Estado. Por en contrario, con el sistema que proponemos, los nombramientos en el Estado serán de buena calidad. Con el paso del tiempo esos funcionarios de jubilarán. Y como buena parte de esos ex funcionarios públicos de carrera de alto nivel se dedicarán a la política, se produciría así una mejora decisiva en los partidos. Esto es lo que ocurre típicamente en países como Francia y Japón, donde más de un tercio de los políticos son ex funcionarios de carrera retirados.

Consideramos que el establecimiento de exámenes de ingreso en el peldaño más bajo del escalafón respectivo para los futuros integrantes del servicio civil será una señal fuerte para la juventud argentina toda revalorice el estudio como un instrumento esencial para el empleo y avanzar en sus vidas. Es sabido que el empleo público provee alrededor de un tercio de los puestos de trabajo en la mayoría de los países. Y que además en la sociedad moderna del conocimiento, el Estado mismo debe tomar el liderazgo y dar el ejemplo premiando con sus propios puestos de trabajo a los que más saben. Esto tiene un importante efecto de contagio que realza el nivel cognitivo de toda la sociedad, favorece a la educación y a la acumulación de capital humano y por ende al desarrollo económico.

Por otra parte, la presencia de funcionarios de carrera en el Estado que van ascendiendo a lo largo de 30 años, favorece la memoria administrativa y la consecución de las políticas de Estado permanentes. Se evita además la constante repetición de errores en las políticas públicas. Un ejemplo típico de

¹ Weber Max, Economía y Sociedad, FCE, 1964. Pag. 1068.

error en la política económica que se repitió 3 veces en 50 años ha sido la sobre-valoración cambiaria que ocurrió en 1948-54, en 1978-81 y en 1991-2001. Si los jóvenes funcionarios profesionales del ministerio económico de los tempranos años cincuentas, hubieran sido los directores generales de los setentas, el error de la sobre-valoración cambiaria de Martínez de Hoz se hubiese evitado. Y si los jóvenes funcionarios profesionales de los setentas hubiesen sido los directores generales de los noventas, la sobre-valoración cambiaria de Menem-Cavallo también hubiese encontrado graves reparos en esos memoriosos directores. Pero al no haber verdadera carrera administrativa nadie dentro del Estado se acuerda de los pasados errores y estos se repiten inexorablemente.

No solamente la memoria y la consistencia y continuidad de las políticas de Estado resulta favorecida por la presencia de funcionarios de carrera. La corrupción se hace más difícil con funcionarios que programan sus vidas en función de una larga carrera. Se dice que las acciones de los seres humanos están impregnadas de mas moralidad cuando más se piensa en el largo plazo. El joven funcionario que desea llegar a ser director general dentro de 25 años se cuidará mucho de entrar en un acto que pueda ser sospechado de corrupción ahora pues ello manchará su reputación y le cortará los ascensos en el largo plazo. En el límite, los 10 mandamientos de la ley que Dios entregó a Moisés, premian al hombre justo con la recompensa del cielo por la eternidad. Plazo mas largo, imposible. Por otra parte, la estructura piramidal de las jerarquías de la administración publica implica que son pocos los funcionarios que dentro de cada ministerio alcanzan los mas altos niveles. Esta circunstancia crea un control recíproco en contra de la corrupción porque genera competencia entre los funcionarios y por lo tanto vigilancia recíproca de unos a otros. Por encima de lo anterior, si el corrupto es el Ministro, o el Secretario de Estado, o un Subsecretario político, éste verá dificultada su acción, porque para implementar sus actos de corrupción deberá valerse de la cooperación de funcionarios de carrera que él no nombró, y que por consiguiente no tienen un sentimiento de gratitud hacia el corrupto, ni por lo tanto querrán involucrarse gratuitamente en actos que los comprometen y manchan.

Aunque inicialmente la implementación de un sistema de idoneidad puede implicar el aumento del gasto publico, en el mediano y largo plazo genera un gran ahorro pues elimina el endémico vicio de la política argentina de los nombramientos de favor, que son los mas caros para el erario público, y los mas perniciosos para la eficiencia del Estado. En realidad el sistema de exámenes e idoneidad resulta a la larga ser el dique más fuerte para la contención del gasto público y la inflación.

La presencia de un cuerpo idóneo de funcionarios carrera en los distintos ministerios facilita enormemente la tarea del verdadero político de raza, porque tendrá disponible un conjunto de opciones y cursos de acción consistentes con las que podrá lucirse ante la opinión al mostrar un país que funciona. Un Estado compuesto por funcionarios competentes es un formidable instrumento de gobierno para los políticos genuinamente interesados en el bien común.

La Argentina es uno de los países del mundo donde se observa uno de los mas bajos índices de acatamiento a la ley. Esto se debe a que el Estado mismo es en realidad la ley. Y el público lo ve como un conjunto de individuos aprovechadores que tratan de saquear el botín, antes que como promotores del bien común. El desprestigio de la ley se confunde con el desprestigio del Estado. Y el Estado Argentino esta desprestigiado porque sus funcionarios, casi todos provenientes de nombramientos políticos de favor, están desprestigiados. Distinto sería el caso si el publico supiera que los cargos públicos se adjudican imparcialmente a los más capaces. Ello implicaría respeto al Estado y respeto también a la ley.

El establecimiento de la Cámara Nacional de la Idoneidad (CNI) en el ámbito del poder judicial se justifica en nuestro país pues debe asegurarse la mas absoluta imparcialidad en los exámenes de ingreso y en la carrera del personal, y muy especialmente por la necesidad de romper drásticamente con la larga tradición del "sistema del botín" tan arraigado en nuestras prácticas políticas antirrepublicanas de más de un siglo. Ello no significa avanzar sobre las verdaderas atribuciones constitucionales de nombrar del Presidente de la Republica y del Jefe de Gabinete, sino simplemente que el presidente debe nombrar a personas idóneas como reza el artículo 16 de la Constitución Nacional. Solo que el control sobre la idoneidad se pone en manos de un tribunal especializado en la

materia. Todo ello sin menoscabo de la autoridad del Presidente de trasladar, calificar y remover a los funcionarios, siempre con recurso ante la CNI.

La prohibición de la actividad política por parte de los funcionarios carrera que contiene el proyecto de ley se justifica porque a lo largo de una carrera administrativa, en un sistema político verdaderamente republicano, es decir con alternancia de distintos partidos en el poder, los funcionarios deben servir a ministros de diferentes persuasiones políticas. Además, en nuestro medio se requiere cortar de cuajo las arraigadas prácticas ruinosas del “sistema del botín” vigentes, lo cual requiere medidas drásticas. Sin embargo, como el hombre es en definitiva un “animal político” y no se puede ir siempre contra las tendencias de la naturaleza, la misma ley estimula la descarga de esos instintos políticos de los funcionarios, pero luego de retirados de la función pública.

Va de suyo que el Presidente debe tener siempre la facultad más amplia de nombrar los Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios de su personal preferencia, sin cortapisas. Para estos nombramientos importantes existe siempre el control de la opinión pública y en definitiva el del pueblo soberano que va a juzgar la gestión del Presidente y su partido en elecciones libres. Pero las elecciones serán verdaderamente libres si el pueblo solamente juzga la obra de gobierno o los planes de la oposición y la confrontación de ideas al respecto. Sin embargo, las elecciones serán sesgadas a favor de quien detenta el poder si existen presiones directas e indirectas a Gobernadores de provincia o a Intendentes dependientes del manejo arbitrario de “la caja” del gobierno nacional. Estos se vuelcan fácilmente a la causa del Presidente incumbente, originando transferencias entre partidos políticos que desnaturalizan completamente el sistema, permitiendo así un continuismo malsano que es lo opuesto de la alternancia republicana. Las elecciones realizadas en estas condiciones terminan generando ilegitimidad y por consiguiente, inestabilidad institucional. Por el contrario, el Estado fundado en el mérito y la idoneidad hace imposible el manejo arbitrario de “la caja” y en consecuencia genera calidad institucional, favorece el desarrollo económico, otorga opciones al pueblo y permite la alternancia republicana.

Ante la lectura de este proyecto de ley, la mayoría de los entendidos lo aprueba entusiastamente. Pero algunos señalan su falta de realismo por la imposibilidad de lograr la aprobación de las cámaras legislativas dado que atenta contra los privilegios de la estructura que detenta el poder. Al respecto debe señalarse que la experiencia histórica de otros países indica que este tipo de leyes transformadoras solamente pueden ser aprobadas en medio de una gran crisis política o económica. Solamente en esos momentos las instituciones se tornan maleables, como los metales a altas temperaturas. Precisamente por ello es necesario tenerlas listas y estudiadas para hacerlas aprobar cuando lleguen inexorablemente, tarde o temprano, esos momentos decisivos.

Cabe destacar que en su reciente fallo en el caso “Madorran, Marta Cristina contra Administración Nacional de Aduanas” del 3 de mayo de 2007, nuestra Corte Suprema estableció importante doctrina sobre el empleo público y su estabilidad y 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 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”.

Este proyecto de ley tiende precisamente a asegurar el respeto riguroso a la condición constitucional de la idoneidad.

EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION ARGENTINA REUNIDOS EN CONGRESO SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

Artículo 1.- Créase la Cámara Nacional de la Idoneidad (CNI) en el ámbito del Poder Judicial Federal con el objetivo de dar cumplimiento al artículo 16 de la Constitución Nacional que exige idoneidad en los nombramientos y promoción de funcionarios y empleados públicos. La CNI estará compuesta por 12 jueces y se dividirá en salas con especialización en los temas de los distintos ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo Nacional. Los jueces 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 público como privadas. No habrá límites de edad, pero los camaristas deberán presentar al tiempo de su nombramiento y cada dos años un certificado médico suscripto 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 2.- A partir de la promulgación de esta ley, el Poder Ejecutivo solo podrá nombrar funcionarios y empleados públicos en el grado más bajo del respectivo escalafón. Todos los nuevos funcionarios y empleados deberán tener un previo certificado de idoneidad para el cargo específico (CIPE) expedido por la CNI. Este requisito se aplicará también a los nuevos funcionarios y empleados del Poder Judicial. El presente régimen no se aplica a la designación de profesores de las universidades nacionales, las que se registrarán por el sistema de concursos públicos y abiertos que establezcan sus respectivos estatutos.

Artículo 3.- 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 previa obtención de un nuevo CIPE emitido por la CNI para el nuevo escalafón. El desempeño de los funcionarios y empleados del sistema nacional de idoneidad (SNI) es de dedicación exclusiva y es incompatible con segundos o terceros empleos, incluso la docencia.

Artículo 4.- En el mes de febrero de cada año, la CNI solicitará a cada Ministro del Poder Ejecutivo Nacional una estimación de las necesidades de personal profesional y no profesional del ministerio respectivo, incluidos los organismos descentralizados. En los sucesivos meses del año, la CNI 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 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 y antecedentes penales por parte del mismo. La obtención del CIPE no implica el automático ingreso a la función pública, sino solamente el cumplimiento del requisito constitucional de la idoneidad. El nombramiento efectivo estará sujeto además a los requisitos y condiciones de la ley marco de regulación del empleo público nacional Nº 25164, la que continuará vigente y solamente se considera derogada en todo lo que se oponga a la presente. Queda autorizada la CNI para publicar con carácter obligatorio un consolidado de todas las normas que rijan el empleo público.

Artículo 5.- El escalafón para profesionales estará compuesto de 8 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 e inspector, que será el de mayor jerarquía. La jerarquía de los funcionarios estará dada por el grado, o por el cargo. Los cargos de Director general o Director nacional de cada ministerio solo podrán ser cubiertos por funcionarios que posean los grados de director o inspector. El Ministro del ramo o las entidades autárquicas o descentralizadas 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 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 normal de desempeño en cada grado será de tres años y el mínimo será de 2 años. La experiencia temporal del desempeño en los distintos grados y la carrera administrativa se considera un componente esencial de la idoneidad. Toda elusión del CIPE y 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 CNI 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 CNI hará además la denuncia en la Cámara de Diputados para la promoción del correspondiente juicio político.

Artículo 6.-El Presidente de la República en su carácter de Jefe Supremo de la Nación designará “ad libitum” sus Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios de Estado de acuerdo a las prescripciones y facultades que le confiere la Constitución Nacional. En tal caso, dada la amplia resonancia pública de tales designaciones, el juicio y control sobre la idoneidad de los nombrados y la efectividad de su desempeño corresponde a la opinión pública y repercutirá en definitiva sobre el propio Presidente y su partido por la vía del pueblo soberano en las elecciones periódicas previstas en la Constitución Nacional y las leyes electorales. Cada Ministro, Secretario o Subsecretario tendrá derecho a designar hasta dos asesores de gabinete fuera del SNI, los que cesarán en sus funciones con la cesación en el cargo del funcionario político que los nombró. El personal contratado temporario no podrá exceder del uno por mil del total de agentes del ministerio respectivo, ni más del uno por mil del total del presupuesto del mismo. En caso de superación de estos índices se aplicarán a los que autorizaren, nombraren o contrataren en nombre del Estado las responsabilidades penales establecidas en el artículo anterior.

Artículo 7.-La CNI llevará los legajos de los funcionarios y empleados públicos y podrá dictar normas generales de cumplimiento obligatorio sobre el escalafonamiento, grados, evaluación del desempeño y 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 los todos los casos denuncias por violación del CIPE y especialmente los recursos sobre las evaluaciones, sanciones, cesantías y exoneraciones de todos los funcionarios y empleados incluidos en este sistema nacional de idoneidad (SNI). Actuará con carácter de tribunal especializado de última y única instancia. En el dictado de dichas normas y en la consideración de los recursos, la CNI tendrá en cuenta ocho principios de comportamiento y conducta a seguir por los funcionarios públicos y empleados incluidos en el SNI, a saber: imparcialidad, integridad, honestidad, objetividad, practicidad patriotismo, contracción al trabajo y presentismo.

Artículo 8.-El principio de imparcialidad significa que el funcionario o empleado deberá actuar solamente sobre los meritos 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 y 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 mientras que el mismo tiempo 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 9.- 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 llenar responsablemente sus deberes y obligaciones. Deberán actuar profesionalmente y 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 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 regalos, 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 10.- 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 ordenes que le 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. 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. Y además declarar bajo juramento su situación patrimonial al tiempo de su ingreso al SNI y sus modificaciones ulteriores.

Artículo 11.- 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 meritos del caso y a tener cuenta debida de las opiniones de los expertos y del asesoramiento profesional.

Artículo 12.- El principio de la practicidad obliga a los funcionarios a resolver los problemas de la gente de manera realista y económica, evitando la generación inútil de papeles, demoras innecesarias y tramites interminables. Los funcionarios evitaran la constante remisión de los expedientes a otros 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.

Artículo 13. –El principio del patriotismo obliga 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. 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 mas materias primas nacionales o mas 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 de claro 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 14.-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.

Artículo 15.-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 16.-Los distintos ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo Nacional, podrán establecer principios adicionales a los ocho anteriores para el comportamiento de sus funcionarios o empleados según las necesidades y la naturaleza y funciones de cada uno, y la CNI los deberá tener en cuenta en la resolución de los recursos planteados ante ella.

Artículo 17.-A los efectos de descargar sus funciones la CNI 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 los 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 duraran por lo menos un mes. La CNI podrá también recurrir al asesoramiento de expertos extranjeros provenientes de países que cuenten con sistemas modelo de burocracia estatal eficiente. El presupuesto de la CNI será igual al uno por ciento de la recaudación tributaria total del gobierno nacional. A medida que se vaya completando el SNI deberán disminuir las partidas presupuestarias relativas a la administración de personal de los ministerios y dependencias del gobierno nacional.

Artículo 18.-Los sueldos y la estructura salarial del personal encuadrado en el SNI serán iguales a los de la justicia federal. Un inspector ganará el mismo sueldo que un camarista y un director el mismo que un juez federal. Solamente los empleados y funcionarios nombrados que hayan obtenido el CIPE y formen parte del SNI, y por lo tanto cumplan el requisito de la idoneidad requerido por el artículo 16 de la Constitución Nacional 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 posean el CIPE, estarán amparados por el régimen de estabilidad laboral del sector privado. Sin embargo, solo podrán cesanteados previa investigación administrativa que determine su falta de idoneidad. 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 19.-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 obtener el CIPE y pasar a integrar el SNI. Si están afiliados aun 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 CNI tendrá también subsidiariamente en cuenta los méritos y 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 CNI fijará el nuevo grado del funcionario o empleado, el que no podrá ser mayor que el equivalente al obtenido bajo el régimen anterior.

Artículo 20.-El régimen de promociones para funcionarios del SNI 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 SNI es ascendido y puesto como jefe de otro de mayor antigüedad, este último deberá retirarse del SNI, o ser transferido por convenio a otro ministerio o dependencia, sin perjuicio de los recursos a que hubiere lugar ante la CNI que actuará expeditivamente como tribunal de única instancia inspirándose en los ocho principios antes expuestos. El veredicto de la CNI se tendrá como definitivo e inapelable.

Artículo 21.-El régimen jubilaciones y de pensiones de los funcionarios y empleados incluidos en el SNI será igual al del Poder Judicial. Los funcionarios del SNI de nivel profesional, podrán optar por la jubilación anticipada no bien cumplan 30 años de servicio efectivo como miembros del SNI y superen 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 SNI 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. El Estado considera que los ex funcionarios o empleados que durante los años de servicio activo tenían vedada la actividad política partidaria estarán a partir de su retiro en condiciones óptimas de aportar su valiosa experiencia para el mejoramiento del propio Estado y del bien común, y por lo tanto alienta esta participación como política de Estado.

Artículo 22.-La CNI llevará de manera computarizada y actualizada el legajo central de todos los agentes incorporados al SNI en el que constarán todos los antecedentes de su actuación, sin exclusión alguna, y del cual podrá solicitar vista el interesado. 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 CNI, la que resolverá sumariamente y en única instancia. La CNI 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 CNI pueda expedir la certificación final para iniciar los trámites jubilatorios del agente.

Artículo 23.-El Poder Ejecutivo dictará una nueva reglamentación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa para adaptarlo al escalafón y demás las condiciones previstas en la presente ley. Además el Poder Ejecutivo fomentará el pase gradual de la mayor cantidad posible de personal del Estado existente en la actualidad al sistema del SNI conforme al artículo 19 de esta ley, siempre sobre la premisa de que dicho personal apruebe previamente los exámenes del CIPE que organizará la CNI y acepte su nuevo grado. Toda reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo sobre la materia del empleo público deberá referirse a aspectos instrumentales. 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.-Comuníquese al Poder Ejecutivo