



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



El cambio de escalafón en la Administración Pública Argentina: sus principales núcleos problemático

Miguez Estevez, Alejandro

1996

Cita APA: Miguez Estevez, A. (1996). El cambio de escalafón en la Administración Pública Argentina: sus principales núcleos problemático. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

CATALOGADO

TESIS DE MAESTRÍA

Col. 1502/49

**El cambio de escalafón en la Administración Pública
Argentina; sus principales núcleos problemático.**

Autor: Alejandro Miguel ESTEVEZ
(4ta. Promoción)

Tutor: Lic. Norberto GÓNGORA

- Junio 1996 -

Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis: "El cambio de escalafón en la Administración Pública Argentina; sus principales núcleos problemáticos."

Tesista: Lic. Alejandro Miguel Estevez.
Director: Lic. Norberto Góngora.

junio de 1996
Buenos Aires
Argentina

Agradecimientos:

Este trabajo de tesis tiene como base al que resultara ganador en el II Concurso Internacional de Investigación sobre "El Funcionario Público y la Reforma del Estado en América Latina, El Caribe y España", convocado por la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública (RIGEP), 1993-1995; organizado por el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Caracas, Venezuela). El título de dicho proyecto era "Problemas que provocan los reescalafonamientos en la Administración Pública, apuntes desde el caso argentino", del cual se ha tomado la misma base de encuestas y cruces informativos, pero se ha hecho un aprovechamiento y reformulación, tanto de los datos como de las conclusiones del mismo.

Esta tesis no hubiera sido posible sin la participación de numerosas personas que, tanto de una manera directa como indirecta, formaron parte de ella. A ellos dirigimos los siguientes agradecimientos:

- a Norberto Góngora por sus valiosas correcciones
- a Cristina Botinelli y a la Maestría en Administración Pública.
- a Máximo Zin por sus enfoques normativos.
- a Graciela Falivene y Elisa Lemos por sus opiniones sobre el funcionamiento de la capacitación.
- a Pedro Dimitri, Bibliotecario del INAP, por sus continuos aportes de novedades escalafonarias.
- a la gente del Ministerio de Salud y Acción Social (Dirección de Estadísticas Médicas).
- a todos los que se prestaron a las entrevistas con infinita paciencia.
- a mi esposa.
- a mi padre.

"Todos los animales son iguales;
pero algunos animales,
son más iguales que otros."

George Orwell, Rebelión en la Granja.

ÍNDICE:

1. INTRODUCCIÓN

2. ANTECEDENTES

2.1 LA REFORMA DEL ESTADO ARGENTINO

2.2 ALGUNAS DIFERENCIACIONES ESCALAFONARIAS

3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 OBJETIVOS

3.2 OBJETIVO PRINCIPAL

3.3 TÉCNICA Y TIPO DE INVESTIGACIÓN

3.4 ENTREVISTAS

3.5 MUESTRA

3.6 UNIDAD DE ANÁLISIS

3.7 ANÁLISIS DE LOS DATOS

3.8 CUESTIONARIO ESTANDARIZADO

4. ESCALAFÓN DECRETO N° 1428/73

4.1 LA ESTRUCTURA SALARIAL

4.2 EL ESCALAFÓN N° 1428/73 Y SU DINÁMICA ORGANIZACIONAL

5. EL ESCALAFÓN ACTUAL (SINAPA)

5.1 LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DEL SINAPA

5.2 LA CAPACITACIÓN EN EL SINAPA

5.3 LA RELACIÓN ENTRE CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

5.4 ESTRUCTURA SALARIAL DEL SINAPA

5.5 LOS CONCURSOS DEL SINAPA

5.6 LOS CARGOS CON FUNCIONES EJECUTIVAS

6. COMPARACIÓN ENTRE EL ESCALAFÓN DEC N° 1428/73 Y EL SINAPA

7. EL TRASPASO DE UN ESCALAFÓN A OTRO

8. ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS

9. CONCLUSIONES

9.1 EN CUANTO AL SISTEMA EN SU CONJUNTO

9.2 EL NÚCLEO PROBLEMÁTICO DE LOS CONCURSOS

9.3 EL NÚCLEO PROBLEMÁTICO DE LA ANTIGÜEDAD

10. PROGNOSIS

11. BIBLIOGRAFÍA

12. LEGISLACIÓN UTILIZADA

13. ANEXOS

13.1 ANEXO I: PRINCIPALES CRUCES DE LA INFORMACIÓN

13.2 ANEXO II: ENTREVISTAS SIGNIFICATIVAS

1.INTRODUCCIÓN:

¿Es cierto que un reescalafonamiento provoca efectos ordenadores en una organización? ¿Se pueden cambiar los sistemas escalafonarios de referencia, sin introducir una cuota mayor de incertidumbre en una administración pública? ¿La implantación de un escalafón nuevo; borra completamente a su predecesor? ¿Qué efectos tiene sobre la burocracia un reescalafonamiento? ¿Pueden, los escalafones, permanecer impermeables respecto de su contexto de inserción y de los actores que se mueven en él? ¿Habría un punto óptimo de flexibilidad del escalafón respecto del medio-contexto? ¿Si un escalafón se ve erosionado, se puede imputar el efecto a un mal diseño técnico, o a la gente?

Estos son algunos de los interrogantes que nos llevaron a plantearnos este proyecto de investigación. Los mismos, no pretenden ser hipótesis a investigar, dado que buscar dar cuenta de todos ellos sería un trabajo que excedería el marco de este proyecto; y tal vez, pocos tendrían respuesta. Pero nos permiten expresar el foco de atención de este investigador, que está orientado hacia los escalafones, y los efectos que el cambio de los mismos produce sobre una organización pública; en este caso, la Administración Pública de nivel nacional de la República Argentina.

2. ANTECEDENTES.

2.1 La reforma del Estado Argentino

En la República Argentina, se está operando desde 1989 una intensa reforma sobre el aparato estatal. Hubo anteriormente, en el Gobierno constitucional del Dr. Raúl Ricardo Alfonsín intentos de reforma en la Administración Pública Nacional (en adelante APN); en lo que refiere a recursos humanos (RRHH) se implementaron políticas de retiro voluntario y de congelamiento de los cargos abandonados. Los intentos privatizadores de empresas públicas (Aerolíneas Argentinas y Entel) impulsados por el entonces Ministro de Obras Públicas, Dr. Rodolfo Terragno, fueron resistidos por el parlamento por considerarlos lesivos a la soberanía nacional. Pero es recién desde el gobierno del Dr. Carlos Saúl Menem que se implementaron políticas de drástica reducción del plantel de empleados públicos, acompañado de

supresión de contratos, retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, pase a disponibilidad, privatizaciones, transferencia a las provincias, etc. Respecto de las cifras de agentes involucrados en este proceso reformista, debemos manejarnos con datos provisionales, en razón de que el proceso aún no ha concluido. Según datos de la Dirección General de Estadísticas de la Función Pública, la dotación general de agentes, se redujo de casi 900.000 en 1989 a, aproximadamente, 540.000 en 1992 (incluye empresas públicas privatizadas, organismos descentralizados y APN).

La crisis del sector público argentino se evidenció con una extrema gravedad a mediados de 1989. En ese entonces se desarrolló un proceso hiperinflacionario, cuya causa más importante derivaba del colapso de la capacidad de financiamiento del propio Estado. La virulencia económica, social y política, llevó al adelantamiento del traspaso del gobierno al Dr. Carlos Menem, por parte del Dr. Raúl Alfonsín.

En relación al tema, Oscar Oszlak¹ opina: "La crítica situación institucional originada durante el período que medió entre la última elección presidencial (1989) y la asunción del nuevo gobierno, puso de relieve los verdaderos límites de la actividad gerencial pública, cuando lo que está en juego es el procesamiento de una agenda de cuestiones sociales sobrecargada y explosiva, en un marco de incertidumbre generalizada acerca de las reglas aceptables del comportamiento político y económico".

Al respecto, Héctor Domeniconi, Ricardo Gaudio y Armando Guibert² señalan: "El logro de la estabilidad y la recuperación de un crecimiento sostenido para la economía argentina requieren una profunda transformación de la organización y funcionamiento del Estado. La experiencia de los países que crecieron más rápidamente durante los últimos años destaca la importancia de desarrollar no sólo un sector privado dinámico sino también un sector público eficiente. Dos de las condiciones básicas de estos países han sido el equilibrio de las finanzas públicas y la mejora de la calidad de los recursos humanos de la Administración. El primer desafío planteado por la transformación del Estado Argentino es la erradicación definitiva del endémico

¹ Oszlak, Oscar: "La Reforma del Estado en la Argentina"; Documento Cedes/36; Buenos Aires, 1990.

² Domeniconi, Hector; Gaudio, Ricardo; Guibert, Armando: "Hacia un Estado Moderno: El programa de reforma administrativa", Boletín informativo Techint nº 269, Buenos Aires, marzo de 1992.

déficit fiscal. La reducción del empleo público no es una condición suficiente para asegurar este propósito, pero resulta una contribución importante para lograrlo, no sólo por sus efectos sobre los gastos corrientes sino también porque plasma la firmeza con que se encara la política de estabilización, consolidando los logros que se alcanzan en la reducción de los gastos administrativos. Sin embargo, la mera reducción de las dotaciones de personal no es suficiente para fortalecer la capacidad administrativa del Estado. La transformación de Estado deber ser el resultado de una adecuada redefinición de su tamaño y de su papel en la sociedad, particularmente en la economía. La concentración de funciones esenciales y el aumento de los incentivos en el marco de una administración más pequeña pero más fuerte son uno de los pilares para un incremento sustancial en la eficiencia del sector público, lo que se expresa en una mejora significativa de la organización funcional y la gestión administrativa."

Para avanzar concretamente sobre la idea de "reforma del Estado", debemos antes realizar una delimitación conceptual, al respecto, Oscar Oszlak³ argumenta: " ... conviene aclarar que bajo este rótulo (reforma del Estado) se han lanzado, en distintos momentos, iniciativas y proyectos cuya naturaleza o alcance difieren sustancialmente entre sí. Han merecido tal calificación tanto una masiva privatización de empresas públicas como un simple esquema de retiro voluntario de funcionarios. De igual modo, la introducción de nuevo equipamiento y sistemas informáticos, la sanción de un nuevo escalafón básico o la descentralización de ciertos servicios han sido presentados como ejes de sendos programas de reforma estatal. Paradójicamente esta inespecificidad conceptual expresa: 1) una confianza -a veces exagerada, otras ingenua- en la capacidad de ciertos instrumentos para producir transformaciones institucionales; pero al mismo tiempo, 2) una renuncia a la posibilidad misma -teórica o práctica- de lograr cambios globales y perdurables en este plano. Es decir, se apunta al objetivo general de reformar el estado, a sabiendas de que el arsenal disponible sólo permitiría alcanzar, en el mejor de los casos, algunos resultados parciales."

El programa de Reforma del Estado tenía como objetivo lograr un sector público con capacidad de decisión, mediante una mejor asignación de los recursos. Sus principales estrategias eran:

- Privatización de empresas públicas y sociedades del Estado

³ Oszlak, Oscar. *ibidem*.

- Regulación de mercados monopólicos de servicios públicos
- Reforma administrativa (Plan de Reforma Administrativa)
- Reforma del sistema de administración financiera y su control de gestión.
- Desregulación de la economía

En lo que a nuestra investigación respecta, los recursos humanos de la APN fueron incluidos dentro del área de reforma administrativa.

En relación al los objetivos del Programa de Reforma Administrativa; Domeniconi, Gaudio y Guibert⁴ señalan:

- "a) concretar medidas efectivas de disminución del gasto público, reestructuración organizacional y reformulación de sus funciones.
- b) establecer incentivos para mejorar la eficiencia de la administración, a través de la incorporación de recursos humanos de alto nivel a la función pública, paso clave para el fortalecimiento del Estado.
- c) desarrollar una gestión pública moderna y eficiente, fundada en la reducción y simplificación de normas y procedimientos y la incorporación de nuevas tecnologías de gestión administrativa.
- d) fortalecer y mejorar la calidad de prestación de los servicios indelegables del Estado⁵.
- e) incrementar la eficiencia en las áreas responsables de la recaudación fiscal y la administración del gasto.
- f) limitar la intervención pública en la vida económica, fortaleciendo las funciones tendientes a la preservación del interés general".

En cuanto a la posición del Banco Mundial, Nunberg y Nellis⁶ señalan: "En los últimos años, el Banco Mundial ha venido haciendo hincapié en el estudio en profundidad de las economías de los países en desarrollo, lo cual ha puesto de manifiesto lo importante que es contar con una capacidad administrativa suficiente del sector público, especialmente en el núcleo mismo del gobierno, es decir, la administración pública. Cada vez es más frecuente que la capacidad de los funcionarios para desempeñar las funciones cruciales, cada vez menos rutinarias, que les encomiende el gobierno resulte muy

⁴ Domeniconi, Hector; Gaudio, Ricardo; Guibert, Armando: ibidem.

⁵ Domeniconi, Gaudio y Guibert, no aclaran cuales son los "servicios indelegables del Estado". La ley de reforma del Estado plantea como indelegables a la justicia, la seguridad interna, defensa exterior, relaciones exteriores y administración. En tanto que plantea bajo el principio de subsidiariedad del Estado (sujetas a concurrencia privada) a la salud y la educación.

⁶ Nunberg, Barbara; Nellis John: "La reforma de la Administración Pública y el Banco Mundial"; Documento WPS 422 Banco Mundial; Serie policy, research and external affairs; Washington; mayo de 1990.

deficiente. Por otra parte, en el caso de algunos países, cabe pensar que la magnitud y el costo de la administración pública son excesivos y que por lo tanto se han convertido en uno de los objetivos principales del ajuste. En un sentido real, esta preocupación creciente por contener las dimensiones de la administración pública y mejorar su rendimiento significa nada menos que "cambiar las dimensiones" del Estado, como consecuencia de un cambio fundamental de dirección en las propias medidas que aplica el Banco. El nuevo concepto es gestionar menos, pero mejor."

Respecto de la competencia del Banco Mundial para entender en temas de reforma de la función pública, Nunberg y Nellis⁷ continúan: "Hay quienes argumentan que la complejidad y la incertidumbre que entraña la reforma de la función pública hacen que el tema trascienda los límites en los que el Banco Mundial disfruta de una ventaja comparativa. Sin embargo, renunciar a reformar la gestión de ese sector es tanto como negar la vital importancia de la capacidad administrativa de gobierno para aplicar programas económicos y sociales. Es más realista intentar aprender, probando y cometiendo errores, la forma de hacer que funcionen mejor esos programas."

La reforma del Estado iniciada en 1989 tuvo como eje central la sanción de dos leyes marco que sirvieron de puntales a todo el proceso. Las mismas son la 23696 de Reforma del Estado y la 23697 de Emergencia Económica. La primera tenía como objetivo la reforma institucional y administrativa, mientras que la segunda apuntaba a ser un mecanismo de corte de los subsidios estatales.

A partir de aquí se privatizaron empresas que estaban en manos del sector público; se transfirió a los gobiernos provinciales los servicios de educación y salud que restaban en manos nacionales, se implementó una política desregulatoria de la economía y se emprendió una reforma administrativa cuyos principales motores fueron la modernización y desburocratización. Todo este cambio estructural tendría su efecto sobre la política de recursos humanos que estaba vigente hasta entonces en el Estado. Al respecto José Alberto Bonifacio⁸ nos dice: "Estas grandes líneas de acción llevaron a la supresión de organismos públicos, a una reducción significativa de personal empleado en el Estado y habilitaron, a la vez que demandaron, la organización

⁷ Nunberg, Barbara; Nellis John: *ibídem*.

⁸ Bonifacio, José Alberto: "La experiencia argentina en materia de profesionalización de la Función Pública y la capacitación", CLAD/ Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires, mayo 1995.

de un sistema de recursos humanos moderno, sustentado en la mejora de las calificaciones, la elevación del desempeño y la competitividad de recurso humano al servicio del Estado, erigiendo en política pública la profesionalización de la carrera administrativa".

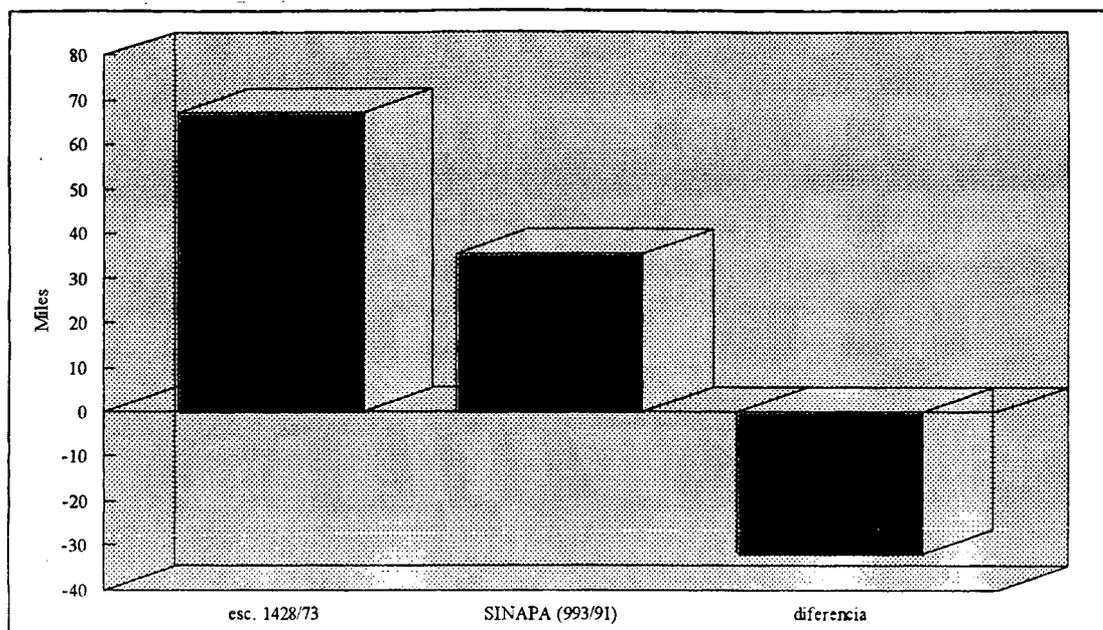
En cuanto a la confianza depositada en instrumentos para producir las reformas institucionales, Oscar Oszlak⁹, agrega: "Tanto el pasado gobierno (por el de Raúl Alfonsín) como el actual, han recurrido a estos instrumentos con similar empeño. Entre las iniciativas de la nueva administración cabe destacar las llamadas Ley de Emergencia Económica y Ley de Reforma del Estado. En ambos casos, se trata de medidas coyunturales destinadas a recuperar la capacidad del gobierno para extraer y asignar recursos, y a otorgarle mayores poderes para redefinir los límites y reglas del juego en diversos planos de su intervención social (...) se trata de instrumentos inéditos en la experiencia argentina, tanto por sus alcances como por las consecuencias potenciales que pueden derivarse de su aplicación. Sin embargo los criterios de racionalidad que guiaron estas iniciativas -inspirados en la necesidad de resolver la crisis fiscal del estado y producir un ajuste estructural de la economía-, no son necesariamente compatibles con criterios alternativos, basados estrictamente en los requerimientos de la moderna gestión pública. El conflicto deriva de la elección de la enfermedad que se pretende atacar. Existen remedios extremadamente eficaces para curar ciertas patologías graves, que pueden causar en el enfermo, simultáneamente, antagonismos o efectos secundarios muchas veces irreversibles."

En lo referente al panorama escalafonario, se procedió al cambio completo del sistema de referencia vigente hasta el momento, el escalafón 1428/73 fue reemplazado por el del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (en adelante SINAPA) por decreto 993/91. Según cifras de la Lic. Reymondes¹⁰, el escalafón 1428/73 cubría a 67.130 agentes, al 1 de marzo de 1990. El SINAPA, ya concluido cubre a 35.928 agentes, según datos del presupuesto de 1995 (ley n° 24447).

⁹ Oszlak, Oscar: *idem*.

¹⁰ Reymondes, Estela: "Análisis descriptivo del escalafón del personal de la Administración Pública Nacional"; Buenos Aires, INAP, 1990.

Diferencia de planta cubierta por el escalafón 1428/73 y el SINAPA (*).



* Cantidad de agentes del escalafón 1428/73, al 1/3/91; SINAPA al 28/12/94.

En este gráfico se observa la caída de planta cubierta por un escalafón y por otro. La diferencia de 31832 agentes es producto de las políticas de reducción de personal arriba mencionadas (jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios, pase a disponibilidad, etc.). Por lo tanto el universo de agentes de la APN identificados como SINAPA al cual nos referiremos será de 35298. De este conjunto quedan excluidos: docentes, fuerzas armadas y de seguridad, personal de salud, guardiacárceles, personal de empresas públicas, empleados parlamentarios y judiciales.

A los efectos de una mayor precisión conceptual adoptaremos la definición de escalafón dada por los Lic. Gabriel del Olmo y Susana Ruiz¹¹: "Desde un punto de vista formal, se denomina escalafón a un conjunto encadenado y jerarquizado de posiciones ocupacionales, cuyo objetivo es reglar la inclusión y promoción de quienes han de integrarse en él".

En la realidad administrativa del escalafón 1428/73 se observaban ciertas distorsiones del sistema jerárquico, en cuanto al ingreso y al ascenso por concurso, y al sistema de calificación. Además, se había impuesto el mecanismo del ascenso automático por antigüedad, y, por razones de bajos

¹¹ Del Olmo, Gabriel; Ruiz, Susana: "Algunos aspectos de la situación escalafonaria de la Administración Pública Nacional", Buenos Aires, INAP, 1986.

salarios, se utilizaba el ascenso de categoría como aumento del salario del empleado, lo que distorsionaba la realidad. Con el correr del tiempo se fueron observando fuertes incongruencias entre la categoría de revista y la efectiva responsabilidad del empleado. Nadie estaba en las grillas bajas. El "mapa" de las categorías no se asemejaba a una pirámide, sino a un árbol, en el cual la mayoría de los empleados revistaba en categorías superiores. En las opiniones de Manuel González, Armando Guibert y Graciela Lemoine¹²: "Los recursos humanos de la APN reflejaban la degradación del contexto en el que les tocaba desenvolverse. El escalafón vigente hasta la puesta en marcha del Programa de Reforma Administrativa, se había convertido en una mera grilla salarial. El otorgamiento indiscriminado de ascensos, como forma encubierta de un aumento retributivo, terminó por configurar una situación en la que se había perdido toda correspondencia entre las categorías de revista y las funciones efectivamente desempeñadas. Había una gran concentración de agentes en las categorías correspondientes al nivel de supervisión (categorías 22, 21, y 19). A estos aspectos se habían sumado los aumentos de suma fija o por medio de incrementos porcentuales generalizados, cuya consecuencia más negativa fue el achatamiento de la pirámide salarial. Además del bajo nivel de remuneraciones, la reducida diferenciación salarial existente hasta principios de 1991 entre las categorías más alta y más baja del escalafón habían alcanzado la proporción de 1 a 4,3".

A manera de ejemplo incluimos el siguiente cuadro que muestra una comparación entre la estructura salarial del escalafón 1428/73 y el SINAPA (en su primera versión, luego modificada).

¹² González, Manuel; Guibert, Armando; y Lemoine, Graciela: "El desarrollo de la alta Gerencia...La jerarquización de los recursos humanos de la Administración Pública"; Boletín informativo Techint nº 272, Buenos Aires, octubre - diciembre 1992.

Comparación entre las remuneraciones de ambos escalafones.

Escalafón 1428/73 vigente al 1/3/91	
categ.	TOTAL
24	810
23	650
22	500
21	310
20	275,4
19	241,2
18	210,6
17	206
16	193,6
15	184,5
14	183,7
13	183,2
12	181,1
11	180,9
10	180,6
9	173
8	173
7	150
6	150
5	150
4	150
3	145
2	140
1	135

Sinapa vigente al 1/1/92		
NIVEL	GRADO	TOTAL
A	0	2240
A	1	2464
A	2	2660
B	0	1512
B	1	1666
B	2	1820
C	0	980
C	1	1050
C	2	1120
C	3	1204
D	0	700
D	1	756
D	2	812
D	3	868
D	4	924
E	0	420
E	1	462
E	2	504
E	3	546
E	4	588
F	0	280
F	1	322
F	2	356
F	3	375
F	4	395

Nota: no se consideran los adicionales por antigüedad y títulos en el caso del 1428/73. En el caso del SINAPA es el primer diseño que tuvo el sistema (dec. 993/91), y la unidad retributiva es de \$ 2,8.
Fuente: Boletín informativo Techint, n° 272, octubre - diciembre 1992.

Si analizamos la relación existente entre el cargo más remunerado y el menos, en la primer versión del SINAPA (Dec 993/91) encontramos que, la relación es de 1 a 9,5. Más, en el cuadro siguiente se ven las reformas introducidas en el año 1993.

SINAPA*.(modificaciones incorporadas por el Decreto n° 1669/93)

NIVEL	GRADOS										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A	2240	2.464	2.660	2.794	2.932	3.080	3.234	3.394	3.564	-----	-----
B	1512	1666	1820	1988	2088,8	2192,4	2301,6	2416,4	2536,8	2662,8	-----
C	980	1050	1120	1204	1265,6	1327,2	1394,4	1464,4	1537,2	1612,8	1694
D	700	756	812	868	924	971,6	1019,2	1069,6	1122,8	1178,8	1237,6
E	420	462	504	546	588	618,8	649,6	680,4	714	750,4	786,8
F	280	322	355,6	375,2	394,8	414,4	434	456,4	478,8	504	529,2

* El valor de la unidad retributiva se mantuvo en \$ 2,8.

En este caso, se observa que la relación salarial se ha incrementado a 1 a 12,7; además de haberse incrementado la cantidad de grados posibles.

De los cuadros precedentes, se desprende que la estructura del 1428/73 había quedado rezagada en cuanto a sus remuneraciones y a su relación salarial. Pero el SINAPA, tanto en su primera versión como en sus modificaciones ha demostrado una pirámide salarial más pronunciada, llegando a triplicar la del escalafón 1428/73.

El cambio escalafonario operado no pretendía solamente una reestructuración salarial, sino que tenía metas más ambiciosas. González, Guibert y Lemoine¹³ continúan diciendo: "La cultura organizacional, despojada de los símbolos elementales de la motivación, se ordenaba conforme a un comportamiento inercial acrítico. Los intentos de innovación, el desarrollo de nuevas capacidades por parte del personal y la incorporación de tecnologías modernas, no pasaron de ser esfuerzos puntuales o circunscriptos, sin que logran impregnar ni modificar la calidad de la gestión a nivel global. (...) Los funcionarios políticos tendían a concentrar las decisiones y el desarrollo de los aspectos más sustanciales de sus respectivas gestiones en sus equipos de asesores, lo que redundó en una progresiva ruptura entre la "línea administrativa" y los decisores políticos, acentuando la despreocupación por el fortalecimiento del management público. (...) La selección para el ingreso del personal, los estímulos al mérito, las evaluaciones, la capacitación y la formación -al encontrarse divorciados, allí donde existieron, de la carrera administrativa y el desarrollo organizacional- carecían de toda relevancia transformadora. (...) La situación exigía un replanteo global del sistema de recursos humanos".

De aquí se podría extraer que una de las intenciones subyacentes al cambio de escalafón era la de producir un cambio de cultura organizacional, estableciendo una relación mayor entre la carrera administrativa y el mérito personal, las evaluaciones y la capacitación.

Al referirse a el estado de crisis de la carrera administrativa, y describiendo los comportamientos observados en el escalafón 1428/73, José Bonifacio¹⁴ agrega:

" En la experiencia argentina, tanto en la administración nacional como en las provincias -donde los regímenes laborales del sector público centralizado presentaban grandes similitudes- con frecuencia se postergaba o suspendía, a

¹³ Gonzalez, Manuel; Guibert, Armando; y Lemoine, Graciela: ídem.

¹⁴ Bonifacio, José Alberto: ídem.

poco de establecerse, la completa implementación de los principios positivos y racionales que sustentaban los sistemas de carrera". Luego enumera las características típicas de estos apartamientos de los diseños originales, que son: falta de relación entre la jerarquía y la responsabilidad, ascensos automáticos como forma de incremento salarial, no aplicación de las normas vigentes para el ingreso y la selección del personal, pirámide salarial achatada, designaciones discrecionales del personal, falta de evaluación del desempeño individual e inexistencia de un sistema de capacitación profesional, debilidades de la estructura gerencial en virtud de los retiros voluntarios, imagen desprestigiada del funcionario público.

La necesidad de buscar un fortalecimiento de la administración centralizada derivó en un replanteo global de la carrera administrativa, cuyas ideas centrales serían el cambio de cultura, la reconstrucción de la relación entre la jerarquía y la responsabilidad del cargo, y la profesionalización.

Haremos una breve descripción de lo que se pretendía al implementar el Sinapa, extraída de su nota de elevación y considerandos del Decreto 993/91:

"En momentos en que la sociedad se ha comprometido en un gran debate sobre el rol del Estado y el Gobierno Nacional ha encarado un proceso global de reforma, la puesta en marcha de un programa de transformación de la Administración Pública Nacional deviene impostergable.

"La política de la Secretaría de la Función Pública en materia de administración del recurso humano del sector público se inscribe pues, en este esfuerzo común de modernización buscando la aplicación de nuevos modelos de gestión, de organización y funcionamiento, que permitan poner la función pública al servicio de la comunidad con la máxima eficiencia e idoneidad.

"En el entendimiento de que es necesario promover una concepción dinámica y evolutiva de la función pública adaptada a los cambios del mundo moderno, se ha estimado imprescindible la revalorización de su misión y el mejoramiento de su nivel de gestión.

"En tal sentido y en cumplimiento de lo previsto por el artículo 57 del decreto No.2476 del 26 de noviembre de 1990, se realiza esta propuesta de escalafón que, sin perjuicio de rescatar principios clásicos como el ingreso mediante sistemas objetivos de selección, la evaluación periódica del desempeño de los agentes o la capacitación como condición de avance,

incorpora otros que innovan en cuanto a la estructura de la carrera y la relación del nivel con las funciones.

"Luego de un exhaustivo trabajo de estudio y análisis de la realidad administrativa actual, ha quedado de manifiesto que la situación imperante en materia de recursos humanos presenta graves anomalías tales como: ingresos y promociones discrecionales; inexistencia de proyección de la carrera administrativa; ausencia total de sistema de evaluación y de estímulos al mérito; un notorio desajuste entre categorías de revista y las funciones efectivamente desempeñadas.

"Las falencias apuntadas fueron generadas, en parte, por la escasa vigencia de las normas escalafonarias vinculadas con el ingreso y las promociones en virtud de la derogación dispuesta por los decretos n°. 255/73, 1526/73 y 1776/74. El primero derogó el escalafón y mantuvo con carácter transitorio -por un año- las denominaciones de las categorías, situaciones escalafonarias y de revista, las remuneraciones, asignaciones, bonificaciones y compensaciones del escalafón que derogaba. El segundo y tercer decreto mencionados mantuvieron dicha situación hasta la actualidad y facultaron a las autoridades con atribuciones para designar y promover personal, a disponer la cobertura de vacantes, con las personas que revistando o no en la Administración Pública Nacional y cumpliendo con los requisitos generales indispensables para su admisibilidad, acreditaran a su juicio, la idoneidad requerida para el desempeño de esos cargos.

"De este modo, el denominado Escalafón para el personal civil de la APN aprobado por decreto No.1428/73, ha sido transformado en un mero indicador de grillas salariales. En este sentido las disposiciones vigentes del escalafón no parecen ser las más adecuadas para garantizar el reclutamiento y mantenimiento de un servicio civil profesionalizado.

"A título de ejemplo cabe señalar que la estructura de carrera que establece, equipara jerárquicamente un profesional con dos años de antigüedad con un agente supervisor de tareas de mantenimiento y con un agente administrativo que se encuentra en posición inmediata superior a quienes desempeñan funciones auxiliares o elementales.

"Con relación a las promociones dicho cuerpo escalafonario consagra en algunos supuestos el ascenso automático por el mero transcurso del tiempo, con total desconocimiento del mérito y el rendimiento en el ejercicio de la función. También el sistema retributivo valoriza el paso del tiempo, bonificándolo doblemente por medio de los adicionales por antigüedad y por permanencia en la categoría.

"Un factor acelerador del proceso de deterioro de la situación expuesta lo constituyó el otorgamiento indiscriminado de ascensos como paliativo económico a la depreciación de los sueldos. Por otra parte, aunque en igual sentido el achatamiento de la pirámide salarial significó la pérdida de los incentivos a la asunción de responsabilidades en la carrera administrativa.

"Paralelamente, y como consecuencia de tal situación, se inició un proceso de dispersión normativa que entorpeció el establecimiento de criterios ordenadores homogéneos.

"La aprobación de escalafones particulares para determinados sectores que pertenecían al ámbito del escalafón. dec. No.1428/73 implicó la aplicación, parcial en algunos casos, a ese personal, de los regímenes de concursos y calificaciones previstos en dichos cuerpos escalafonarios, sin lograr la concreción de una verdadera carrera administrativa. También el personal de organismos científicos y técnicos presentaba situaciones de dispersión escalafonaria, tratamientos diferenciales, ingresos no prescritos, ausencia de sistemas que de promociones y evaluaciones que determinen el desarrollo de la carrera.

"Las situaciones precedentemente apuntadas, demostrativas de la distorsión existente en el área de la administración de los recursos humanos, hacen prácticamente imposible el desarrollo de políticas coherentes en esta materia, comprometiendo gravemente la eficiencia y racionalidad de los cuadros de la administración.

"Ante este marco y a efecto de lograr un instrumento que actúe eficazmente sobre las falencias comentadas, ordenando y jerarquizando el desarrollo de la carrera administrativa, se han considerado como principios básicos de su estructuración:

1. La posición escalafonaria del agente debe guardar directa relación con la jerarquía de las funciones desempeñadas.
2. El avance en la carrera debe ser determinado por el mérito y la idoneidad.
3. El ingreso y la asignación de mayores responsabilidades debe efectuarse mediante procedimientos selectivos.
4. Se debe posibilitar la movilidad del personal.
5. Debe asegurarse la conformación de cuadros superiores profesionalizados y la constante adecuación de las capacidades y aptitudes de los funcionarios a la exigencia de eficiencia de la administración.
6. El régimen de remuneraciones e incentivos debe ser justa contraprestación de las funciones cumplidas".

Al respecto González, Guibert, y Lemoine¹⁵ señalan: "La jerarquización y el ordenamiento de las condiciones de empleo que surgen de la aplicación del SINAPA en la APN tienen por objeto establecer pautas y mecanismos adecuados para integrar la carrera administrativa con el desarrollo institucional y organizacional. En este sentido, se recoge una característica central de los sistemas modernos de recursos humanos -públicos y privados-: la tendencia a seleccionar, capacitar, formar y evaluar el desempeño de sujetos conforme a determinados perfiles y/o estándares ocupacionales y/o gerenciales, relacionándolos de manera explícita con la performance de la organización."

Podemos resumir entonces las pretensiones del nuevo escalafón apuntaban a un cambio de la cultura vigente en la APN, se planteaba el mérito como idea central, la evaluación de desempeño, la profesionalización y la reconstitución de la relación entre jerarquía/cargo/labor/responsabilidad.

A continuación analizaremos algunos principios básicos que nos permitan clasificar a los escalafones.

¹⁵ Gonzalez, Manuel; Guibert, Armando; y Lemoine, Graciela: ídem.

2.2 Algunas diferenciaciones escalafonarias:

Según Adalberto Chiavenato¹⁶: " No hay leyes o principios universales para la administración de los recursos humanos. La administración de recursos humanos es contingencial, o sea, depende de la situación organizacional: del ambiente, de la tecnología empleada por la organización, de las políticas y directrices vigentes, de la filosofía administrativa preponderante, de la concepción existente en la organización sobre el hombre y su naturaleza, y sobre todo de la cantidad y calidad de los recursos humanos disponibles. A medida que cambien esos elementos, cambia también la forma de administrar los recursos humanos de la organización. De ahí el carácter contingencial, que no se compone de técnicas rígidas e inmutables, sino altamente flexibles y adaptables, sujetas a un desarrollo dinámico."

Si bien no existe, hasta el momento una "teoría de los escalafones"; sí existen ciertas diferenciaciones o principios rectores frente a los cuales se construyen los diferentes modelos.

Estas diferenciaciones tratan desde el ingreso a un sistema, la carrera que se hace en el mismo, la evaluación del agente, su estabilidad, etc., y no existiría tampoco una única combinación de los mismos, con lo cual habría una multiplicidad de resultados finales de estas combinatorias. Pero a los efectos de poder estudiar el tema en cuestión, recurriremos a una descripción de los principios orientadores fundamentales, y tomaremos ejemplos escalafonarios de países desarrollados.

No debemos olvidar que un escalafón es ante todo, un ordenamiento de tipo jerárquico de las diferentes posiciones ocupacionales de una organización, y por lo tanto, cuando se toma la decisión de establecer un determinado orden, se priorizan ciertas ideas por sobre otras en virtud de su "funcionalidad" respecto del objetivo definido con su contexto.

Ahora, analizaremos algunas diferenciaciones escalafonarias:

1) Principio de diferenciación vs. generalización.

Todo sistema de ordenamiento escalafonario podría ubicarse en un continuo que va desde un absoluto detallismo que consistiría en el completo y

¹⁶ Chiavenato, Adalberto: "Administración de Recursos Humanos"; Mc. Graw Hill, México, 1988.

exhaustivo diferenciamiento de todos los cargos, labores y funciones posibles; hasta una generalización abarcativa que suprimiera toda diferencia de matices laborales.

Sería pensable un escalafón que contemplase un nomenclador de 5000 posiciones laborales distintas, pero su "governabilidad" se tornaría escasa en virtud de su universo de posibilidades y su complejidad.

También sería pensable un escalafón de solamente dos categorías (burgueses, y proletarios; o normador y normado; etc) pero su operatividad sería también baja desde el punto de vista de una organización compleja que requiere diferenciación de funciones y tareas.

El punto óptimo de un escalafón, parecería encontrarse en la mitad de este continuo, es decir, en un sistema que permitiese un cierto grado de diferenciación, pero que respetase cierto principio de generalización que lo transformara en operativo.

2) El ingreso.

En todo escalafón, un punto clave es el ingreso al mismo, es decir cómo se selecciona al personal y cómo se lo ubica en el escalafón. Desde este punto de vista existirían dos modelos estructurales de referencia según Rafael Jiménez Ascencio¹⁷, los mismos serían: "el **burocrático corporativo** y el **managerial privado**. Ellos implican una concepción más o menos amplia con respecto a la estructura de la función y de la administración públicas, del tipo de personal necesario, su reclutamiento, formación, promoción y clasificación. El **modelo burocrático corporativo**, en su forma pura, se caracteriza por proceder a una selección masiva e inespecífica (no orientada a puestos de trabajo determinados) destinada a ingresar a un cuerpo. A dicho cuerpo se le atribuyen funciones determinadas las que, a su vez, permiten precisar el espectro de conocimientos requeridos. El otro modelo (**managerial privado**), efectúa una selección para puestos de trabajos específicos, cuyos requerimientos quedan fijados a través de un proceso de descripción de puestos. La selección es individualizada y para un puesto concreto se miden tanto las aptitudes como las actitudes de los candidatos, los conocimientos exigidos son de carácter esencialmente práctico a fin de comprobar la aptitud del candidato para el desempeño del cargo".

Habría una tercera variante, y es la del Servicio Público Británico, que se conforma en clases muy generales (ejecutiva, administrativa, etc). El acceso

¹⁷ Jiménez Ascencio, Rafael: "Selección, formación y carrera administrativa en la función pública vasca: normativa básica y situación actual"-Documentación Administrativa No. 204, abril-junio 1.985-Madrid

está abierto a todas las personas que posean las calificaciones necesarias, aplicándose las normas de ingreso. Los nombramientos se efectúan para puestos, grados o cargos dentro de una estructura jerárquica claramente definida (establecimiento), y la carrera administrativa, se realizaría dentro de la "clase" en la que se ubicó. No estaría permitido el traspaso de una clase a otra. Es una especie de punto intermedio entre los dos modelos precitados.

3) El reclutamiento

Por este tópico entenderemos el grado de apertura o no que tiene el escalafón hacia grupos sociales menos favorecidos.

Según Renate Mayntz¹⁸: "la cuestión de cómo recluta su personal la Administración Pública es relevante en un doble sentido. La importancia funcional del reclutamiento, de sus procedimientos y criterios, reside en el influjo que de aquí se deriva para la calidad del personal administrativo. Se trata de ver, sobre todo, hasta qué punto se logra que las exigencias de la actividad administrativa estén en consonancia con la cualificación del personal, sentando así una condición básica para que el personal reclutado cumpla adecuadamente con las tareas que le son encomendadas. Pero, al mismo tiempo, el reclutamiento tiene también un aspecto político; el problema estriba en la posible selectividad de la elección o en que de hecho se introduzcan limitaciones para el ingreso a la Función Pública, que equivalen a una discriminación de determinados grupos sociales. En un caso extremo significaría esto que el desempeño de las funciones públicas se convierte en un valioso monopolio, detentado y defendido por un determinado grupo de la sociedad. Si desde el trasfondo de estos dos planteamientos se considera la evolución histórica del reclutamiento para la Función Pública, se puede apreciar el paulatino surgimiento de dos tendencias. La primera de ellas se refiere a la importancia creciente que han adquirido los criterios de cualificación profesional en el reclutamiento de personal. En este proceso van desapareciendo a lo largo del tiempo la venalidad y el carácter hereditario de los cargos, el patronazgo y la cooptación sobre criterios particularistas (por ejemplo el parentesco), siendo sustituidos por procedimientos estandarizados de reclutamiento basados en la cualificación profesional. Simultáneamente se observa también una tendencia hacia una apertura cada vez mayor en el ingreso a la Función Pública."

¹⁸ Mayntz, Renate: "Sociología de la Administración Pública"; Alianza Universidad, Madrid, 1978.

Luego Mayntz continúa: "...en cuanto a origen social de los funcionarios superiores, algunos datos indican que la selectividad social es mayor en Gran Bretaña y Francia que en los Estados Unidos. En el primer caso un 97 % provenía de la clase media, para el segundo un 96%; y para el tercero - incluyendo a obreros especializados- un 81%."

4) Las promociones:

Habría escalafones que permiten un crecimiento dentro de una carrera determinada, y no permitirían el pasaje a otro agrupamiento interno o cambio de estatus laboral (por ejemplo en el caso alemán el funcionario no puede pasar al agrupamiento administrativo contratado bajo ningún punto de vista), mientras que otros escalafones permiten la movilidad interna, es decir que se puede cambiar de agrupamiento escalafonario. Cabría agregar que, desde el punto de vista de las posibilidades de ingresos externos a la carrera, habría también diferencias, dado que en el caso francés y alemán no se permiten incorporaciones externas a los puestos jerárquicos, mientras que en el modelo norteamericano e inglés los concursos de cargos jerárquicos son abiertos.

5) La estabilidad laboral:

Desde este principio, podemos argumentar que se encontrarían los escalafones que otorgan estabilidad laboral vitalicia al funcionario (caso alemán y francés), y aquellos que buscan una lógica de contratación temporaria más flexible, (caso británico y estadounidense). Creemos que esta idea está anclada en la "lógica" laboral vinculada. En el caso de Francia y Alemania, según Michel Albert¹⁹, se valora fuertemente la permanencia de un trabajador, dado que su constancia es vista como una identificación con la empresa o institución en la que revista y tal conducta es recompensada. Por el contrario en la cultura laboral norteamericana e inglesa, el trabajador es un maximizador de ingresos, con lo cual no es mal vista una alta tasa de rotación laboral; cosa que en el primer modelo sería algo descalificador.

La estabilidad laboral del empleado público, puede tener varios orígenes: a) uno de ellos proveniente de la historia, en la cual los cargos públicos eran hereditarios, conducta que luego el desarrollo transforma en estabilidad en el cargo. b) para asegurar la continuidad, imparcialidad y coherencia de la maquinaria administrativa frente a cambios políticos.

¹⁹ Albert, Michel: "Capitalismo contra Capitalismo"; Paidós, Buenos Aires, 1993.

6) Flexibilidad vs. rigidez en cuanto a las condiciones para ocupar cargos.

Están los escalafones que son flexibles en cuanto a condiciones de ocupación de cargos (puede pesar la capacitación o experiencia), como el americano, y los que son rígidos, caso alemán o francés, en los cuales existen precisas normas respecto de la capacitación requerida, antigüedad, o perfil necesario, para desempeñar cada cargo (tanto a nivel educativo como experiencia laboral previa). En el caso alemán para llegar a las jerarquías máximas del escalafón es condición la posesión de un doctorado en derecho, mientras que en el caso francés es indispensable el paso previo por la Escuela Nacional de Administración.

7) Principios en cuanto al mérito.

Este es un tema central en los escalafones modernos, dado que el criterio utilizado para establecer y medir la cualificación necesaria para ingresar y permanecer en un escalafón, será el determinante de la calidad futura del servicio.

Según Herbert Simon²⁰: "... un sistema de méritos se idea y destina a lograr las siguientes cualidades en el servicio civil:

- competencia; los empleados han de preocuparse de la eficiencia del servicio gubernamental, y que la competencia de los empleados es el principal determinante del nivel de eficiencia que se alcance;
- neutralidad; los empleados deben despreocuparse de cuestiones de "política", esto es de cuestiones de valor básico, y, por ende que el servicio civil puede y debe ser absolutamente neutral;
- igualdad de oportunidad; las oportunidades económicas de empleo gubernamental tendrían que ser accesibles a todos los ciudadanos sin mediar el favor."

Entonces, la definición de mérito pasa a ser un tema de peso en este esquema; Simon²¹ continúa: "... sin métodos válidos de prueba, el principio de mérito viene a ser sencillamente una declaración de buenas intenciones, carente de todo medio para alcanzarlas.(...); ...Visto por su lado positivo, el principio de mérito requiere que se descubran métodos apropiados para seleccionar funcionarios en base a competencia. Por su lado negativo, el proceso requiere que entren en el juego de selección consideraciones distintas de la competencia (descartar por completo los servicios prestados a determinado partido, o recomendaciones de instituciones profesionales)."

²⁰ Simon, Herbert: "La Administración Pública"; Ed. Letras, México, 1968.

²¹ Simon, Herbert: ídem.

A los principios escalafonarios que hemos explicado, los analizaremos en los próximos capítulos de este trabajo, haciendo referencia constante al caso argentino con el SINAPA.

3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 OBJETIVOS:

Este proyecto creemos que es relevante, en virtud de que, el conocer un poco más respecto de las consecuencias de los reescalafonamientos, permitiría tener una perspectiva comparativa, para otras experiencias que se intentaren de reforma del aparato estatal. En esta idea creemos que estriba su importancia práctica, dado que del mejor conocimiento y trato del funcionario público mucho depende el éxito de un proceso reformista o de modernización estatal.

El observar las problemáticas que aquejan a los funcionarios que debieron afrontar un reescalafonamiento, creemos, es una buena vía para revalorizar al agente, frente a un clima social hostil y, a veces, reformista compulsivo.

Este proyecto intenta formular recomendaciones, para ser tenidas en cuenta en los casos en los que se intentare un reescalafonamiento, teniendo como punto de vista el caso argentino. Sin caer en una actitud predictiva, trataremos de hacer, mediante nuestras recomendaciones, un intento de prognosis de las evoluciones administrativas que podría sufrir el modelo escalafonario implementado.

Otro de los objetivos de este trabajo de investigación es el de ser una sólida base para un futuro y profundo estudio de tipo cuantitativo de las consecuencias que produjo el reescalafonamiento de la Administración Pública Argentina.

3.2 OBJETIVO PRINCIPAL:

Se buscó identificar, y evaluar los problemas que surgieron de la aplicación del nuevo escalafón o reescalafonamiento, en los empleados públicos y sus consecuencias organizacionales.

3.3 TÉCNICA Y TIPO DE INVESTIGACIÓN:

Hemos realizado una investigación de tipo cualitativa que tiene como propósito brindarnos más elementos para adentrarnos en la comprensión de las problemáticas surgidas por la aplicación de un reescalafonamiento en la Administración Pública.

3.4 ENTREVISTAS:

Las entrevistas que realizamos contemplaron el relevamiento de hechos y opiniones del entrevistado, ya que hemos buscado acercarnos lo máximo posible, tanto a la realidad fáctica, como a la manera de percibir y sentir esa realidad por parte de los funcionarios. Mayntz (16) al respecto nos dice que: "(...) en la encuesta/entrevista se pueden averiguar tanto hechos objetivos como subjetivos. Consecuentemente, cabe hacer la distinción entre preguntas de hechos y preguntas de opinión. Las primeras se refieren a hechos comprobables, pudiendo relacionarse con el encuestado mismo (por ejemplo: edad, si es propietario de fincas o no, frecuencia de asistencia al cine, etc). (...) En las de opinión se exige una toma de posición subjetiva. A esta categoría pertenecen las preguntas de apreciaciones de hechos objetivos, actitudes, deseos, sentimientos, motivos y normas de comportamiento individual. La divisoria entre un tipo y otro de preguntas no es tajante".

Se elaboró una entrevista estandarizada que relevó información - objetiva y subjetiva- acerca de la situación escalafonaria actual y previa, el nivel de responsabilidad anterior y posterior, el nivel salarial antes y después, el grado de satisfacción con el reescalafonamiento; etc.

Se trabajó constantemente en la recolección de datos de tipo primario, ya que se recurrió a una entrevista de tipo estandarizada, para recabó información sobre los funcionarios públicos, y del análisis de los mismos se extrajeron algunas conclusiones respecto de las consecuencias que tuvieron los reencasillamientos en el caso de la APN argentina, desde el punto de vista del factor humano y las consecuencias organizacionales.

También, y a los efectos de formarnos un panorama más completo del proceso investigado, realizamos algunas entrevistas a aquellas personas que diseñaron el SINAPA, para poder precisar si las intenciones buscadas con el reescalafonamiento fueron alcanzadas. Además entrevistamos a algunos de los "evaluadores" que tuvieron a su cargo el reencasillamiento del personal, a los efectos de visualizar que problemas observaban en la operación de reencasillamiento, y que problemas tuvieron ellos como evaluadores.

Como prueba piloto se entrevistó a actores o informantes clave (evaluadores, investigadores, jefes de personal, diseñadores del escalafón, funcionarios con rango directivo, sindicalistas, etc), y del análisis de las respuestas, se construyó un cuestionario estandarizado que fue utilizado para encarar toda la investigación, en base a los núcleos problemáticos que surgieron.

En síntesis, a lo largo de la investigación se realizaron dos tipos de entrevistas: 1. entrevista no dirigida; y 2. entrevista estandarizada. La finalidad de la primera era exploratoria. Intentaba precisar un problema, y dar la líneas directrices para la investigación. El entrevistador no formulaba preguntas directas; se limitaba a darle al entrevistado un tema para que se explayare. Y sólo cuando las respuestas del encuestado hubieren sido, se le solicitaban precisiones, guiándolo con preguntas incidentales.

En cambio, en la entrevista estandarizada, el entrevistador formuló las preguntas prefijadas en un formulario en el orden en que se encontraban en el mismo, leyéndolas textualmente. A todos los encuestados (de los diversos organismos, de distintas categorías, y con y sin antigüedad en el cargo, etc.) se les formuló exactamente la misma encuesta, con lo que pretendimos garantizar la comparabilidad de las respuestas.

3.5 MUESTRA:

El proceso de reescalafonamiento no se produjo en toda la APN simultáneamente, sino que hubo organismos que fueron afectados antes que otros; razón por la cual es de suponer que los primeros en ser reencasillados pagaron un costo de oportunidad mayor, y fueron tomados como ejemplo por el resto para intentar adaptarse o evitar ciertos efectos no deseados. Por ello seleccionamos un organismo que representó el inicio del proceso; otro que fuere el medio; y otro, el final.

Asimismo, para balancear los sectores entrevistados, tratamos de contemplar categorías de funcionarios similares a lo largo de las tres etapas del proceso. Se realizaron 20 entrevistas por organismo, con lo cual, fueron para todo el proceso, 60 en total.

Respecto de la distribución interna de los 20 casos que se tomaron por etapa del proceso, la misma fue de la siguiente forma: 4 casos correspondientes a los funcionarios de gran antigüedad, 4 a los de poca antigüedad, 4 a los profesionales, 4 a los de maestranza, 4 a los idóneos.

En suma: se realizaron 10 entrevistas a actores clave; y 60 entrevistas estandarizadas a funcionarios de la APN.

3.6 UNIDAD DE ANÁLISIS:

Miembros de la burocracia de la Administración Pública Nacional Argentina que fueron reescalafonados, excluyendo de la misma a las Fuerzas Armadas y de seguridad, docentes, personal de la salud, guardiacárceles, personal afectado a escalafonamientos propios (Dirección General Impositiva, Comisión Nacional de Energía Atómica, etc.), y burocracias provinciales o municipales.

3.7 ANÁLISIS DE LOS DATOS:

Se realizó un análisis de tipo cualitativo, inserto en una investigación de tipo exploratorio, por las razones ya expresadas.

A partir del análisis se comparó la situación global de los entrevistados antes y después del reescalafonamiento.

3.8 CUESTIONARIO

1. ¿Qué opina Ud. del SINAPA?
2. ¿Qué opina del escalafón 1428/73?
3. ¿Cuáles cree que fueron las ventajas y desventajas de cada uno?
4. ¿Cuál de los dos escalafones le parece mejor?
5. ¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?
6. ¿Mejóro su nivel salarial el reencasillamiento?
7. ¿Cual era su situación escalafonaria anterior?
8. ¿Cuál es su posición actual en el SINAPA?
9. ¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento?, ¿Cree que fue tratado justamente? ¿Presentó recurso?
10. ¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?
11. Edad
12. Título
13. Sexo
14. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que perjudicó el reescalafonamiento?
15. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que benefició el reescalafonamiento?
16. ¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?
17. ¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora el desempeño de la administración pública?
18. ¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?
19. ¿Cree usted correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el nuevo escalafón?
20. ¿Qué opina del mecanismo de calificación de desempeño del funcionario?
21. ¿Qué opina de los cursos de capacitación profesional que se le brindan? ¿son suficientes?, ¿son elementales?, ¿muy elevados?

22. ¿Qué opinión le merece el escalafón único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

23. ¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

24. ¿Cuál es su opinión respecto de los concursos para ocupar cargos?

4. ESCALAFÓN DEL DECRETO 1428/73:

Es un escalafón que consta de 24 grillas, siendo la 1 la más baja y la 24 la más alta. Inicialmente constaba de seis agrupamientos funcionales que son los siguientes;

- Administrativo
- Profesional
- Técnico
- Mantenimiento y Producción
- Servicios Generales
- Embarcado
- Profesional Asistencial

Con posterioridad se le agrega el agrupamiento "informático", con lo que el escalafón queda finalmente constituido por siete agrupamientos.

Ingresos:

Para ingresar el personal debía rendir un concurso público, tal como se estipula en el Capítulo III. El interesado que hubiera ganado tal concurso, sería ubicado en la categoría más baja de su agrupamiento correspondiente, además podría ascender a la categoría superior si se hubiera producido alguna vacante. Se establecía así un mecanismo de ascenso automático sujeto a ciertas condiciones, como ser la antigüedad acumulada en la categoría, cifra que variaba desde uno a cinco años, dependiendo del nivel en que se encontrara (a mayor nivel se exigía una mayor permanencia en la categoría anterior para ascender).

Agrupamiento administrativo:

Estaba compuesto por aquel personal que desempeñara tareas principales de dirección, ejecución, fiscalización, o asesoramiento y al que cumple funciones administrativas principales, complementarias o auxiliares. Tenía tres tramos; el primero, era el personal de Ejecución, que iba de la categoría 2 a la 10 inclusive; el segundo era el de personal de Supervisión que comprendía las categorías 13 a 16 inclusive; y el tercero era el de personal Superior que comenzaba en la categoría 19 a 24 inclusive. Para el primer tramo el requisito era ciclo básico secundario aprobado, mayor de 18 años, haber ganado el concurso respectivo. Para el segundo el requisito era ser mayor de 21 años,

estudios secundarios completos, haber aprobado el curso de supervisión, y haber ganado el concurso respectivo. Para el tercero, los requisitos son poseer título universitario, edad mayor a 25 años, haber aprobado el curso de generalización para personal superior, y haber ganado el concurso respectivo.

Agrupamiento profesional:

Estaba compuesto por personal con título universitario y que desempeñara tareas propias de su profesión, no comprendidas en otros agrupamientos. Constaba de un único tramo que iba de la categoría 13 a la 22 inclusive. Requisitos de ingreso; poseer título universitario, y haber ganado el concurso respectivo.

Agrupamiento técnico:

Estaba integrado por personal que desempeñaba funciones técnicas y especialidades acordes. Se consideraba tanto la experiencia como los estudios realizados en escuelas técnicas. Tenía dos tramos, el primero, de tipo general se iniciaba en la categoría 2 a 10 inclusive, y el de Supervisor técnico que iba de la categoría 13 a la 17 inclusive. Requisitos: para el primer tramo eran: edad mínima 18 años, y haber ganado el concurso respectivo. Para el segundo tramo los requisitos eran: edad mínima 21 años, estudios técnicos completos, haber aprobado el curso de supervisión, haber ganado el concurso respectivo.

Agrupamiento mantenimiento y producción:

Incluía a las personas que realizaban tareas de saneamiento, producción, construcción, reparación, conservación de muebles e inmuebles, maquinarias, herramientas, embarcaciones, etc. Tenía tres tramos; el primero era para el personal menores de 18 años que desempeñasen tareas primarias; el segundo era el de personal operario que se extendía de la grilla 1 a la 8 para los oficios generales y hasta la 10 para los especializados. El tercer tramo era el del personal de supervisión, que se extendía de la categoría 9 a la 15 inclusive. Requisitos para el primer tramo: primaria completa, ser mayor de catorce años y haber ganado el concurso respectivo; para el segundo tramo: ser mayor de 18 años, haber ganado el concurso respectivo, educación primaria completa. Para el tercer tramo; antigüedad de un año en la categoría 8, haber aprobado el curso de supervisión, reunir las condiciones generales para la función, haber ganado el concurso respectivo.

Agrupamiento de servicios generales:

Personal que cumpla tareas de atención al personal, al público, o conducción de vehículos livianos, vigilancia y limpieza. Tenía tres tramos; el primero para personal menor de edad, el segundo era de personal de servicios, que se extiende de la categoría 1 a 8 inclusive, y el tercero, personal supervisor de servicios auxiliares que se extiende de la grilla 4 a la 12 inclusive. Requisitos, para el segundo tramo, ser mayor de 18 años, educación primaria completa, haber ganado el concurso respectivo. Para el tercer tramo se necesitaba haber aprobado el curso de supervisión, tener las condiciones generales para la función, haber ganado el concurso respectivo.

Agrupamiento personal embarcado:

Personal que cumplía funciones de conducción, operación, reparación y servicios de embarcaciones de distinto porte. Tenía dos tramos, el primero era el del personal con patente habilitante, otorgada por la Prefectura Naval Argentina, iba de la categoría 5 a 17 inclusive; el segundo era el de personal sin patente e iba de las categorías 3 a 13.

Agrupamiento profesional asistencial:

Incluía al profesional del arte de curar que se desempeñaba en unidades hospitalarias y asistenciales. Se los ubica en el nivel 13. Requisitos, haber ganado el concurso respectivo y tener título universitario.

Este escalafón permitía el cambio de agrupamiento y para el mismo fijaba las siguientes condiciones;

- vacante en el agrupamiento de destino.
- reunir las condiciones de acceso al agrupamiento.
- si al agente se le asigna una categoría comprendida en los tramos de promoción automática el requisito del concurso queda exceptuado.
- el aspirante deberá pasar las pruebas (aún de grillas anteriores) correspondientes al tramo en el que fue ubicado.
- el cambio de agrupamiento se producirá en la misma categoría que tenía en su agrupamiento de origen.
- la antigüedad se computará desde el ingreso del agente al nuevo agrupamiento.

4.1 La estructura salarial

La estructura del salario estipulada por este escalafón se basaba en tres ideas, una, la de asignación básica de la categoría; la de los adicionales salariales, y los suplementos.

-La asignación básica era una suma de dinero que establecía un nivel remunerativo básico de acuerdo a la categoría de revista.

-Los adicionales salariales son remuneraciones que se los agrupaba en las siguientes categorías:

De tipo general;

-Dedicación funcional: se incluye en ella a los agentes que revisten en los diversos tramos de Personal Superior del agrupamiento administrativo o similares, excepto el profesional.

-Responsabilidad Jerárquica: contempla al personal incluido en el tramo de Supervisión de los agrupamientos administrativo, técnico, de mantenimiento y producción, servicios generales, o en iguales categorías de otros agrupamientos, excepto el profesional.

-Responsabilidad profesional: corresponde a los agentes del agrupamiento profesional.

-Bonificación especial: se abonará al personal no incluido en los ítems anteriores.

De tipo particular;

-Antigüedad: por cada año de la misma el agente percibe un 6 por mil de la asignación de la categoría de revista (sueldo bruto).

-Título: varía de un 10% a un 7% de la asignación de la categoría.

-Permanencia en categoría: adicional percibido por los agentes que se encuentren en categorías que no impliquen un ascenso automático. Se cobra a partir del segundo año de permanencia en el puesto. Su monto será equivalente al 70% de la diferencia entre esa categoría y la superior. Para la grilla 24 se establecerá un nivel del 15 %.

-Mayor horario: para agentes hospitalarios.

-Por jerarquización: para personal profesional asistencial y de enfermería.

4.1 La estructura salarial

La estructura del salario estipulada por este escalafón se basaba en tres ideas, una, la de asignación básica de la categoría; la de los adicionales salariales, y los suplementos.

-La asignación básica era una suma de dinero que establecía un nivel remunerativo básico de acuerdo a la categoría de revista.

-Los adicionales salariales son remuneraciones que se los agrupaba en las siguientes categorías:

De tipo general;

-Dedicación funcional: se incluye en ella a los agentes que revisten en los diversos tramos de Personal Superior del agrupamiento administrativo o similares, excepto el profesional.

-Responsabilidad Jerárquica: contempla al personal incluido en el tramo de Supervisión de los agrupamientos administrativo, técnico, de mantenimiento y producción, servicios generales, o en iguales categorías de otros agrupamientos, excepto el profesional.

-Responsabilidad profesional: corresponde a los agentes del agrupamiento profesional.

-Bonificación especial: se abonará al personal no incluido en los ítems anteriores.

De tipo particular;

-Antigüedad: por cada año de la misma el agente percibe un 6 por mil de la asignación de la categoría de revista (sueldo bruto).

-Título: varía de un 10% a un 7% de la asignación de la categoría.

-Permanencia en categoría: adicional percibido por los agentes que se encuentren en categorías que no impliquen un ascenso automático. Se cobra a partir del segundo año de permanencia en el puesto. Su monto será equivalente al 70% de la diferencia entre esa categoría y la superior. Para la grilla 24 se establecerá un nivel del 15 %.

-Mayor horario: para agentes hospitalarios.

-Por jerarquización: para personal profesional asistencial y de enfermería.

Los suplementos se agrupaban en torno a los siguientes rubros:

-zona: contempla a aquellos agentes que presten servicios permanente en zonas establecidas normativamente como desfavorables.

-riesgo: desempeño de tareas en las que corra peligro la integridad psicofísica del agente.

-subrogancia: desempeño interino de un cargo jerárquico mayor. Se abonará la suma que cubra tal desfasaje.

No se produce sobre estos haberes descuentos impositivos.

4.2 El escalafón 1428/73 y su dinámica organizacional

El escalafón que hemos descrito brevemente (el del decreto 1428/73), se aplicó de una manera muy reducida respecto de todas las posibilidades que el diseño original permitía; se suspendieron los ascensos por concurso, los mecanismos de ingreso, etc. También, el escalafón sufrió conductas adaptativas, a raíz de las rigideces de los sucesivos planes económicos de los gobiernos de turno. Debido a la imposibilidad de conseguir incrementos salariales se recurría al ascenso de categoría. A través de este mecanismo se obtenía el aumento pretendido, pero se distorsionaba el ordenamiento escalafonario, ya que era posible encontrar ascensoristas revistando en la grilla 23. Esta situación destruía la relación que debería haber existido entre nivel de responsabilidad y grilla de revista en el escalafón.

Otra distorsión observada fue que la pirámide salarial estaba achatada, porque nadie empezaba desde los niveles inferiores (grillas 1, 2, etc.) sino la gran mayoría de los agentes comenzaban su carrera a partir de las grillas 15, 16, 17, con lo cual el "mapa" del escalafón no se asemejaba a una forma piramidal, sino a un perfil de tipo "árbol", ya que el grueso de los agentes se agrupaban en seis o siete categorías. Este escalafón preveía un sistema de ascensos por concurso para determinados tramos, que con el transcurso del tiempo se transformó en ascensos automáticos cada cierto lapso. También, estaba prevista una remuneración a la antigüedad en la función pública, tema que luego veremos será suprimido por el SINAPA. Todo esto pretendería demostrar que la constitución de un escalafón o de un sistema de carrera administrativa no depende tanto de lo adecuado de su diseño originario como de la realidad en la que deberá ser implementado. La aplicación de un escalafón se da en un escenario, en el cual influyen factores que exceden la naturaleza técnica del sistema y no son controlables desde él. Habría un gran condicionamiento por parte de variables externas al esquema, las que modelarían su aplicación práctica y condicionarían en alto grado sus posibilidades de éxito.

Con respecto al funcionamiento de los agrupamientos, afirma la Lic. Reymondes²² que: "Cada agrupamiento se halla a su vez subdividido en un número desigual de categorías reagrupadas en distintos tramos.

En la estructura jerárquica del escalafón los diferentes agrupamientos están concebidos sin autonomía y con una referencia implícita al agrupamiento

²² Reymondes, Estela: ídem.

administrativo, que al igual que el agrupamiento sistema de cómputos de datos, alcanzan el máximo nivel de la escala (grilla 24). Este hecho sumado al permanente deterioro del nivel de las remuneraciones, que solo permite el aumento de salarios por el ascenso de categorías, ha desvirtuado en la práctica el fin para el que fueron ideados los distintos agrupamientos: la clasificación de funciones.

Así se ha generado un sobredimensionamiento del agrupamiento administrativo en el cual tienden a ubicarse la mayoría de los agentes y el correspondiente vaciamiento de los demás agrupamientos.

(...) el grueso del personal ocupado en el 1428/73 se sitúa en el agrupamiento administrativo que incluye el 52,22% del total de la planta permanente".

El escalafón 1428/73, con el correr del tiempo fue "erosionado" tanto por sucesivos decretos modificatorios, como por conductas adaptativas por parte de los funcionarios. En este sentido, sostiene la Lic. Reymondes que: "(...) el grado de heterogeneidad y dispersión que existe en este tramo del escalafón (agrupamiento administrativo) es significativo. Si bien no se cuenta con una información acotada para el resto de los tramos del agrupamiento administrativo ni tampoco para los demás agrupamientos, puede inferirse que la falta de relación entre función y nivel escalafonario es una constante para el conjunto del escalafón 1428/73. Nos encontramos así frente a un universo complejo e indiscriminado de tareas, funciones y responsabilidades sin correspondencia de una jurisdicción a otra. Esto plantea la necesidad de una mejor definición de los puestos de trabajo que permita una mayor racionalidad en la asignación de las funciones".

No solo el escalafón se encontraba erosionado en su ordenamiento interno, sino también en su área de cobertura. Al respecto concluye Reymondes que: "(...) puede inferirse en primer lugar, que la incidencia de la dotación del mencionado escalafón, sobre el total del personal ocupado en la APN, reviste poca importancia cuantitativa, ya que no llega a constituir ni un 12% de ese total.

Con respecto a los rasgos globales que diseñan la distribución de efectivos en la grilla escalafonaria, puede concluirse que las premisas normativas no se corresponden con las situaciones fácticas. Así se evidenció que los tramos inferiores de la escala no tienen utilidad, que los diferentes agrupamientos no son demostrativos de los tipos diferenciados de funciones

necesarias en un escalafón general, que no se deduce de los datos analizados una efectiva relación entre la ubicación categorial de los agentes y la asignación de funciones y que existe un sobredimensionamiento del agrupamiento administrativo en desmedro de los restantes. Estas constataciones, no tienen un carácter novedoso, pero pueden servir de pruebas empíricas, ante futuros proyectos que traten de revalorizar una verdadera carrera administrativa en el ámbito de la APN".

5. EL ESCALAFÓN ACTUAL (SINAPA).

El PEN decidió implementar un nuevo escalafón para la administración pública nacional dado que en la realidad administrativa del Poder Ejecutivo se verificaron anomalías referidas sobre todo a los RRHH, tales como: ingresos y promociones discrecionales, inexistencia de proyección de una carrera administrativa, ausencia de sistemas de evaluación, desajuste entre las categorías de revista y las funciones efectivamente desempeñadas (véase nota de elevación del Secretario de la Función Pública del SINAPA al Comité de Contralor de la Reforma Administrativa). Estos fueron los principales motivos que determinaron la creación del SINAPA. Ahora vamos a analizar el nuevo escalafón implementado por el PEN. Este contempla seis niveles, de la A a la F, con especificaciones por cada nivel y con la posibilidad de alcanzar diferentes grados dentro de cada uno de ellos. Respecto de los agrupamientos habría uno de tipo general, que comprendería las funciones administrativas, técnicas, profesionales y de servicios; y otro, científico-técnico, que agruparía al personal de los organismos de investigación, que ejercieran las funciones dirigidas a la generación, mejoramiento, difusión y aplicación de conocimientos científicos en general, la investigación y el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos especializados y actividades asociadas en los organismos científicos. El grueso de la APN quedaría comprendido en un solo escalafón. El nuevo escalafón suprimió las remuneraciones por antigüedad, además de los adicionales por título, debido a que el personal de la APN fue reencasillado de acuerdo a su grado de instrucción. Las funciones del nivel A son las siguientes: planeamiento, organización y control, participación en formulación y proposición de planes, políticas y líneas de acción. Para este nivel es necesario poseer título universitario y formación general y especializada en la función, al igual que para el nivel B. Las funciones de este último nivel son: planeamiento, organización y control, desarrollo de planes y proyectos en el campo administrativo, profesional o técnico. Las funciones del nivel C son las siguientes: Organización y control. Estos funcionarios están sujetos a planes y marcos normativos, pero gozan de autonomía para usar su propia iniciativa. Requisitos: título secundario y formación general y especializada en la función.

Los requisitos para el nivel D son: tener cumplido el Ciclo Básico de la enseñanza secundaria y formación específica para la función. Las funciones

de este nivel son: Tareas de cierta diversidad, conocimiento en aplicación de técnicas específicas, y control de unidades de menor nivel.

Las funciones del nivel E son tareas de escasa diversidad con aplicación de conocimientos específicos y supervisión eventual personal. La capacitación necesaria es idéntica a la requerida para el nivel D. Para ingresar al nivel F se requiere tener estudios primarios completos. Son funciones de este nivel: las tareas simples sin diversidad sujetas a rutinas surgidas del nivel superior. Para ingresar a estos niveles hay edades mínimas requeridas, para el más bajo es de 16 años, en tanto que para el más alto es de 30 años.

Unidades retributivas por nivel y grado del SINAPA (1993/91)

NIVELES	GRADO 0	GRADO 1	GRADO 2	GRADO 3	GRADO 4
A	866	944	1028	-----	-----
B	541	589	643	-----	-----
C	338	368	401	437	-----
D	225	245	267	291	318
E	150	164	178	194	212
F	100	109	119	130	141

El cuadro precedente nos muestra el diseño originario del SINAPA, las unidades retributivas fueron un recurso para evitar la distorsión inflacionaria del escalafón, como también fueron un instrumento mediante el cual se podía fijar el valor de la unidad en función de los criterios económicos imperantes.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 1991, se fija por decreto nº 2712/91 el valor de la unidad retributiva en \$ 2,8, equivalente a U\$S 2,8. Según lo recogido en las entrevistas realizadas a los informantes clave la pretensión de los diseñadores del escalafón era que el valor de la unidad retributiva fuese de \$ 5, pero las tratativas con el Ministerio de Economía finalizaron fijando el valor en \$2,8, teniendo en cuenta un estricto criterio de caja.

Por resolución 152 del 15 de octubre de la Secretaría de la Función Pública se introduce una "suavización" del sistema dado que se produce un reconocimiento "por única vez" a la antigüedad y al nivel de educación formal alcanzado por los agentes. Se instaura una grilla mediante la cual se evalúan las dos variables precitadas (antigüedad-educación) y luego se produciría una variación en el grado correspondiente. Nótese que el sistema original

pretendía anular completamente el concepto de antigüedad, y es evidente que en esta resolución se realiza alguna contemplación al respecto.

El 9 de agosto de 1993 por Decreto n° 1669/93 el SINAPA sufrió una gran modificación, por la que se incrementaban los grados, cuya escala sería de 1 a 10, en tanto que los niveles permanecieron iguales. Una de las principales razones reales de este cambio parecería haber sido la constatación de numerosas situaciones de agotamiento de los grados, es decir de ausencia de posibilidades de carrera horizontal, de ciertos agentes que en virtud de la antigüedad acumulada fueron compensados en el reencasillamiento con un grado mayor.

Con estas modificaciones, la estructura del sistema quedaría de la siguiente manera;

Unidades retributivas del SINAPA modificación decreto n°1669/93

NIVEL	GRADO 1	GRADO 2	GRADO 3	GRADO 4	GRADO 5	GRADO 6	GRADO 7	GRADO 8	GRADO 9	GRADO 10
A	880	950	998	1047	1100	1155	1212	1273	-----	-----
B	595	650	710	746	783	822	863	906	951	-----
C	375	400	430	452	474	498	523	549	576	605
D	270	290	310	330	347	364	382	401	421	442
E	165	180	195	210	221	232	243	255	268	281
F	115	127	134	141	148	155	163	171	180	189

Por Decreto n°769/94 del 12/5/94 se le introduce una nueva modificación al sistema, en la norma se introduce un tercer agrupamiento, el especializado, y de esta manera existirían tres agrupamientos, el general, el científico-técnico y el especializado. En la normativa anterior, existía alguna indefinición respecto de los agrupamientos, dado que en el "general" estaría incluido el grueso de la Administración Pública, mientras que en el científico-técnico estarían algunos organismos de funciones científicas. Pero la introducción de esta tercera distinción (especializado) crearía una nueva categoría en la cual estarían incluidos aquellos funcionarios que prestan tareas de asesoramiento

En cuanto a otras particularidades del SINAPA, podemos mencionar la de un sistema de capacitación permanente del empleado, y un mecanismo de evaluación de desempeño anual que vincula ambas variables mencionadas.

La capacitación sufrió algunas modificaciones en cuanto a contenidos y acreditación de la cursada, pero en lo esencial, el artículo 52 del decreto n° 993/91 establece un Sistema Nacional de Capacitación que supervisará la

realización de cursos, seminarios y otras actividades. El centro de este sistema estaría fincado en el Instituto Nacional de la Administración Pública. Además se estipula que el agente que no cumpla con el requisito formativo se verá inhibido de ser calificado como sobresaliente.

El universo de agentes alcanzados por la obligatoriedad de la capacitación es casi total, dado que también se incluye a los cargos con funciones ejecutivas.

5.1 La evaluación de desempeño del SINAPA

Por Resolución de la Secretaría de la Función Pública de 1992 (SFP n° 53) se estableció la primera evaluación de desempeño que tendrían los agentes incluidos en el SINAPA. En los considerandos de la misma se exponían los principales objetivos perseguidos con la misma:

"Que resulta conveniente asegurar los principios de objetividad neutralidad que deben imperar en los procedimientos.

Que es necesario incorporar modernas técnicas de evaluación de desempeño que permitan conocer la actuación y posibilidades de desarrollo del personal que se encuadra en el SINAPA.

Que se requiere prever actividades de desarrollo y capacitación tendientes a conformar una política de RRHH en la Administración Pública Nacional".

El organismo que tiene a su cargo el proceso evaluatorio se denomina Comité de Evaluación, y está integrado por el titular de la Unidad Organizativa de nivel de Dirección Nacional o General a la que pertenezca el personal a evaluar, de dos a cuatro personas de la línea jerárquica inmediatamente inferior y el representante gremial de la Unión del Personal Civil de la Nación en carácter de veedor.

Las evaluaciones correspondientes a los Directores Nacionales y Generales, Subdirectores y Jefes de Departamento, o jerarquía equivalente, así como el personal que dependa de la autoridad política, serán realizadas por el superior directo del evaluado, como autoridad interviniente.

El Comité de Evaluación tiene por función refrendar y suscribir la evaluación final de cada agente, tomando como elementos de juicio, el informe del superior inmediato de aquel. La normativa estipula que dicho informe debe atenerse estrictamente a la metodología de evaluación.

Las evaluaciones se realizan diferenciadamente según el nivel jerárquico de los agentes (Nivel gerencial, nivel medio -con y sin personal a cargo-, nivel operativo).

La resolución también establece que para evaluar cada uno de los factores se utilizará una escala de cinco posiciones, y deberá adjudicarse la que mejor refleje el desempeño del evaluado. La escala se basa en los siguientes criterios:

-Desempeño Sobresaliente: se superan los objetivos de un plan de trabajo ambicioso, logrando resultados muy rara vez alcanzados (4 puntos).

-Desempeño Claramente Superior: se superan holgadamente los objetivos de un plan de trabajo normal o se cumplen los de un plan de trabajo ambicioso (3 puntos).

-Desempeño Normal: se alcanzan los niveles exigidos por el organismo, los objetivos de un plan de trabajo normal se logran plenamente (2 puntos).

-Desempeño Regular: se logran mínimamente los objetivos, no se realizan totalmente los objetivos de un plan de trabajo normal (1 punto).

-Desempeño Deficiente: no se alcanzan los objetivos de un plan de trabajo normal, no satisface los requerimientos mínimos (0 punto).

La evaluación global que se obtenía en base a puntaje obtenida en la sumatoria de cada ítem debía ser trasladada a la escala final:

Sobresaliente: el desempeño está muy por encima de los requerimientos del puesto de manera sostenida.

Bueno: el desempeño cubre los requerimientos del puesto.

Deficiente: el desempeño no cubre los requerimientos básicos del puesto.

Transcribiremos una planilla o formulario de evaluación tipo, a los efectos de ejemplificar el mecanismo. Hemos seleccionado la correspondiente a un nivel medio sin personal a cargo.

CONCEPTO	4 PUNTOS	3 PUNTOS	2 PUNTOS	1 PUNTO	0 PUNTO
1. Competencia profesional para la función: Nivel de conocimientos requeridos para el eficaz ejercicio de la función y/o el puesto. Puede ser de naturaleza profesional, empírica o adquirida en el trabajo.	i) Dominio de todas las fases de su trabajo y tareas relacionadas. Excelente nivel de actualización. Excepcionalmente requiere asesoramiento	ii) Posee conocimientos superiores a los necesarios para el desenvolvimiento de su trabajo y tareas relacionadas. Muy buena actualización. Requiere asesoramiento en caso de extrema dificultad.	iii) Posee conocimientos teórico y prácticos adecuados al puesto y actividades conexas necesita ser asesorado en casos especiales.	iv) Tiene conocimientos limitados, solo suficientes para cubrir los requerimientos mínimos del puesto. Necesita consultar constantemente.	v) No tiene los conocimientos mínimos requeridos para desenvolverse en su trabajo adecuadamente. Tiene dudas hasta en los aspectos fundamentales
2. Cumplimiento con el trabajo: Capacidad de completar estudios, análisis y proyectos de acuerdo a metas y plazos originalmente pactados.	i) Optimo cumplimiento en tiempo y en forma de todos los temas que se le encargan. Excelentes resultados.	ii) Buen manejo de los plazos de tiempo en cumplimiento de las metas de trabajo. Muy buenos resultados.	iii) Normalmente cumple con sus trabajos en término. Los resultados son adecuados.	iv) Es irregular en el cumplimiento de sus trabajos. En algunas ocasiones los plazos no son respetados. Sus presentaciones son desprolijas.	v) Nunca cumple con sus trabajos en término. Siempre encuentra dificultades que le impiden el cumplimiento de los plazos. Sus presentaciones son defectuosas y fuera de término.
3. Capacidad analítica: Aptitud para identificar problemas, discernir tendencias o procesos, pronosticar efectos o consecuencias y describir fenómenos.	i) sobresaliente actitud analítica. En el ejercicio de su especialidad evalúa sistemáticamente todos los factores con excepcional criterio.	ii) Analiza profunda e integralmente los aspectos de las situaciones sometidas a su estudio, valorando con claridad componentes e implicancias.	iii) Analiza las situaciones emergentes de su trabajo específico en forma satisfactoria, tomando en cuenta los elementos determinantes.	iv) En sus análisis no llega a conclusiones frente a los hechos evidentes. No es objetivo en el análisis.	v) Incapaz de valorar hechos y sacar conclusiones. Razonamiento confuso.
4. Confiabilidad: Seriedad y responsabilidad con que se encara la tarea, en particular cuando se trata de trabajos de carácter reservado o confidencial.	i) Máximo compromiso y seriedad profesional para encarar los trabajos que se le asignan en su área. Totalmente confiable y reservado cuando maneja información confidencial, de la cual ha dado innumerables pruebas.	ii) Buen nivel de compromiso y seriedad profesional. Se pueden confiar asuntos reservados en sus manos.	iii) Es serio profesionalmente. Maneja la información reservada con responsabilidad y discreción.	iv) Es a veces negligente en el manejo de información reservada.	v) Carece de seriedad profesional. Todo lo encara superficialmente. No se le pueden encargar trabajos que contengan información de carácter reservado.
5. Interés por el trabajo: Nivel de rendimiento que se mantiene aún en períodos difíciles a fin de lograr lo que se ha emprendido.	i) Excepcional rendimiento, siempre dispuesto. Se consagra plenamente a su trabajo.	ii) Muy buen rendimiento y disposición. En situaciones difíciles su rendimiento no disminuye.	iii) Rendimiento parejo y uniforme, tiene tendencia a decaer en ocasiones en que se debe realizar trabajo bajo presión.	iv) Rendimiento discontinuo y desperejo. Se deja influenciar por factores ambientales.	v) Totalmente discontinuo en su rendimiento con marcada indiferencia en la consecución de sus fines.

CONCEPTO	4 PUNTOS	3 PUNTOS	2 PUNTOS	1 PUNTO	0 PUNTO
6. Aptitud formativa: Grado de preocupación por la formación propia.	i) Considera que la formación es fundamental y aprovecha todas las oportunidades para sí, para mejorar sus conocimientos aunque ello implique un esfuerzo personal suplementario.	ii) Considera que la formación es importante y aprovecha todas las oportunidades que se le presentan.	iii) Considera que la información es conveniente en tanto sea útil para el trabajo encomendado.	iv) No demuestra demasiado interés por mejorar sus conocimientos profesionales.	v) No le preocupa la formación en absoluto.
7. Capacidad de asesoramiento e información: Habilidad para la transmisión del conocimiento en la presentación de informes verbales o escritos.	i) Máxima aptitud para brindar información y asesoramiento pertinente oportuno y práctico.	ii) Buen nivel de asesoramiento. Sus intervenciones son siempre útiles y oportunas.	iii) Asiste en situaciones de rutina profesional. Ante temáticas difíciles o complejas puede resultar inseguro y poco práctico.	iv) Sus intervenciones y asesoramientos son desordenados y poco claros. Escaso sentido de la oportunidad.	v) Sus opiniones y asesoramientos son siempre inadecuados y faltos de oportunidad. Pobre calidad en el contenido de la información.
8. Colaboración: Empeño en alcanzar los objetivos comunes a través del interés demostrado por el trabajo propio y de los demás.	i) Ofrece permanentemente su colaboración ante cada circunstancia y problema. Su accionar constante inspira seguridad y confianza en el grupo de trabajo.	ii) Está bien dispuesto a colaborar. Casi siempre es requerido para colaborar en la solución de problemas. Su actitud es reconocida y valorada.	iii) No es contrario a la colaboración. Normalmente lo hace discretamente.	iv) Aporte limitado y circunstancial. A veces poco dispuesto a colaborar.	v) No colabora. Siempre tiene dificultades para colaborar con sus pares o superiores.
9. Iniciativa: Capacidad de pasar a la acción asumiendo riesgos para alcanzar objetivos en programas o proyectos fuera de las rutinas establecidas para su sector.	i) Siempre pasa a la acción asumiendo los riesgos que se desprenden de un nuevo emprendimiento.	ii) Frecuentemente pasa a la acción asumiendo los riesgos.	iii) En algunas oportunidades pasa a la acción asumiendo los riesgos que esto implica.	iv) No asume responsabilidades que no estén pautadas previamente.	v) Inseguro. Solo cumple con la rutina establecida. Continuamente transfiere la responsabilidad a superiores, pares o subordinados.
10. Autonomía: Capacidad para conducirse con independencia dentro del marco normativo y legal.	i) Resuelve por sí mismo situaciones complicadas. Utiliza recursos e ideas originales más allá de las instrucciones.	ii) Normalmente no precisa instrucciones. Se desempeña independientemente.	iii) Puede resolver problemas corrientes por sí mismo.	iv) Cumple con las directivas pero a menudo necesita ayuda en la forma de hacerlo.	v) Hay que indicarle la forma de hacer todas y cada una de las directivas encomendadas.
11. Adaptabilidad: Capacidad para manejarse en situaciones que impliquen cambios o alteraciones en las actividades previstas y generar nuevas acciones, de acuerdo con las demandas cambiantes.	i) Comprende y acepta la evolución y cambios organizativos. Nunca encuentra dificultades para encarar situaciones nuevas o cambiantes y siempre se involucra dinámicamente.	ii) Comprende y acepta los cambios y normalmente se adapta bien a ellos.	iii) Le cuesta aceptar los cambios y únicamente hace lo que se le indica para adaptarse a ellos.	iv) No comprende la necesidad de cambios y es frecuente que se resista a los mismos.	v) Es totalmente reactivo a cualquier tipo de cambio.

Para determinar la evaluación final, se consideraba el puntaje global y se lo medía dentro de la siguiente grilla:

NIVEL	PUNTAJES REQUERIDOS		
	SOBRESALIENTE	BUENO	DEFICIENTE
I. NIVEL GERENCIAL	43-64	22-42	0-21
II NIVEL MEDIO			
Con personal a cargo	35-52	18-34	0-17
Sin personal a cargo	29-45	16-28	0-15
III. NIVEL OPERATIVO			
Con atención al público	24-35	13-23	0-12
Sin atención al público	19-28	10-18	0-9

Esta ha sido una breve descripción de la primera evaluación de desempeño que tuvo el escalafón (1992). Como breve resumen cabría agregar que no tenía cupos -en cuanto a cantidad de sobresalientes, buenos o deficientes- y tres categorías finales de evaluación. Preveía también una bonificación (un sueldo extra) para aquellos empleados calificados como sobresalientes.

Segunda evaluación:

Con posterioridad, tomó estado público la resolución de la Secretaría de la Función Pública nº 021/93 que introdujo modificaciones en el esquema anterior. La citada resolución sustituyó en un todo a la anterior, y en sus considerandos explicaba:

"Que corresponde precisar y homogeneizar la normativa vigente en la materia en base a la experiencia realizada.

Que es necesario ajustar los criterios para la asignación de las bonificaciones por desempeño destacado, favoreciendo un otorgamiento más equitativo de las mismas dentro de cada organismo.

Que resulta imprescindible controlar la aplicación del sistema para asegurar el pleno cumplimiento de sus finalidades"

Básicamente podemos decir que las grandes transformaciones se operaron sobre las categorías finales de evaluación, que pasan de ser tres a cinco (sobresaliente, muy bueno, bueno, regular, y deficiente).

Por otro lado, se establecen cupos de calificaciones finales por categoría:

- a) Sobresaliente: hasta el 10 % de los agentes evaluados.
- b) Muy bueno: hasta el 20 % de los agentes evaluados.
- c) Deficiente: hasta el 10 % de los agentes evaluados.

La idea sería poner un límite máximo a los ocupantes de las categorías y no a los mínimos. Además observamos que no hay un cupo para los buenos ni los regulares.

Se pone también un cupo a las bonificaciones por desempeño sobresaliente de hasta el 10 % de los agentes evaluados por organismo.

En cuanto al formulario de cinco posiciones para evaluar cada factor queda establecida en la siguiente forma:

- i) se superan ampliamente.
- ii) se superan.
- iii) se logran.
- iv) se alcanzan ocasionalmente.
- v) no se alcanzan.

En cuanto a la calificación final la misma queda de la siguiente forma:

- POSICIÓN i): 4 puntos
- POSICIÓN ii): 3 puntos
- POSICIÓN iii): 2 puntos
- POSICIÓN iv): 1 punto
- POSICIÓN v): 0 punto

La tabla de conversión de puntajes finales queda de la siguiente forma:

NIVEL	SOBRESAL.	MUY BUENO	BUENO	REGULAR	DEFICIENTE
GERENCIAL	56-51	50-37	36-23	22-9	8-0
MEDIO PROFES. CON PERS. A CARGO	48-44	43-32	31-20	19-8	7-0
MEDIO CON PERSONAL	48-44	43-32	31-20	19-8	7-0
MEDIO SIN PERSONAL	40-37	36-27	26-17	16-7	6-0
OPERATIVO CON PERS.	32-29	28-21	20-13	12-5	4-0
OPERATIVO SIN PERS.	24-22	21-16	15-10	9-4	3-0

Más tarde por resolución nº 392/94 de la Secretaría de la Función Pública se le incorporan modificaciones a la evaluación de desempeño. El cambio que más nos interesa es aquel que afecta los conceptos o categorías de las calificaciones finales del proceso. Los contenidos de las mismas han permanecido iguales, simplemente se cambia la denominación.

RES SFP Nº 21/93	RES SFP Nº 369/94
SOBRESALIENTE	MUY DESTACADO
MUY BUENO	DESTACADO
BUENO	BUENO
REGULAR	REGULAR
DEFICIENTE	DEFICIENTE

Por otro lado se introdujo una modificación en el tema de los cupos, que permanecieron en cuotas idénticas al de la norma anterior (RES SFP Nº 21/93), y se establece que las vacantes que se produjeran en la calificación de muy destacado no pueden ser cubiertos por agentes destacados; y por otro lado, se permite un mecanismo de flexibilización de cupo, dado que se prevé la solicitud fundada de excepciones a la unidad de análisis correspondiente, cuando no se supere el 40 % de calificaciones como BUENO.

Trazando un sucinto resumen de la evolución de la evaluación de desempeño observamos que en la breve historia del SINAPA, hasta el momento, ha habido tres evaluaciones de desempeño del personal (1992/93/94) cada una de las cuales sufrió diversas modificaciones. La primera -1992- constaba de tres categorías y no había sistema de cupos. La segunda 1993 constaba de cinco categorías y establecía un límite máximo (cupos) en la cantidad de agentes en las categorías más elevadas y en la más baja.

En la evaluación de 1994, el sistema también tuvo cinco categorías, pero se ha flexibilizado el cupo, al permitirse a la autoridad correspondiente solicitar ciertas excepciones al límite.

El SINAPA establece un sistema de evaluación anual de los agentes, el que contempla dos requisitos; por un lado, la capacitación o cantidad de créditos reunidos, y por otro el concepto de las tareas y funciones realizadas.

5.2 La capacitación en el SINAPA.

El escalafón incorpora un subsistema de capacitación permanente del agente, el cual debe reunir una cantidad determinada de créditos anuales. El punto de partida es una visión generalizada del Estado, del proceso de reforma del mismo, estructura, etc, para luego ir especificando los contenidos en cursos especializados de acuerdo a las distintas funciones de los funcionarios (de lo general a lo específico).

Hasta el momento ha habido dos marcos normativos distintos que regularon el proceso de capacitación del escalafón.

El primero de ellos, entre otras normas RES SFP N° 48/92, N° 151/92, establecía la equivalencia de un crédito por treinta horas de cátedra. En general, un agente del nivel C, para promover de un grado 1 a 2 debía acumular 120 horas de cátedra que equivalían a 4 créditos.

Había distintos cursos de capacitación, teniéndose en cuenta el nivel de los funcionarios asistentes. Para los niveles A y B se establecería del Curso de Alta Gerencia Pública, para los niveles C, el Curso de Formación Superior, y para los niveles D, E, y F, el programa de Entrenamiento Laboral.

La resolución SFP N° 42/94 cambia el encuadre que hemos descrito. Se mantienen las denominaciones para los diferentes cursos de acuerdo al nivel del funcionario, pero se modifica la relación entre la cantidad de horas cátedras y su equivalencia en créditos de capacitación. Se establece una relación de 1 a 1 (un crédito = una hora cátedra).

programa	nivel	grado	cursos	créditos anuales
Permanente de Alta Gerencia Pública	A Y B	hasta el 5to. grado	Ciclo Básico. Sistema de Actualización.	60 60
	A Y B	desde el 6to. grado	Sistema de Actualización.	45
Formación Superior	C	hasta el 5to. grado	Ciclo Básico. Sistema de Actualización.	60 60
	C	desde el 6to. grado	Sistema de Actualización.	45
Entrenamiento Laboral	D	Hasta el 5to. grado		45
	D	Desde el 6to. grado		30
	E Y F	todos los grados		30

La resolución SFP N° 105/94 es la que aprueba el Sistema Nacional de Capacitación; y en los considerandos establece:

"Que por su competencia legal, el Instituto Nacional de la Administración Pública es el órgano rector del Sistema Nacional de Capacitación de personal al servicio de la Administración Pública Nacional.

Que los procesos de capacitación tendientes a producir cambios en las organizaciones y optimizar su funcionamiento requieren de un proceso continuo de evaluación de resultados y de las consiguientes modificaciones y ajustes.

Que la experiencia acumulada a través de las actividades referidas a la capacitación de agentes y funcionarios públicos, encuadrados en el SINAPA, realizadas en ejercicios anteriores ha proporcionado los elementos necesarios par el diseño de las futuras actividades".

A los efectos de mostrar sucintamente la orientación de los cursos, mencionaremos los diferentes programas con sus módulos internos:

Programa de Alta Gerencia Pública:

1. Nuevos escenarios en la agenda internacional.
2. Nuevos roles del Estado
3. Gerenciamiento Estatal de Políticas Públicas.
4. Ética, Administración y Democracia
5. Visión integradora de la Gerencia Pública.
6. Objetivos y Planes de acciones de Gobierno

Los módulos 1 a 4 inclusive son obligatorios, los 5 y 6 pueden ser cambiados por actividades a cargo de las diferentes jurisdicciones con contenidos específicos de las mismas.

Sistema de actualización Gerencial

Seminario permanente nuevos escenarios en la agenda internacional.

Seminario permanente nuevos roles del Estado y nuevas modalidades de Administración Federal.

Subprograma de incorporación y adaptación de tecnologías de gestión pública avanzada.

Subprograma de herramientas informáticas para la Gerencia Pública.

Programa de Formación Superior

1. Introducción a la reforma del Estado
2. Análisis de problemas y toma de decisiones
3. Organización y normativa del proceso administrativo
4. Comunicación efectiva
5. Ética y Administración democrática

6. Introducción a la administración

7. Informática

8. Conducción de grupos

Los módulos 1 a 5 son obligatorios, los restantes pueden ser cubiertos con cursos específicos de los organismos de pertenencia.

Sistema de actualización administrativa

Capacitación de tecnologías de gestión administrativa.

Capacitación informática.

Actualización normativa.

Capacitación en administración financiera.

Capacitación en dirección de recursos humanos.

Programa de entrenamiento laboral

Entrenamiento en temática de gestión del cargo.

Desarrollo de habilidades para la funciones del cargo.

Gestión administrativa.

Atención al público.

5.3 La relación entre capacitación y evaluación de desempeño.

El SINAPA establece una relación directa entre la promoción de grado y los créditos de capacitación acumulados por el funcionario. Se busca con esto llevar a una profesionalización de la carrera administrativa, en la cual se incorporen elementos indicativos del esfuerzo personal. Esto se observa en la tabla que expondremos que muestra los requisitos de promoción (según decreto n°:1669/93):

NIVEL	GRADO (de...a)	Cantidad de evaluaciones	Calificación mínima en cada evaluación	Créditos de Capacitación
A	0-1	1	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		2	bueno	
A	1-2	1	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		2	bueno	
A	2-3	2	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		3	bueno	
A	3-4	2	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		3	bueno	
A	4-5	2	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		3	bueno	
A	5-6	2	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		3	bueno	
A	6-7	3	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		4	bueno	
A	7-8	3	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		4	bueno	
B	0-1	1	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		2	bueno	
B	1-2	1	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		2	bueno	
B	2-3	2	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		3	bueno	
B	3-4	2	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		3	bueno	
B	4-5	2	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		3	bueno	
B	5-6	2	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		3	bueno	
B	6-7	2	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		3	bueno	
B	7-8	3	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		4	bueno	
B	8-9	3	muy bueno	Curso alta gerencia pública
		4	bueno	
C	0-1	1	muy bueno	curso formación superior
		2	bueno	
C	1-2	1	muy bueno	curso formación superior
		2	bueno	
C	2-3	2	muy bueno	curso formación superior
		3	bueno	
C	3-4	2	muy bueno	curso formación superior
		3	bueno	
C	4-5	2	muy bueno	curso formación superior
		3	bueno	
C	5-6	2	muy bueno	curso formación superior
		3	bueno	
C	6-7	2	muy bueno	curso formación superior
		3	bueno	
C	7-8	2	muy bueno	curso formación superior
		3	bueno	
C	8-9	3	muy bueno	curso formación superior
		4	bueno	

NIVEL	GRADO (de 2a)	Cantidad de evaluaciones	Calificación mínima en cada evaluación	Créditos de Capacitación
D	0-1	1	muy bueno	SI
		2	bueno	
D	1-2	1	muy bueno	SI
		2	bueno	
D	2-3	1	muy bueno	SI
		2	bueno	
D	3-4	1	muy bueno	SI
		2	bueno	
D	4-5	2	muy bueno	SI
		3	bueno	
D	5-6	2	muy bueno	SI
		3	bueno	
D	6-7	2	muy bueno	SI
		3	bueno	
D	7-8	2	muy bueno	SI
		3	bueno	
D	8-9	2	muy bueno	SI
		3	bueno	
D	9-10	3	muy bueno	SI
		4	bueno	
E	0-1	1	muy bueno	SI
		2	bueno	
E	1-2	1	muy bueno	SI
		2	bueno	
E	2-3	1	muy bueno	SI
		2	bueno	
E	3-4	1	muy bueno	SI
		2	bueno	
E	4-5	2	muy bueno	SI
		3	bueno	
E	5-6	2	muy bueno	SI
		3	bueno	
E	6-7	2	muy bueno	SI
		3	bueno	
E	7-8	2	muy bueno	SI
		3	bueno	
E	8-9	2	muy bueno	SI
		3	bueno	
E	9-10	3	muy bueno	SI
		4	bueno	
F	0-1	1	muy bueno	SI
		2	bueno	
F	1-2	1	muy bueno	SI
		2	bueno	
F	2-3	1	muy bueno	SI
		2	bueno	
F	3-4	1	muy bueno	SI
		2	bueno	
F	4-5	1	muy bueno	SI
		2	bueno	
F	5-6	1	muy bueno	SI
		2	bueno	
F	6-7	2	muy bueno	SI
		3	bueno	
F	7-8	2	muy bueno	SI
		3	bueno	
F	8-9	2	muy bueno	SI
		3	bueno	
F	9-10	3	muy bueno	SI
		4	bueno	

En el casillero correspondiente a cantidad de evaluaciones, se considera la calificación final obtenida por el agente en el proceso anual de evaluación de desempeño. En la columna referida a créditos de capacitación, se consideran aquellos cursos de tipo obligatorio y no que haya aprobado el funcionario.

Como vemos, se nota un gran esfuerzo en el propósito de relacionar la capacitación con la evaluación.

5.4 Estructura salarial del SINAPA

Si bien ya en otro punto hemos tratado el tema, ahora nos abocaremos a la composición retributiva del escalafón. Una de las grandes pretensiones del SINAPA era la de reformar el gran peso que tenían los adicionales sobre las remuneraciones de 1428/73. En tal sentido se buscó cambiar el peso específico de remunerar a condiciones particulares del agente, para trasladarlo a las exigencias de alguna función determinada, como la excelencia en su desempeño, a través de la carrera horizontal. A estos efectos se determinaron los básicos de los diferentes niveles en atención a los requisitos exigidos al postulante y la apertura necesaria para considerar el desarrollo de los grados. También se buscaba una simplificación del sistema retributivo, además de la desaparición del adicional de antigüedad como criterio. El salario, queda compuesto por:

a) *Asignación básica del nivel.*

b) *Adicional:* - *por grado;* bonifica la promoción en la carrera horizontal cumpliendo los requisitos de capacitación y evaluación necesarios.

- *por mayor capacitación;* se remunera el título universitario para los profesionales pertenecientes al nivel C.

c) *Suplementos:* - *zona;* remunera zona inhóspita.

- *riesgo;* remunera tareas laborales que impliquen riesgo psicofísico.

- *Función Ejecutiva;* remunera a aquellas tareas calificadas como especiales o críticas.

- *Función Específica;* remunera prestaciones determinadas.

d) *Bonificaciones:* - *Calificación muy destacado;* un salario adicional.

5.5 Los concursos del SINAPA

El SINAPA contempla un sistema de selección, tanto para el ingreso como para el ascenso del agente (concursos). Entonces es posible reconocer tres tipos de concursos:

a) *Abiertos:* Puede participar el público en general, pertenezca al sector público o privado. Se utilizan para cubrir los cargos con Funciones Ejecutivas, y aquellos de niveles A, B, y, C -cuando la convocatoria exija

título terciario-. Para el resto de los niveles se harán concursos abiertos cuando la primer convocatoria de tipo interno haya resultado desierta.

b) Generales: Se pueden postular integrantes del sector público Nacional, Provincial y Municipal. Se los utiliza para cubrir vacantes de los niveles A a E. En el caso de los C se los aplica cuando no se solicite título universitario.

c) Internos: Se realizan hacia el interior de un organismo determinado, a los efectos de permitir realizar carrera a los niveles inferiores.

La convocatoria a selección se realiza por disposición del Presidente de la Delegación Jurisdiccional de la Comisión Permanente de Carrera. El órgano de selección es de tipo colegiado e incluye un veedor gremial.

5.6 Los cargos con Funciones Ejecutivas

El Decreto nº 994/91 establece los cargos con Funciones Ejecutivas, y en sus considerandos expone:

"Que entre los propósitos que se persiguieron con el dictado de dicho pronunciamiento, el vinculado con la necesidad de jerarquizar los cuadros de la Administración Pública Nacional adquiere en la etapa actual de transformación del Estado, una importancia decisiva.

Que ello es consecuencia del redimensionamiento ya operado en las estructuras y funciones de los órganos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, lo que permite encarar sobre bases más sólidas la adopción de medidas que tiendan en forma paulatina a restablecer las responsabilidades administrativas de todos los niveles de decisión.

Que en mérito de lo expuesto, procede a establecer la aplicación del Régimen de Cargos con Funciones Ejecutivas y aprobar la nómina correspondiente a la primera etapa de su cumplimiento, clasificándolos de acuerdo con los criterios de incidencia en la prestación de servicios esenciales para la comunidad, en la participación en la reforma del Estado, en la gestión de políticas públicas o en el manejo de recursos presupuestarios.

Que asimismo es indispensable asegurar que la cobertura de los cargos mencionados se haga sin excepción, a través de sistemas de selección que garanticen el acceso de las personas que acrediten mayor calificación y capacidad gerencial para dinamizar las acciones encomendadas a las distintas unidades".

El decreto establece la creación de cargos que son revalorizados funcionalmente. Se deja en claro que para su aplicación se considera como prerequisite el cumplimiento del decreto n° 2476/90 que establecía la reducción de las estructuras organizativas, y su proceso de aprobación por el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa.

Los cargos con Funciones Ejecutivas, inicialmente se agrupaban en torno a tres niveles (I, II, y III) en una primera etapa, para pasar luego a cuatro, en una segunda (según decreto n° 2476/91).

Estos cargos se superponen con la estructura del SINAPA, y es así que podemos encontrar niveles A y B con distintos niveles de funciones ejecutivas. Este plus, por sobre lo percibido por la categoría, tiene carácter de "no remunerativo y no bonificable", con lo cual los aportes jubilatorios se hacen en base a la categoría de revista (A o B).

Las remuneraciones de estos cargos oscilan entre los U\$S 2000 en el nivel más bajo (V) a U\$S 6000 en el más alto (I). Con lo cual, estaríamos frente a cargos que si bien pertenecen al SINAPA, cobran un plus por "funciones ejecutivas" definidos por decreto. Estos cargos deben ser concursados de la manera más abierta posible prevista por el sistema.

Inicialmente, la cantidad de estos cargos no superaba el centenar, pero de acuerdo a informaciones de la Subsecretaría de Presupuesto²³ del MEYOSP, en la actualidad llegan a 909, cifra que demostraría un aumento del 88,9 %.

El decreto n° 2476/91 establece los objetivos de los cargos con Funciones Ejecutivas:

- "a) identificar los cargos con funciones ejecutivas en la administración Nacional que, en razón de las responsabilidades que suponen, contribuyen decisivamente a la gestión de políticas públicas.
- b) establecer un sistema de incentivos que permita atraer a los recursos humanos de mayor calificación para ocupar los cargos con funciones ejecutivas.
- c) dotar a los cargos de mayor responsabilidad de una capacidad gerencial que permita dinamizar los procesos de cambio en la Administración Nacional.

²³ Subsecretaría de Presupuesto; MEYOSP: "Salarios de la Administración Pública Nacional: SINAPA", agosto de 1995.

Posteriormente realiza la identificación de los mismos:

"Podrán ser propuestos para su identificación como cargos con funciones ejecutivas, aquellos que suponen:

- a) el ejercicio de responsabilidades ejecutivas sobre la gestión global de recursos públicos presupuestarios o extrapresupuestarios de organizaciones o conjuntos de áreas complejas y diferenciadas.
- b) el ejercicio de responsabilidades sobre la planificación global de la política de las organizaciones públicas.
- c) el asesoramiento sobre temas de alta complejidad técnica en apoyo de las instancias de decisión política.
- d) la coordinación de proyectos específicos de alto interés público, en áreas técnicas complejas.

Los niveles de los cargos:

"...se clasificarán en cuatro niveles:

Nivel A (I): cargos con responsabilidad sobre la conducción de grandes organizaciones o de sectores fundamentales de las políticas públicas, siempre que posean un alto grado de autonomía respecto de la asignación de recursos y/o sobre la planificación, conducción o asesoramiento en materias de alta complejidad técnica e impliquen una instancia insustituible de apoyo a la decisión política.

Nivel B (II): Cargos con responsabilidad sobre la conducción de organizaciones de menor influencia en la elaboración y aplicación de políticas públicas, cuando incluyan un relativo grado de autonomía en la asignación de recursos y/o sobre la planificación, conducción o asesoramiento en materias de menor complejidad técnica y constituyan o no instancia de apoyo a la decisión.

Nivel C (III): cargos con responsabilidad en la coordinación de proyectos específicos o sobre la ejecución o asesoramiento en materias de menor complejidad técnica, sin vinculación con la instancia de decisión política.

Nivel D (IV): cargos con responsabilidades en la ejecución de objetivos asignados a áreas especializadas y de alta complejidad técnica.

Los requisitos de ingreso son aquellos que determine el comité ejecutivo, en base a propuesta de la Secretaría de la Función Pública.

La estabilidad, no es una prerrogativa del cargo, dado que su permanencia depende de las buenas evaluaciones sucesivas que sufran, la que pueden extender el período de cinco años, por uno de dos años más.

Distribución de los cargos con funciones ejecutivas por jurisdicción

Jurisdicción	cargos	%
Presidencia de la Nación	323	35,53
Ministerios del Interior	49	5,39
Ministerio de Relaciones exteriores	24	2,64
Ministerio de Justicia	18	1,98
Ministerio de Defensa	39	4,29
Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos	261	28,71
Ministerio de Educación y Cultura	73	8,03
Ministerio de Trabajo	34	3,74
Ministerio de Salud	88	9,68
TOTAL	909	100,00

Fuente: MEYOSP; Subsecretaría de Presupuesto, 1995. Los cargos correspondientes a la Jefatura de Gabinete se encuentran dentro del subtotal de Presidencia de la Nación.

Del análisis del cuadro se desprende que la mayoría de los cargos con funciones ejecutivas se concentran, en primer lugar en Presidencia de la Nación, y en segundo en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Las dos jurisdicciones mencionadas concentran el 64 % de los cargos. El resto de los Ministerios, en el mejor de los casos, no alcanzan a llegar al 10 % del total.

6. COMPARACIÓN ENTRE EL ESCALAFÓN DEC. N° 1428/73 Y EL SINAPA

A los efectos de tener una visión general de ambos escalafones haremos una breve grilla comparativa en ciertos ítems seleccionados. Para fijar los puntos de comparación nos referiremos a la aplicación del escalafón 1428/73 tal como se encontraba en los momentos previos a la implementación del SINAPA (versión dec.n° 1669/93).

CONCEPTO	1428/73	SINAPA
Remun. antigüedad	si	no
Concursos*	no	si
Agrupamientos	7	3
Estabilidad agente**	si	no
Evaluación desempeño	no	si
Capacitación continua	no	si
Ascensos automáticos	si	no
Adicionales salariales	si	no
Agentes cubiertos	67.130 (marzo 1990)	35600 (diciembre 1995)

* nos referimos a los concursos de ingreso, que en el 1428/73 quedaron derogados.

** nos referimos a la pérdida de la estabilidad por dos evaluaciones consecutivas deficientes.

Si bien esta grilla contiene una serie de simplificaciones, la pretensión de su inclusión es buscar una ejemplificación de la comparación, y del contraste entre un escalafón y el otro.

7. EL TRASPASO DE UN ESCALAFÓN A OTRO

El Sinapa cobra vida pública el 27 de mayo de 1991, y es a partir de este momento en donde comienzan las tareas destinadas a su implementación. Este, tal vez, sea uno de los puntos clave del proceso de reescalafonamiento.

Por resolución de la Secretaría de la Función Pública (en adelante S.F.P.) nº112/91 se aprobó la "Metodología de Reencasillamiento", la que estaría destinada a estandarizar el traspaso de los agentes públicos de un escalafón a otro. La misma establece que el proceso de reencasillamiento sería realizado por la Comisión Permanente de Carrera, que se crea a nivel de la S.F.P. y las Delegaciones Jurisdiccionales que se crean en cada jurisdicción.

El instrumento de evaluación por medio del cual se reencasilló a los agentes era un formulario en el cual la autoridad jerárquica superior inmediata debía completar los principales datos.

Las variables de mayor peso en el resultado final serían tres:

- funciones
- responsabilidad
- autonomía

Para ejemplificar esta idea, la situación escalafonaria de un agente surgiría de una relación entre sus funciones, nivel de responsabilidad y grado de autonomía; pero si no hubiese una gran concordancia entre ellas, el criterio que primaría sería el de las funciones efectivas.

Si un agente desempeña funciones de un alto grado de complejidad, es lógico que tenga un alto grado de responsabilidad y un concordante régimen de autonomía en sus tareas, y así decrecientemente. A mayor complejidad de funciones, mayor responsabilidad y mayor autonomía (niveles jerárquicos); y a menor complejidad de funciones, menor responsabilidad y, por lo tanto, menor autonomía (niveles subalternos).

A continuación, haremos un listado de las **funciones y/o tareas** que estipulaba la metodología de reencasillamiento.

1.1 Desarrollo de funciones de planeamiento, organización y control de unidades organizativas de nivel de Dirección Nacional, Dirección General o equivalente.

1.2 Realización de actividades profesionales o técnicas altamente especializadas que impliquen la participación en la formulación y propuesta de

políticas específicas, planes y cursos de acción en el campo administrativo, profesional y/o técnico.

2.1 Desarrollo de funciones de planeamiento, organización y control en unidades organizativas de nivel de Dirección o equivalentes.

2.2 Realización de actividades profesionales o técnicas especializadas que impliquen la formulación y desarrollo de planes y proyectos en el campo administrativo, profesional y/o técnico.

3.1 Desarrollo de funciones de organización y control de unidades organizativas de nivel Departamento o equivalentes.

3.2 Realización de actividades profesionales o de aplicación de técnicas o procesos administrativos complejos que impliquen la formulación y el desarrollo de programas y procedimientos en el campo administrativo, profesional y/o técnico.

4.1 Desarrollo de funciones de control operativo de unidades organizativas de nivel inferior a Departamento o equivalentes.

4.2 Realización de tareas de cierta diversidad que requieran la aplicación de conocimientos y pericia en la aplicación de técnicas específicas.

5.1 Desarrollo de funciones de supervisión de tareas de otros agentes.

5.2 Realización de tareas de escasa diversidad que requieran la aplicación de conocimientos específicos.

6.1 Realización de tareas simples, repetitivas y de escasa diversidad.

Ahora, veremos el listado correspondiente al **nivel de responsabilidad**

Responsabilidad por el cumplimiento de objetivos con sujeción a políticas generales

1.1 Responsabilidad ejecutiva sobre la gestión de áreas de primer nivel (Dirección General, Nacional, o equivalente): control de actividades, resultados, uso de recursos, flujos de información, procedimientos, dirección y supervisión del personal del área y cumplimiento normativo.

1.2 Responsabilidad sobre la participación y la formulación de propuestas para el planeamiento global del organismo, la planificación de recursos (humanos, tecnológicos, y físicos) y la del conjunto de actividades del área.

Responsabilidad por el cumplimiento de objetivos con sujeción a políticas específicas

2.1 Responsabilidad ejecutiva sobre sectores organizativos de primer nivel de gestión (Dirección o equivalente): control de actividades, resultados, uso de recursos, flujos de información, procedimientos, dirección y supervisión del personal a cargo y cumplimiento normativo.

2.2 Responsabilidad sobre la participación y la elaboración de propuestas para el proceso de planificación general del área a la que reporta, la planificación operativa concreta de las actividades y la determinación de necesidades y recursos.

2.3 Responsabilidad técnico profesional por la elaboración y/o coordinación de proyectos, investigaciones, asesoramientos, evaluaciones, normas, procedimientos, sistemas, etc. y/o por el logro de resultados profesionales, administrativos, o técnicos especializados.

Responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos a su cargo

3.1 Responsabilidad ejecutiva sobre la gestión y sobre el logro de los resultados operativos del sector organizativo a su cargo (Jefe de departamento o equivalente): control de las actividades, uso de los recursos asignados, cumplimiento de normativas, especificaciones técnicas y administrativas y conducción del personal.

3.2 Responsabilidad por la participación en la planificación de actividades y por la programación y reprogramación operativa de éstas, según necesidades y prioridades.

3.3 Responsabilidad técnico profesional por la realización de análisis, estudios, controles, informes, investigaciones, asesoramientos, evaluaciones, normas, procedimientos, sistemas, etc, y/o por el logro de resultados profesionales, administrativos, o técnicos complejos.

Responsabilidad sobre resultados de procedimientos y tareas individuales o grupales.

4.1 Responsabilidad ejecutiva sobre la gestión de sectores organizativos de menor nivel; por la programación operativa de tareas, según necesidades y prioridades; por la conducción o supervisión de personal y por el control directo o indirecto tanto cuantitativo como cualitativo de las actividades.

4.2 Responsabilidad por la ejecución de tareas, basadas en la aplicación de tecnologías específicas y por la organización de las propias actividades.

Responsabilidad sobre el resultado de tareas individuales o grupales establecidas por un superior.

5.1 Responsabilidad por el control directo de la cantidad y calidad de las tareas realizadas por las personas que la reportan, generalmente, grupos operativos.

5.2 Responsabilidad por la realización de tareas predominantemente de ejecución (administrativas, técnicas o de oficios especializados) y por la elección de medios alternativos para el desempeño de las tareas establecidas por su superior.

Responsabilidad sobre el resultado de tareas.

6.1 Responsabilidad por la ejecución de tareas rutinarias, repetitivas, y simples.

Ahora, nos extenderemos sobre el listado de evaluación del **nivel de autonomía**.

Este factor mide el grado de autonomía que ejerce el agente en relación a la función que desempeña.

1. Sujeto a políticas generales, con delegación de máxima autonomía dentro de la competencia asignada.
2. Sujeto a políticas específicas, con autonomía para la toma de decisiones y/o la formulación de recomendaciones dentro de la competencia asignada.
3. Sujeto a planes, con autonomía para aplicar a la iniciativa personal en la resolución de problemas y/o la formulación de recomendaciones dentro de las pautas establecidas.
4. Sujeto a objetivos, métodos y procedimientos específicos, con relativa autonomía para la toma de decisiones y/o la formulación de recomendaciones ante su superior. Ocasionalmente resuelve situaciones imprevistas.
5. Sujeto a instrucciones precisas, con alternativas para la simple elección de los medios para el desempeño de sus tareas.
6. Sujeto a instrucciones establecidas por su superior y a rutinas estrictas de trabajo, recibe supervisión inmediata.

Entonces, para entender este sistema, podemos decir que los niveles de funciones que comienzan con 1 tienen generalmente como contrapartida un nivel 1 en cuanto a responsabilidad y también nivel 1 en cuanto a autonomía (Nivel A). En caso de observarse alguna inconsistencia en estas correlaciones, se define en base a las funciones. Con esto queremos decir que las variables responsabilidad y autonomía son dependientes de la variable función.

8. ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS.

Cabría realizar la aclaración de que varias de las preguntas incluidas en este cuestionario estandarizado, apuntaban a relevar los principales "núcleos problemáticos" a los cuales haremos luego referencia. Por esa razón hay preguntas que fueron incluidas como "refuerzo", a los efectos de hacer un relevamiento más profundo de determinadas cuestiones. También habría que señalar, ciertas actitudes deliberadamente indefinidas, por parte de algunos de los entrevistados, nos hace constatar un escenario en el cual el agente público muestra una sensación de agresión, y la respuesta frente a ciertas requisitorias es de por sí elusiva.

Hemos realizado algunos cruces de la información recabada a los efectos de buscar un conocimiento mayor del problema en estudio. Las mismas se pueden identificar bajo la palabra "relaciones" (los mismos constan en el punto 13.1). Quisiéramos además remarcar el carácter "cualitativo" de esta investigación, condición que nos obliga a manejarnos evitando que los cruces realizados fraccionen excesivamente el universo de casos tomado. En muchos casos hemos recurrido a realizar agrupamientos como los de más y menos de una determinada antigüedad, los de más y menos de un nivel educativo, los de más y menos de cierta categoría o nivel, etc.

Opinión de los entrevistados acerca del SINAPA.

OPINIÓN DEL SINAPA	CASOS
muy bueno	3
bueno	26
mal implementado	13
regular	3
malo	15
TOTAL	60

Quando a los entrevistados se les pregunta sus opiniones respecto del SINAPA, una proporción cercana a la mitad expresa que el escalafón le parece bueno. En una proporción menor, aparecen quienes opinan que el mismo es bueno pero mal implementado, y los que se inclinan por la opción de malo. En un último lugar y en una proporción muy menor (tres casos sobre sesenta) aparecen los que opinan que es "regular" y los "muy bueno". Si hacemos la lectura sumando a los que opinan que el escalafón es "muy bueno", "bueno", más los que expresaron que el mismo estuvo "mal implementado", nos encontramos con una mayoría que habría expresando una cierta conformidad,

si bien parte de las mismas distinguieron entre su "bondad de diseño" y su efectiva aplicación práctica.

Las opiniones que se expresaron como "muy bueno" podemos mostrarla con la siguiente respuesta: "...Muy bueno, si bien es un escalafón complejo, con lo cual paga un gran costo por su complejidad..."

Las opiniones que se inclinaron por el "bueno" podemos ejemplificarlas con la siguiente respuesta: "...es bueno porque unifica la administración pública".

Con respecto a las respuestas que opinaron "bueno pero mal implementado", podemos señalar la siguiente opinión: "...Se implementó sin conocimiento de la gente. Creo que la idea era buena, pero la práctica fue mala, sobre todo con los reencasillamientos..."

Una respuesta representativa del grupo "malo" expresó lo siguiente: "...Opino desfavorablemente del SINAPA. Mi opinión no es buena sobre el SINAPA. No porque no crea que había que hacer modificaciones, pero creo que las modificaciones que se han hecho son un desastre. En este sentido opino desfavorablemente del SINAPA. Los efectos han sido nocivos, por lo menos para analizar lo que pasa en mi situación. Yo, en general, puedo hablar de lo que pasa en mi situación. En ese sentido han sido nocivos desde varios puntos de vista, desde el punto de vista salarial, desde el punto de vista de jerarquía y de muchas otras cosas, yo quedé absolutamente desfavorecida por este encasillamiento. Mi opinión es desfavorable, aunque creo que debían modificarse las cosas. No estoy negando la modificación de cosas. No es porque es una cosa nueva que la niego. Digo que está mal hecha".

De las respuestas se puede extraer que los que tienen una opinión favorable del mismo, ponderan su complejidad, y su tendencia a homogeneizar las condiciones escalafonarias de toda la Administración Pública. Los que tienen una opinión favorable pero atenuada por su mala implementación, argumentan que si bien los cambios eran justificados, los mismos fueron realizados sin tomar en cuenta a la gente.

Los que opinaron negativamente se basan en su situación personal y la de otros efectos negativos que a su juicio, habría provocado el cambio de escalafón.

Opinión del escalafón 1428/73.

OPINIÓN 1428/73	CASOS
bueno	20
cumplió su misión	5
regular	13
malo	18
ns-nc	4
TOTAL	60

La pregunta de opinión sobre el escalafón 1428/73 fue respondida como "bueno" por una primer minoría de los entrevistados (20 casos), mientras que otro grupo un tanto menor respondió que era "malo". Siguieron las opiniones que expresaron "regular" (13 casos), también hubo cinco casos que manifestaron que el anterior "escalafón había cumplido su misión". Además hubo algunos (cuatro casos) que se expresaron de una manera indiferente (no sabe-no contesta). Podemos agregar que el grado de aprobación que mostró este escalafón fue menor al obtenido por el SINAPA.

Las opiniones de tipo "bueno", podemos ejemplificarlas con la siguiente respuesta: "...Era mejor que el SINAPA, puesto que los ascensos eran más rápidos y no había tantas complicaciones..."

Una de las opiniones representativas de "malo" es la siguiente: "...Malo. Tenía problemas, no querría volver a él. Premiaba lo administrativo por sobre lo técnico-profesional, creo que fue un escalafón hecho por administrativos para administrativos, y creo que por ello funcionó óptimamente durante la Dictadura militar..." También hubo quienes opinaron: "...obsoleto, inútil".

Los que opinaron que "cumplió su misión", podemos reflejarlos en la siguiente respuesta: "...Pienso que cumplió su función..."

Como observación final, podemos destacar que los empleados que opinaron favorablemente del escalafón 1428/73 lo hacían ponderando su flexibilidad respecto de los ascensos y simplicidad de diseño. Las opiniones que se inclinaron por "malo" mostrarían que el escalafón privilegiaría a los administrativos por sobre los profesionales, etc. Los que opinaron que el escalafón cumplió su misión mostrarían el desgaste que sufrió el mismo.

Opinión de las ventajas y desventajas de cada escalafón comparadas.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS	CASOS
1428 mayor movilidad (v)*	5
sinapa rígido (d)*	8
1428 antigüedad (v)	3
sinapa capacitación (v)	23
1428 ascensos automáticos (v)	5
ns-nc	16
TOTAL	60

*(v) ventaja; (d) desventaja.

Esta es una de las preguntas incluidas como de refuerzo. El objetivo de la misma era relevar las principales ventajas y desventajas de ambos sistemas escalafonarios. Si comparamos las respuestas obtenidas, observamos que no hay un balance entre ventajas y desventajas (hay cuatro ventajas y una desventaja), pero esto no dice nada respecto de la ponderación de la desventaja en cuestión, hecho que veremos más adelante tiene una gran importancia. Otra de las reflexiones que podemos extraer es la de la distinción entre las respuestas que dicen que el escalafón 1428/73 les permitía una mayor movilidad con la de los ascensos automáticos, y la explicación reside en la anulación total de las adscripciones para los agentes públicos en el SINAPA, dado que cada agente ocupa un puesto que debe ser previamente financiado y aprobado, cosa que no ocurría en el escalafón anterior; y la figura del ascenso automático que era aquella que permitía cumpliendo un cierto período de tiempo (dos años) ascender al nivel inmediato superior, cosa que no permite el SINAPA, para el cual todo ascenso de este tipo debe ser realizado por concurso.

Una de las principales ventajas es la de la capacitación que regula el SINAPA y fue una respuesta sensiblemente mencionada. Le siguen en importancia aquellos que no supieron o no contestaron una ventaja o desventaja (aquí podría argumentarse aquella sensación de agresión del agente público que comentáramos más arriba). En tercer lugar aparece una desventaja, (la rigidez del SINAPA). En cuarto lugar habría un empate en cinco casos respectivamente, para quienes opinaron que el escalafón 1428/73 tenía como ventaja una mayor movilidad -por adscripciones- y los que ponderaron los ascensos automáticos. En último lugar, aparece el tema de la antigüedad como ventaja con tres opiniones y esta es una respuesta un tanto paradójica, ya que en otras respuestas aparece como un cuestionamiento que debe ser contemplado.

Opinión respecto del mejor escalafón

MEJOR ESCALAFÓN	CASOS
SINAPA	32
1428/73	13
ninguno	15
TOTAL	60

Cuando entramos en una pregunta netamente comparativa entre los dos escalafones -cuál de los dos le parecería mejor-, una proporción significativa se expresó favorablemente acerca del SINAPA, inclinándose por él. Los que opinaron que era mejor el escalafón anterior, 1428/73, alcanzaron una proporción menor, seguidos por los que opinaron ninguno. Tomando las respuestas obtenidas a esta pregunta comparativa desde donde podemos afirmar que el SINAPA goza de una "adhesión mayor" de los empleados públicos, pero no habría que soslayar a los que se inclinaron por el 1428/73. También habría que resaltar que las opiniones negativas respecto de ambos, se encontrarían en un segundo puesto en importancia.

Las respuestas que se inclinaron por el SINAPA podemos mostrarlas con la siguiente: "...SINAPA, pero habría que ver qué habría pasado si se le daban mejores remuneraciones al 1428/73."

Los que opinaron que el escalafón 1428/73 era mejor podemos ejemplificarlos con esta respuesta: "...El 1428/73 era mejorable. Veo al SINAPA como más cerrado".

Una de las respuestas más representativa de la opinión "ninguno" es la siguiente: "...No me quedaría con ninguno de los dos. No creo que ninguno sea superador del otro. Creo que en los dos escalafones, o en los dos pensamientos sobre cómo debe ordenarse el personal de una institución hay una falta de definición de objetivos, para las políticas que la institución se traza. En ese sentido, creo que los dos fallaron por el mismo lado. En el viejo no sé cómo se hizo. Pero, en el caso del SINAPA, la posibilidad de pensar cómo funciona un organismo de nivel central como el nuestro se hizo con gente absolutamente de afuera que desconocía las virtudes y defectos de la forma en que se venía funcionando".

Incremento del nivel de responsabilidad luego del reencasillamiento.

NIVEL DE RESPONSABILIDAD	CASOS
aumentó	10
igual	43
disminuyó	5
ns-nc	2
TOTAL	60

La pregunta respecto de si el nivel de responsabilidad del empleado público se había incrementado o reducido con la aplicación del nuevo escalafón, fue respondida de la siguiente manera: una mayoría opinó que la responsabilidad permaneció "igual". Los que expresaron que aumentó se situaron en una proporción inferior, seguidos por los que manifestaron que "disminuyó", y los que no supieron o no contestaron alcanzaron solo dos casos.

Es de remarcar el resultado paradójico de esta respuesta, dado que una de las principales motivaciones para implementar el cambio de escalafón fue la de reinstaurar la relación entre jerarquía y responsabilidad. Si la percepción del nivel de responsabilidad ha permanecido igual con el cambio de escalafón, nos daría lugar para pensar que dicho objetivo no ha sido alcanzado, al menos en la dimensión de las percepciones de los empleados públicos.

Una respuesta demostrativa de la opinión "aumentó", podemos señalarla en la siguiente respuesta: "...creció con el SINAPA, no tengo empleados a cargo, pero sí becarios...", otro caso similar manifestó: "...sí y tengo doce personas a cargo".

Los que opinaron que su nivel de responsabilidad permaneció igual con el cambio de escalafón, podemos mostrarlo en esta respuesta: "...No creció, permaneció igual, y tengo 100 personas a mi cargo..."

Por el grupo de respuestas que opinaron que su responsabilidad disminuyó encontramos como representativa a la siguiente contestación: "...¿De responsabilidad o de ubicación?...Pero yo estoy ubicada cada vez más abajo en el sentido de la C1 a la C4. Era Jefe de Departamento y no soy más. Ahora hay que concursarlos. No sé. Nosotros éramos una Dirección y pasamos a ser un Departamento. Nosotros debajo de los Departamentos tendremos secciones, pero ni siquiera se han concursado los departamentos. La responsabilidad que a nosotros se nos ocurre, para mí es una responsabilidad que debo decirte que es una responsabilidad ascendente que me sirve para regodearme espiritualmente, pero nada más que para eso. No

tengo ninguna posibilidad de ascenso. Ahora no tengo ninguna persona a cargo. Mi área no existe. Antes tenía tres personas a cargo, porque era responsable de un Departamento que acá se ocupa de el seguimiento de investigaciones y de publicaciones. En este momento no existe más. No existen los otros tampoco. No existe el departamento de procesamiento. Bajamos nosotros a ser Departamento de Estadística y desapareció todo lo demás. Sigo teniendo la responsabilidad de un montón de áreas, aunque de toda la Dirección. Pero esto es así, porque lo arreglamos entre nosotros y porque es imposible organizar el trabajo sin esa división de tareas. Pero eso no me va a ser nunca reconocido, no me va a ser nunca pagado y no existe ninguna posibilidad de nada. Puede ser que en alguna instancia cuando se arregle la situación pueda pelear la situación de mi subrogancia, que pueda ser legal, quiero decirte. Eso significa, para explicarte las ventajas y las desventajas, que por ejemplo con el escalafón viejo quien era en ese momento subrogante, que no era yo, cuando sale el jefe cubra incluso el porque asume el cargo del otro. Y en este momento yo asumo esa tarea sin cobrar ni ahora ni nunca nada. No me reconocen salarialmente la responsabilidad que tengo".

◦ Otro ejemplo sería: "...No, era subdirectora y se perdió por el cambio de estructura dado que bajaron de dirección nacional a departamento de estadísticas de...", o, "...no, todo lo contrario, decreció y se nos marginó, por el colchón que significan las funciones ejecutivas. Antes yo me encargaba de negociar ciertos temas que hoy están en manos de otros. Tampoco tengo gente a cargo..."

Estas respuestas podemos explicarlas, desde varios puntos de vista, por un lado los que opinaron que su responsabilidad decreció, se lo imputan, en gran medida, al cambio de estructuras operado durante el proceso de reforma del Estado, mediante el cual se suprimieron una cantidad considerable de Direcciones y Subsecretarías. La relación que debía guardarse entre una unidad jerárquica mayor y sus subordinadas era de uno a tres, es decir que por cada Secretaría de Estado sólo podría haber tres direcciones subordinadas. Esta reducción trajo un efecto "cascada", que fue claramente descrito por uno de los entrevistados citados. Otra de las imputaciones que se realiza a la disminución del nivel de responsabilidad es al "colchón organizacional" que establecen los cargos con funciones ejecutivas que ya explicáramos.

También es destacable señalar que las personas que tenían una gran cantidad de gente a su cargo no expresaron una reducción en su nivel de responsabilidad, sino una estabilidad, y es también muy demostrativo que una de las respuestas favorables respecto del incremento, tenga a su cargo becarios, los que se perfilan como una forma secundaria de contratación de mano de obra, frente a los que los empleados públicos manifiestan ciertos

reparos, tanto por su nivel de conocimientos como por su responsabilidad jurídica.

Otro idea destacable, es la asociación automática que se produce entre "incremento del nivel de responsabilidad y cantidad de empleados a cargo", es indiscutible que la gran mayoría de los entrevistados asoció responsabilidad con cantidad de subordinados, y no con funciones de tipo estratégicas o críticas. Esto sería demostrativo de cierta idea subyacente que expresaría que los que tienen más responsabilidades tienen mayor cantidad de empleados bajo su mando.

Mejora del nivel salarial con el reencasillamiento.

MEJORA SALARIAL	CASOS
mejoró	42
igual	17
desmejoró	1
TOTAL	60

La pregunta apuntaba a reflejar las opiniones respecto de la situación salarial del empleados público, dado que el reencasillamiento de los mismos significó un incremento, en la mayoría de los casos, de un 100% del valor de las retribuciones. Una mayoría, opinó que la situación salarial "mejoró", en tanto que un grupo menor expresó que permaneció "igual". Hubo solamente un caso que manifestó una desmejoría.

El proceso de cambio de escalafón fue casi paralelo al plan de Convertibilidad del peso (1 peso= 1 dólar), lanzado el primero de abril de 1991. Si consideramos que el poder adquisitivo del salario está en relación inversamente proporcional al porcentaje de inflación acumulado para un período determinado, el salario del SINAPA sufrió hasta el presente un decrecimiento en su poder adquisitivo, dado que la inflación acumulada a diciembre de 1994 es del 46,6 %.

También otro de los elementos a tener en cuenta en esta pregunta, es que las remuneraciones del 1428/73 habían quedado sumamente retrasadas. La implementación del nuevo escalafón se hizo bajo los objetivos de profesionalizar a la administración pública, y para ello se hacía necesario un incremento de salarios. En las realidades del escalafón 1428/73 había agentes que tenían una elevada jerarquía y una baja responsabilidad. La relación entre responsabilidad y salario se hallaba distorsionada. Es cuando se produce el volcado de un escalafón al otro en el que surgen diversos inconvenientes,

dado que por expresa normativa constitucional argentina, no se permite la reducción de los haberes de un ciudadano, con lo cual aquellos empleados que detentaran un salario alto, y al pasar al nuevo escalafón fueran reducidos en jerarquía, se les debía respetar su sueldo anterior. El retraso salarial del escalafón anterior, es también explicado desde este punto de vista, dado que para permitir saltos y reacomodamientos, es mucho más fácil hacerlo si se tiene una pirámide salarial de origen achatada.

Una de las respuestas ejemplificadoras de la opinión "mejoró" sería la siguiente: "...sí, en un 80 % más de lo que cobraba..." ,o: "...Sí, a casi más del doble..."

Con respecto a la opinión "igual", podemos señalar: "...no, se mantuvo igual...".

Los que notaron una desmejoría salarial con el nuevo escalafón podemos ejemplificarlos con la siguiente respuesta: "...Puede ser que en alguna instancia cuando se arregle la situación pueda pelear la situación de mi subrogancia, que pueda ser legal, quiero decirte. Eso significa, para explicarte las ventajas y las desventajas, que por ejemplo con el escalafón viejo quien era en ese momento subrogante, que no era yo, cuando sale el jefe cubra incluso el porque asume el cargo del otro. Y en este momento yo asumo esa tarea sin cobrar ni ahora ni nunca nada. No me reconocen salarialmente la responsabilidad que tengo".

Como corolario de esta pregunta se puede señalar que los que encontraron una mejoría salarial considerable, lo hacen partiendo desde una pirámide salarial que se encontraba profundamente achatada. Por otro lado es también destacable que el SINAPA no permite realizar "subrogancias", es decir, ocupar un temporariamente un cargo de una jerarquía mayor y ser remunerado en consecuencia, con lo cual esta "imposibilidad" sería sentida por algunos de los agentes como un decrecimiento salarial.

Nivel anterior de los entrevistados en el escalafón 1428/73.

GRILLAS	CASOS
24	3
23	13
22	13
21	5
20	5
19	8
18	0
17	1
16	3
15	3
14	2
13	3
12	0
11	3
10	3
TOTAL	60

Esta pregunta apuntaba a identificar las categorías más "congestionadas" en el escalafón anterior (14428/73), pero debemos aclarar que por estar frente a una investigación de tipo cualitativo, la información recabada tiene una finalidad exploratoria, y no pretende con esto realizar proyecciones de tipo estadísticas, que la excedan. Podemos observar que hay una cantidad de casos que se agruparían con el mismo valor de ocurrencia (13) en las categorías 23 y 22, respectivamente. Otro "pico" se encontraría en la grilla 19, en la cual observamos más de un décimo de los casos. Sin pretender ser concluyentes con esto, podríamos decir que es bastante demostrativo de lo ocurrido con la pirámide escalafonaria, la que con el correr del tiempo fue "erosionada", para encontrar una gran concentración de agentes en las grillas superiores (de la 19 para arriba), con lo cual la forma sería más parecida a la de una lamparilla que a la de una pirámide, que supondría más gente en las bases que en el vértice. Aquí podríamos realizar una reflexión en torno a la relación entre la jerarquía y la situación de revista del agente, relación que observáramos estaba completamente distorsionada. Pero este desplazamiento es fruto de unas escasas remuneraciones y un contexto inflacionario y turbulento más que de un accionar perverso de los agente públicos, con lo cual buscar un aumento salarial era sinónimo de "ascenso" no en un sentido de incremento de la responsabilidad sino de la remuneración. Esta actitud o "lógica" terminó desdibujando completamente la relación entre jerarquía y responsabilidad que debe existir en un escalafón.

Posición actual de los entrevistados en el SINAPA.

POSICIÓN ESCALAFONARIA EN EL SINAPA			
inicial	casos	actual	casos
A	5	A	5
B	13	B	15
C	20	C	20
D	10	D	20
E	13	E	0
F	0	F	0
TOTAL	60	TOTAL	60

Esta pregunta tenía la intención de relevar ciertos corrimientos internos del SINAPA, dado que la situación inicial del agente reescalafonado, podía ser alterada vía concurso -si es que accede a una letra diferente a la que tenía- o corrimientos de grado -vía capacitación y evaluación de desempeño-, pero también habría otro mecanismo que habría operado y es el del recurso administrativo en disconformidad con el reescalafonamiento, que presentó una buena proporción de los entrevistados (esta idea la tratamos en la próxima pregunta).

Con respecto a la dificultad de encontrar agentes ubicados en el nivel F del SINAPA, queremos decir que la razón radica en que el perfil laboral de esos puestos estaría relacionado con tareas de limpieza, mensajería, etc., servicios que fueron privatizados en gran medida, con lo cual la estructura administrativa empezaría prácticamente desde los niveles E hacia arriba. Otra de las razones por las cuales nos costó encontrar representantes de los niveles F, es el de la alta rotación que presentan estos cargos, y en virtud de la cual no encontrábamos agentes que tuvieran una antigüedad mínima en el escalafón anterior (1428/73), como para poder realizar una comparación entre ambos sistemas. Otro elemento a considerar sería la baja paga que representan.

En el cuadro que da cuenta de la situación inicial de los entrevistados podemos observar que habría una cierta forma piramidal hasta el nivel C inclusive, para luego desde allí angostarse en el nivel D y volver a crecer en el E.

En la segunda toma (actual) observamos que se han producido algunos corrimientos, en primer lugar desde los niveles E hacia los D, y luego, en menor medida desde los C hacia los B. La conclusión de esta tendencia sería que la forma piramidal continuaría respetada, pero se observa un vaciamiento de los niveles más bajos en dirección hacia el vértice, en especial hacia el segundo y tercer nivel.

Satisfacción individual con el reescalafonamiento.

SATISFACCIÓN	CASOS	RECURSOS	CASOS
SI	33	SI	15
NO	27	NO	45
TOTAL	60	TOTAL	60

Esta pregunta apunta a reflejar el grado de satisfacción con el reencasillamiento, o reescalafonamiento. Observamos que más de la mitad de los entrevistados expresaron conformidad con su reencasillamiento. Por otro lado aquellos que contestaron que no se encontraban satisfechos alcanzaron una proporción inferior a la anterior. La segunda parte de la pregunta pretendía investigar respecto de la presentación o no recursos administrativos de reconsideración de reencasillamiento. El resultado es paradójico, dado que se observa que una mayoría no presentó recurso administrativo alguno. Esta tendencia puede ser un tanto contradictoria, dado que sería de suponer que los que no estuvieran conformes con su reencasillamiento, presentarían recursos en igual proporción. Si comparamos a los insatisfechos (27 casos) con aquellos que presentaron recursos (15 casos) observamos una "pérdida". Podríamos pensar que estos agentes descontentos no conocían la manera de presentar un recurso, o fueron instados a desestimar la acción por parte de sus compañeros y/o superiores. Otra de las ideas que podrían ser explicativas es la del desinterés por su situación. También podría haber un porcentaje de disconformidad que se fue gestando al tiempo que el nuevo escalafón había sido implementado.

Un caso demostrativo de la satisfacción con su reescalafonamiento manifestó: "...Sí, estoy satisfecho con mi nivel porque creo que guardaba concordancia tanto con las funciones que desempeño como con la categoría anterior que tenía..."

Una de las opiniones insatisfechas con su reescalafonamiento expresó lo siguiente: "...No, no presenté recurso, porque cuando nos avivamos era tarde. Eso no importa, porque nosotros estábamos dispuestos a hacerlo igual. Pero vos tenías, para poder iniciar un juicio o no sé cómo se puede llamar eso un recurso legal, tenías que conseguir personas con nombre y apellido, con tus mismos antecedentes y responsabilidades, que estuvieran encasillados de manera distinta en otro Ministerio. Yo quisiera saber quién va a salir a buscar gente y decir XX que está en Economía está mejor que yo, y yo te sueno a vos para mejorar tu situación. Y el otro no se va a prestar, no va a aceptar que yo lo use con nombre, dirección y documento. Es una delación. Pareciera que

legalmente tenés que hacer así. tenés que demostrar una cosa. No algo general. Entonces el abogado, apoyándose en eso hace un reclamo diciendo que vos sos igual, que tenés la misma responsabilidad, etc., y que con respecto a otro Ministerio estás mal ubicado. Y ahí comienza el trabajo legal, digamos". Otro caso demostrativo dijo: "...No, nada. No hice recurso, porque éramos los primeros en ser reencasillados y no sabíamos cómo..."

De las respuestas se puede extraer que una de las causas principales de la insatisfacción con el reescalafonamiento individual sería la de la percepción de incongruencia entre la categoría y nivel de responsabilidad que se tenía en el escalafón anterior y la nueva del SINAPA. Otro de los efectos que se observaron, pero fuera de las entrevistas, es una fuerte tendencia comparativa, en relación a otros compañeros de trabajo, que en opinión de ciertos agentes, tuvieron una categoría inmerecida, o supieron realizar un manejo más "astuto" o "político" de su caso.

Otras de las causales de insatisfacción parecen haber estado referidas al desconocimiento del sistema escalafonario nuevo, y a las distintas situaciones de los agentes reencasillados, con lo cual, habrían jugado tanto el desconocimiento como la posterior comparación.

Antigüedad de los entrevistados en el escalafón 1428/73.

ANTIGÜEDAD	CASOS
HASTA 5	15
6 A 10	8
11 A 15	15
16 A 20	13
21 Y MÁS	9
TOTAL	60

La mayoría de los entrevistados se ubicó en la franja de antigüedad de 11 a 15 años, el grupo que también se posiciona en el mismo lugar son aquellos que tienen hasta 5 años, seguidos por el grupo de 16 a 20; los de 21 o más en una proporción menor a la anterior, y en último lugar los de 6 a 10. La baja representación de la franja de 6 a 10 años de antigüedad, podría corresponder a los efectos de políticas de retiro voluntario que se implementaron entre los años 1985 y 88.

Edad de los agentes entrevistados.

EDAD	CASOS
16 A 25 AÑOS	3
26 A 35	28
36 A 45	15
46 A 55	10
56 Y MÁS	4
TOTAL	60

Las edades de los entrevistados fueron agrupadas por categorías; el grupo mayoritario es aquel que va de 26 a 35 años, la segunda magnitud está representada por los que tienen entre 36 y 45 años; en tercer lugar están los de 46 a 55 años (10 casos), seguido por los de 56 y más (4 casos), y por último los de 16 a 25 (3 casos). Podríamos afirmar que es una pirámide poblacional bastante joven, dado que casi tres cuartas partes están comprendidos entre los 26 y 45 años.

Nivel educativo alcanzado.

NIVEL EDUCATIVO	CASOS
PRIMARIO	5
SECUNDARIO	28
TERCIARIO	4
UNIVERSITARIO	23
TOTAL	60

El nivel de estudios de los entrevistados, se agrupó de la siguiente manera; los que tenían estudios secundarios representaron el grupo más numeroso, los que le siguen en importancia son aquellos que tienen finalizados estudios universitarios. Siguen aquellos que tienen solo educación primaria, y terminan los que tienen educación terciaria -profesorados, etc.

Cabría hacer una aclaración y es la que respecta al nivel educativo de los entrevistados. Si bien el SINAPA establece como requisito indispensable el nivel educativo alcanzado, y si sopesamos esta idea con la del trabajo de la encuesta, que eligió iguales cantidades de representantes por categoría escalafonaria, una apreciación lógica a primera vista concluiría en lo paradójico de estos resultados. Pero la implementación de un escalafón que otorga un gran peso a la variable educativa, es un punto de partida hacia el futuro, es decir que los cambios en este sentido, están por verse en un largo plazo.

Sexo de los agentes entrevistados.

SEXO	CASOS	%
MASCULINO	28	46
FEMENINO	32	54
TOTAL	60	100

Respecto del sexo de los entrevistados, observamos que las mujeres ocupan una proporción superior a la mitad del universo (32 casos), en tanto que los hombres son 28 casos. Esto no pretende ser un reflejo del total de hombres y mujeres de la Administración Pública Argentina, recordemos que esta investigación es de tipo cualitativa.

Opinión respecto de los sectores perjudicados por el cambio de escalafón.

SECTORES	CASOS
A TODOS	7
A LOS NIVELES MEDIOS	5
A NADIE	0
A LOS DE MAYOR ANTIGÜEDAD	28
A PROFESIONALES DE ANTIGÜEDAD	8
A LOS DE ABAJO	10
NS-NC	2
TOTAL	60

La opinión respecto de los sectores perjudicados por el reescalafonamiento arrojó los siguientes resultados; el grupo identificado como los de "mayor antigüedad" mereció más menciones. Le sigue el grupo identificado por los entrevistados como "los de abajo", continúan los "profesionales de antigüedad", siguen el grupo identificados como "todos", luego los niveles medios con 5 casos.

Este resultado no es casual, a la luz de uno de los objetivos del SINAPA que era el de la eliminación de la antigüedad como una de las variables principales del escalafón anterior. Es de remarcar que esa variable se hizo parte de la cultura de los agentes públicos, como veremos en otros puntos de esta investigación. Pero es de suponer que aquellos agentes que hubieren maximizado en términos de antigüedad (como era racional hacerlo en el viejo escalafón) en el nuevo, se han encontrado desconcertados, debido a que el

SINAPA maximiza en términos de capacitación y evaluación de desempeño. Esto ha tenido su impacto sobre la cultura organizacional, dado que conductas que antes eran perfectamente racionales, en la actualidad han dejado de serlo.

Creemos que opiniones demostrativas son las siguientes: "...Yo no tengo otra evaluación de las otras grillas que no sean los profesionales. Y a los profesionales les fue mal. Porque creo que es un sistema que es excesivamente piramidal. Los que pueden sacar la cabeza son muy pocos, y después todo el mundo quedó achatado. Es decir, entre los U\$S 5.000 del Director Nacional, que está concursado en un concurso que no era un concurso, y los sueldos de los profesionales no hay ninguna instancia intermedia, no hay ningún gradiente. Y hubo gente que con las mismas responsabilidades que yo y mayores quedó ubicado en esa base de profesionales que te digo. El profesional viejo, con antigüedad, y el profesional joven están ubicados en la misma letra. No hay distinción en eso".

"...Es un escalafón elitista. Creo que perjudica a los profesionales y a los técnicos, aunque parezca pro-profesional. No reconocieron a los administrativos capacitados y menos a los técnicos".

"...A los del medio, administrativos pero no profesionales, y a los profesionales con el tema de los concursos digitados".

"...A los que pertenecían a la grilla 22, a los profesionales y a algunas personas de maestranza".

"...A los de mayor antigüedad y a las personas mayores..."

"...A los niveles medios como ser jefe de departamento..."

"...A los no profesionales..."

"...A los niveles medios con y sin antigüedad, en general de la grilla 21 para abajo..."

"...A los que pertenecían a la grilla 22, a los profesionales y a algunas personas de maestranza".

Si bien el listado de perjudicados no es del todo homogéneo, parecería existir cierto consenso respecto de los de mayor antigüedad como uno de los principales grupos afectados.

Opinión respecto de los sectores beneficiados por el cambio de escalafón.

SECTORES	CASOS
AL GREMIO	5
MENOR ANTIGÜEDAD	18
LOS FUNCIONES EJECUTIVAS	15
PROFESIONALES	13
NIVELES BAJOS	5
NS-NC	4
TOTAL	60

Los grupos identificados por los entrevistados como beneficiados por el SINAPA son los siguientes; "los de menor antigüedad" aparecen en primer lugar; le siguen en importancia el grupo "los Funciones Ejecutivas". El tercer lugar estaría ocupado por el grupo identificado como "los profesionales" con una proporción inferior. Le siguen luego aquellos identificados como del "gremio", y los niveles "bajos" con 5 casos; y para terminar aquellos que no supieron o no quisieron identificar grupo beneficiario (4 casos).

Este estado de la cuestión es concordante con el espíritu del SINAPA que pretendía eliminar la antigüedad como criterio estable de referencia de los agentes públicos. Y es también lógico, a la luz de lo expuesto anteriormente, que en el nuevo sistema escalafonario la acumulación de antigüedad no conduce a ningún beneficio. Sí en cambio lo harían la capacitación y la evaluación de desempeño.

Respecto del grupo de Funciones ejecutivas es también evidente, dado que se pretendió jerarquizar a ciertas funciones críticas para la actual administración política. Y la jerarquización se logró mediante un status especial para los cargos definidos como de "funciones ejecutivas" y sueldos que varían desde 2000 a 5000 dólares estadounidenses.

El tercer lugar ocupado por los profesionales, también sería coherente con el espíritu inicial del escalafón nuevo.

En el cuarto lugar se ubican los del "gremio" y los "niveles bajos". Analicemos este fenómeno por separado. En el proceso de reencasillamiento intervino solo uno de los dos gremios estatales (UPCN -Unión del Personal Civil de la Nación), de corte oficialista, en tanto el otro gremio (ATE, - Asociación de los Trabajadores del Estado), de perfil opositor a las políticas de reforma del Estado, fue dejado de lado por la normativa reglamentaria del proceso. Algunos de los agentes públicos entrevistados manifestaron su

Opinión respecto de los sectores beneficiados por el cambio de escalafón.

SECTORES	CASOS
AL GREMIO	5
MENOR ANTIGÜEDAD	18
LOS FUNCIONES EJECUTIVAS	15
PROFESIONALES	13
NIVELES BAJOS	5
NS-NC	4
TOTAL	60

Los grupos identificados por los entrevistados como beneficiados por el SINAPA son los siguientes; "los de menor antigüedad" aparecen en primer lugar; le siguen en importancia el grupo "los Funciones Ejecutivas". El tercer lugar estaría ocupado por el grupo identificado como "los profesionales" con una proporción inferior. Le siguen luego aquellos identificados como del "gremio", y los niveles "bajos" con 5 casos; y para terminar aquellos que no supieron o no quisieron identificar grupo beneficiario (4 casos).

Este estado de la cuestión es concordante con el espíritu del SINAPA que pretendía eliminar la antigüedad como criterio estable de referencia de los agentes públicos. Y es también lógico, a la luz de lo expuesto anteriormente, que en el nuevo sistema escalafonario la acumulación de antigüedad no conduce a ningún beneficio. Sí en cambio lo harían la capacitación y la evaluación de desempeño.

Respecto del grupo de Funciones ejecutivas es también evidente, dado que se pretendió jerarquizar a ciertas funciones críticas para la actual administración política. Y la jerarquización se logró mediante un status especial para los cargos definidos como de "funciones ejecutivas" y sueldos que varían desde 2000 a 5000 dólares estadounidenses.

El tercer lugar ocupado por los profesionales, también sería coherente con el espíritu inicial del escalafón nuevo.

En el cuarto lugar se ubican los del "gremio" y los "niveles bajos". Analicemos este fenómeno por separado. En el proceso de reencasillamiento intervino solo uno de los dos gremios estatales (UPCN -Unión del Personal Civil de la Nación), de corte oficialista, en tanto el otro gremio (ATE, -Asociación de los Trabajadores del Estado), de perfil opositor a las políticas de reforma del Estado, fue dejado de lado por la normativa reglamentaria del proceso. Algunos de los agentes públicos entrevistados manifestaron su

Los que manifestaron que los beneficiados fueron los niveles bajos podemos mostrarlos en la respuesta: "...a los sectores bajos y a los de servicios generales..."

La opinión respecto del gremio como principal favorecido por el cambio de escalafón, podemos señalarlo en esta contestación: "...a los acomodados, a los digitados y a los del gremio..."

Opinión respecto del principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73.

MOTIVO	CASOS
REDUCCIÓN PLANTA	23
MEJORA APN-REFORMA ESTADO	18
1428/73 DESGASTADO	13
NS-NC	8
TOTAL	60

La pregunta del principal motivo de cambio de escalafón fue respondida por los agentes públicos de la siguiente manera; en primer lugar aparece la razón de "reducción de planta". Le sigue, con 18 casos, el motivo de "mejora de la administración pública o reforma del Estado". La opinión de desgaste del escalafón anterior, aparece en una proporción inferior, y para terminar aquellas opiniones que no supieron contestar (8 casos).

Esta respuesta es bastante curiosa, dado que en primer lugar se ubicó el motivo de reducción de planta como principal razón del recambio, seguido por el de mejora de la Administración Pública. Cabría realizar alguna reflexión respecto y es significativo que los agentes identifiquen un cambio de escalafón como un instrumento para reducir la planta de empleados, y es además llamativo que casi en último lugar aparezca el desgaste de escalafón anterior.

La opinión "para reducir planta" es demostrada en la siguiente contestación: "...Yo creo que el cambio y la instauración del SINAPA tiene que ver con un proyecto político global, donde si no era el 1428 sino el 763 iba a ser cambiado de igual manera. Creo que la experiencia en los países que han adoptado ese modelo es que esto se hace de esta manera, se decreta y se hace. Y en general no se contempla todo lo anterior, porque se cree que todo fue malo. Y bueno hay que hacer un proyecto de reforma del Estado que sea acorde con las políticas que nos rigen en este momento. En ese sentido no creo que haya sido la falta de virtudes de la reglamentación anterior, sino la necesidad en un proyecto, que en las políticas del país, es homogéneo y fuerte, necesita estar acompañado de una cosa que le responda totalmente.

Los que manifestaron que los beneficiados fueron los niveles bajos podemos mostrarlos en la respuesta: "...a los sectores bajos y a los de servicios generales..."

La opinión respecto del gremio como principal favorecido por el cambio de escalafón, podemos señalarlo en esta contestación: "...a los acomodados, a los digitados y a los del gremio..."

Opinión respecto del principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73.

MOTIVO	CASOS
REDUCCIÓN PLANTA	23
MEJORA APN-REFORMA ESTADO	18
1428/73 DESGASTADO	13
NS-NC	8
TOTAL	60

La pregunta del principal motivo de cambio de escalafón fue respondida por los agentes públicos de la siguiente manera; en primer lugar aparece la razón de "reducción de planta". Le sigue, con 18 casos, el motivo de "mejora de la administración pública o reforma del Estado". La opinión de desgaste del escalafón anterior, aparece en una proporción inferior, y para terminar aquellas opiniones que no supieron contestar (8 casos).

Esta respuesta es bastante curiosa, dado que en primer lugar se ubicó el motivo de reducción de planta como principal razón del recambio, seguido por el de mejora de la Administración Pública. Cabría realizar alguna reflexión respecto y es significativo que los agentes identifiquen un cambio de escalafón como un instrumento para reducir la planta de empleados, y es además llamativo que casi en último lugar aparezca el desgaste de escalafón anterior.

La opinión "para reducir planta" es demostrada en la siguiente contestación: "...Yo creo que el cambio y la instauración del SINAPA tiene que ver con un proyecto político global, donde si no era el 1428 sino el 763 iba a ser cambiado de igual manera. Creo que la experiencia en los países que han adoptado ese modelo es que esto se hace de esta manera, se decreta y se hace. Y en general no se contempla todo lo anterior, porque se cree que todo fue malo. Y bueno hay que hacer un proyecto de reforma del Estado que sea acorde con las políticas que nos rigen en este momento. En ese sentido no creo que haya sido la falta de virtudes de la reglamentación anterior, sino la necesidad en un proyecto, que en las políticas del país, es homogéneo y fuerte, necesita estar acompañado de una cosa que le responda totalmente.

monetaria. Lamentablemente, la motivación acá viene por otro lado. Yo creo que en el trabajo técnico la productividad se mejora por ideas y por una serie de cosas, que los grupos que no las tienen no las van a tener por el SINAPA. El SINAPA no puede instaurar desde afuera la creatividad. La formación de uno es la formación de uno. Lo que puede producir o dar no lo hace el SINAPA, y menos con la "capacitación" que pretenden dar. Es para mogólicos...", o, "...no, todo lo contrario, creo que agregó conflictos de tipo personal, pérdida de la solidaridad grupal y potenció el conflicto...", o, "...no, porque el cambio de escalafón no hace que la gente sea más responsable, eso depende del agente...", o, "...No, la cosa depende más de la integración del empleado con el objetivo de la institución, más que de los escalafones. Creo además que los cargos críticos cobran una barbaridad y esto no los lleva a tener un mejor desempeño".

Los que tuvieron una opinión positiva ("SI") son representados por la siguiente respuesta: "...creo que en algunos lados de la Administración (p.ej. Ministerio de Economía) la mejoró...", o "...A largo plazo sí...", o, "...Algo se logró, sobretodo en otros ministerios, pero la retribución mejorada incrementa el desempeño", o, "...Sí, porque sirvió para cambiar la imagen del empleado público, para mí sirvió..."

Como corolario de estas respuestas, podemos decir que se notaría una opinión favorable respecto del cambio de imagen del empleado público que buscó el SINAPA al promover la profesionalización de los agentes., pero por otro lado es de destacar que se identifica claramente que un cambio de escalafón no es condición suficiente para buscar un mejoramiento, sino que las pautas se orientarían a un nivel remunerativo mayor, mayor integración del agente con los objetivos de la institución, estabilidad, justicia y transparencia en las reglas de juego, y capacitación fuertemente orientada hacia las tareas prácticas.

monetaria. Lamentablemente, la motivación acá viene por otro lado. Yo creo que en el trabajo técnico la productividad se mejora por ideas y por una serie de cosas, que los grupos que no las tienen no las van a tener por el SINAPA. El SINAPA no puede instaurar desde afuera la creatividad. La formación de uno es la formación de uno. Lo que puede producir o dar no lo hace el SINAPA, y menos con la "capacitación" que pretenden dar. Es para mogólicos...", o, "...no, todo lo contrario, creo que agregó conflictos de tipo personal, pérdida de la solidaridad grupal y potenció el conflicto...", o, "...no, porque el cambio de escalafón no hace que la gente sea más responsable, eso depende del agente...", o, "...No, la cosa depende más de la integración del empleado con el objetivo de la institución, más que de los escalafones. Creo además que los cargos críticos cobran una barbaridad y esto no los lleva a tener un mejor desempeño".

Los que tuvieron una opinión positiva ("SI") son representados por la siguiente respuesta: "...creo que en algunos lados de la Administración (p.ej. Ministerio de Economía) la mejoró...", o "...A largo plazo sí...", o "...Algo se logró, sobretodo en otros ministerios, pero la retribución mejorada incrementa el desempeño", o, "...Sí, porque sirvió para cambiar la imagen del empleado público, para mí sirvió..."

Como corolario de estas respuestas, podemos decir que se notaría una opinión favorable respecto del cambio de imagen del empleado público que buscó el SINAPA al promover la profesionalización de los agentes., pero por otro lado es de destacar que se identifica claramente que un cambio de escalafón no es condición suficiente para buscar un mejoramiento, sino que las pautas se orientarían a un nivel remunerativo mayor, mayor integración del agente con los objetivos de la institución, estabilidad, justicia y transparencia en las reglas de juego, y capacitación fuertemente orientada hacia las tareas prácticas.

pasivo e incompetente...", o, "...absolutamente de acuerdo, la antigüedad es una rémora del pasado...", o, "...la antigüedad ya fue compensada con el tema de los grados..."

Como conclusión de estas respuestas podemos decir que la gran mayoría de una manera casi unánime consideró que la antigüedad como concepto central de un escalafón no es algo correcto, pero sin embargo reconocieron que algún peso tendría que tener.

Los que opinaron que la antigüedad no debía considerarse fueron generalmente agentes incluidos en los cargos con funciones ejecutivas, y compenetrados con el modelo.

Este es un tema que analizamos en las conclusiones del trabajo y en la prognosis, pero pensamos que es una clara señal respecto de la permanencia de la "cultura anterior", no sin cierta modificación, dado que se ve a la misma como una cuestión de peso, pero no exclusiva, es decir se está expresando un pensamiento moderado frente a los fuertes cambios introducidos.

Grado de acuerdo con el peso del nivel de instrucción en el nuevo escalafón.

INSTRUCCIÓN/POSICIÓN	CASOS
SÍ	33
NO	25
NS-NC	2
TOTAL	60

Esta pregunta quería mostrar el grado de acuerdo de los entrevistados con la idea de jerarquización escalafonaria, tomando como principal variable al grado de educación formal alcanzada. Los resultados reflejaron que más de la mitad opinó que sí, en tanto que "no" fueron 25 casos, mientras que los que no contestaron (NS-NC) fueron 2 casos. En varias de las respuestas los entrevistados manifestaron que la capacitación formal no es todo, que hay muchas cosas que en la vida administrativa se aprenden en la tarea y no en la academia. Pero el resultado es bastante claro en cuanto a la aceptación de la variable educativa como de peso en los escalafones.

Una de las respuestas más interesantes que encontramos dentro de los que contestaron "SI", es la siguiente: "...Yo lo considero correcto en lo teórico: Si yo en esta institución tengo gente que tiene primaria incompleta y 30 años de antigüedad en el trabajo, si bien yo creo que el profesional tiene que estar

pasivo e incompetente...", o, "...absolutamente de acuerdo, la antigüedad es una rémora del pasado...", o, "...la antigüedad ya fue compensada con el tema de los grados..."

Como conclusión de estas respuestas podemos decir que la gran mayoría de una manera casi unánime consideró que la antigüedad como concepto central de un escalafón no es algo correcto, pero sin embargo reconocieron que algún peso tendría que tener.

Los que opinaron que la antigüedad no debía considerarse fueron generalmente agentes incluidos en los cargos con funciones ejecutivas, y compenetrados con el modelo.

Este es un tema que analizamos en las conclusiones del trabajo y en la prognosis, pero pensamos que es una clara señal respecto de la permanencia de la "cultura anterior", no sin cierta modificación, dado que se ve a la misma como una cuestión de peso, pero no exclusiva, es decir se está expresando un pensamiento moderado frente a los fuertes cambios introducidos.

Grado de acuerdo con el peso del nivel de instrucción en el nuevo escalafón.

INSTRUCCIÓN/POSICIÓN	CASOS
SÍ	33
NO	25
NS-NC	2
TOTAL	60

Esta pregunta quería mostrar el grado de acuerdo de los entrevistados con la idea de jerarquización escalafonaria, tomando como principal variable al grado de educación formal alcanzada. Los resultados reflejaron que más de la mitad opinó que sí, en tanto que "no" fueron 25 casos, mientras que los que no contestaron (NS-NC) fueron 2 casos. En varias de las respuestas los entrevistados manifestaron que la capacitación formal no es todo, que hay muchas cosas que en la vida administrativa se aprenden en la tarea y no en la academia. Pero el resultado es bastante claro en cuanto a la aceptación de la variable educativa como de peso en los escalafones.

Una de las respuestas más interesantes que encontramos dentro de los que contestaron "SI", es la siguiente: "...Yo lo considero correcto en lo teórico. Si yo en esta institución tengo gente que tiene primaria incompleta y 30 años de antigüedad en el trabajo, si bien yo creo que el profesional tiene que estar

Este es un punto a tratar con un detenimiento mayor, dado que una de las ideas centrales del SINAPA, es buscar la profesionalización de los cuadros administrativos. Pero habría que aclarar si esta idea significa el buscar que haya cada vez más profesionales dentro de la administración, o si se recurrirá a una profesionalización mediante una capacitación laboral mayor de los recursos humanos existentes.

Desde el terreno de la respuestas se nota una opinión favorable tanto a la formación universitaria, como hacia la capacitación profesional lograda mediante conocimiento empírico y capacitación laboral. Sobre estas ideas nos extendemos más adelante.

Opinión del mecanismo de evaluación de desempeño del funcionario.

EVAL. DESEMPEÑO	CASOS	CUPOS	CASOS
BUENO	28	BUENO	20
REGULAR	7	REGULAR	5
MALO	23	MALO	33
NS-NC	2	NS-NC	2
TOTAL	60	TOTAL	60

Otra de las líneas de acción centrales del SINAPA era la de evaluación de desempeño. Esta pregunta, pretende dar cuenta del grado de acuerdo con el mecanismo. Por otro lado queremos destacar que desde que el escalafón nuevo se implementó se sucedieron tres tipos de evaluación diferentes. Por lo tanto la pregunta constó de dos partes (evaluación y cupos).

En el sistema hasta el momento ha habido tres evaluaciones de desempeño del personal (1992/93/94) cada una de las cuales sufrió diversas modificaciones. La primera -1992- constaba de tres categorías y no había sistema de cupos. La segunda 1993 constaba de cinco categorías y establecía un límite máximo (cupos) en la cantidad de agentes en las categorías más elevadas, con lo cual se produjo un fenómeno de apropiación de las mejores calificaciones por los sectores cercanos a los núcleos de decisión de cada organismo, esta distorsión provocó numerosos reclamos dado que ciertos agentes sólo podían ser calificados con las categorías en las cuales quedaba cupo.

En la evaluación de 1994, el sistema también tuvo cinco categorías, pero se ha flexibilizado el cupo, al permitírsele a la autoridad correspondiente solicitar ciertas excepciones al límite.

En el grado de acuerdo con el sistema de evaluación de desempeño, una proporción que casi llega a la mitad de las opiniones lo conceptualizó como "bueno". Por otro lado, le siguieron en importancia las opiniones respecto de que era "malo". Los que dijeron que era "regular" se encontraron en tercer lugar, y los que no supieron fueron 2 casos. Observamos entonces que si bien habría una opinión favorable en cuanto a la evaluación de desempeño, los que están en contra ascienden a casi un tercio, con lo cual podríamos apreciar una cierta polarización si le sumamos a los que tienen una opinión regular.

Pasando ahora, al sistema de cupos en la evaluación de desempeño, las opiniones muestran lo siguiente; una mayoría, expresó que el sistema de cupos era "malo", seguidos por una veintena de casos que opinaron que era "bueno", luego se ubican quienes expresan que es "regular". Los que no supieron o no contestaron fueron dos casos.

Entonces, comparando los dos tipos de respuestas, y las dos partes de la pregunta, encontramos que hay una cierta adhesión a la idea de evaluación de desempeño, pero por otro lado hay una fuerte aversión al sistema de cupos que provocaría efectos distorsivos sobre la real calificación del agente.

Una de las problemáticas emergentes del mecanismo de evaluación de desempeño es; por un lado una cierta reticencia de las jefaturas a responsabilizarse por el mecanismo, y por otro lado, existe la tendencia a manejarlo con criterios clientelares o amiguistas, hechos que llevan a la inviabilidad o deslegitimación del mecanismo. La implantación del sistema de cupos por categoría, y su posterior flexibilización, es un reconocimiento a estas tendencias.

Una de las respuestas más significativas al respecto fue la siguiente: "...A mí me evaluaron y yo evalúe al resto del personal. Yo asistí a todas las reuniones donde se explicó la filosofía de la evaluación, porque de alguna manera mi responsabilidad era también evaluar. Yo, desde el punto de vista técnico, tenía muchas críticas a la evaluación. Como te decía antes, una propuesta sin gradientes. Una metodología que estuvo condicionada por un montón de cosas subjetivas. La gente percibía en su conjunto que era una evaluación que podía llevarlos al estrellato o enterrarlos para toda la vida. Realmente, una evaluación hecha de esa manera no puede dar buenos resultados. Primero, porque yo no acuerdo con la propuesta del instrumento de evaluación de ellos.

Yo creo que tiene que haber una evaluación, porque las evaluaciones sirven para que la gente mejore. Yo creo en este tipo de cosas. Lo que pasa es que hay distintas metodologías para esto, cómo. Y además, si te evalúa uno u otro, quién te evalúa. Eso ya estaba todo discutido y arreglado. Nosotros hicimos acá una modificación a eso. Nosotros evaluamos y discutimos con la gente su evaluación, pero con mucho miedo con la cosa de poder embromar a la gente. Te hablo del resto de la gente. Hubo lugares donde no pasó eso y la evaluación se hizo para colgar a gente. Yo creo que es un instrumento discrecional. Y creo que es un instrumento que instaura la competitividad. Las indicaciones que se nos daban era que aquellos que repitieran la evaluación sobresaliente durante tanto tiempo, deberán recibir un aumento de sueldo, por ejemplo. Y vos decías y yo que hago. Y después te decían que esos que sacaban tres veces sobresaliente, el porcentaje era 10. Entonces vos decías, cómo eligen entre estos. Termina siendo una cosa que yo creo sirve para embromar a la gente. Por otro lado, no había manera, por el instrumento, de zafar de hacer una descripción real, porque pasaba de ser el mejor del mundo a ser el peor del mundo. Lo que no funciona es el instrumento en sí, por eso yo no estoy de acuerdo con los profesionales que pensaron esto, además algo sé de evaluación y no estoy de acuerdo con nada de lo que propusieron. Con nada. Terminada la evaluación, se ubicaba en tres o cuatro escalas. Es un mecanismo que realmente no sirve. La gente no lo hace tranquilamente a eso. Y vos como coordinador o como jefe tenés que contemplar tantas cosas que se dan, como injusticias en la ubicación, en el sueldo que cobran, en las responsabilidades que tienen, que estás absolutamente condicionado para eso. Yo no creo que nadie haya evaluado objetivamente a nadie, porque no tiene ganas de darle una opinión objetiva a un sistema que está funcionando con muy poca objetividad. Eso es lo que pasa. Yo puedo ser objetiva, con quien entienda que va a respetar mi objetividad. A veces pareciera que el sistema estuviera buscando culpables. Por otro lado, la imaginación o la creatividad, puede ser buena o mala según lo que tengas que hacer. Hay tareas absolutamente mecánicas, por ejemplo un operador de una PC jamás va a ser un creativo. Pero, resulta que si vos al tipo le ponías que no es creativo lo sonabas. En un operador de PC lo importante sería que hiciera una buena rutina. Si vos al tipo le ponías eso, lo sonabas. Entonces eso es lo que no sirve.

Yo soy de ATE (gremio de empleados estatales de corte opositor). Cuando me dicen de meter a alguien del gremio en la evaluación, por ejemplo de UPCN (gremio de empleados estatales de tendencia oficialista), yo no estaría de acuerdo. Lo que pasa que los dos gremios no son posibles, porque el único gremio reconocido por este Ministerio es la UPCN. A mí la UPCN no me representa, porque yo no soy afiliada a ese gremio. Entonces, mal me

puede defender. Yo creo que la representación gremial que es una representación absolutamente adherida al proyecto del Ministerio y todo lo demás, es una representación que yo no puedo decir que me representó. De ninguna manera. Yo creo que fue absolutamente injusto, autoritario y antidemocrático. Creo en la participación de las representaciones gremiales, en las que existan. No me importa que sean de derecha o de izquierda. Yo creo que una representación gremial es eso, es alguien que representa a un conjunto de gente, como los partidos políticos. Pero, ¿por qué si acá hay dos gremios, tiene que participar uno? Yo creo en ese tipo de cosas, y creo que le toca a la institución gremial jugar un rol que no le toca a los otros. Si lo juegan o no, o si lo juegan mal algunos, eso es problema de los que tienen esa tarea gremial. Creo en las tareas gremiales. Creo que los trabajadores tenemos que tener gente que nos defienda de determinado tipo de cosas que no son las técnicas, por ejemplo. Yo creo en eso. Pero acá eso es una farsa, un mecanismo más de discriminación de la gente".

Otras respuestas interesantes son las siguientes: "...debe haber alguien más que califique, y ellos pueden ser los compañeros de trabajo, referentes, etc...", o "...es permisivo, promueve mucha obsecuencia y premia al genuflexo..."

Dentro de las opiniones abiertamente negativas encontramos a las siguientes: "...es un disparate, uno tiene que poner a la gente en el medio, ya que lo hunde o lo promueve. Creo que los directores le sacaron el cuerpo al tema, aunque a algunos le sirvió para castigar gente...", o, "...Peligroso. Se puede descalificar a la gente, me parece feo y no conduce a nada. Es una formalidad que no lleva a un mejor desempeño y puede perjudicar. No a los veedores...", o, "...No sirve para nada, opino muy mal, y de los cupos también..."

Otras opiniones interesantes, pero que ponen el acento en el tema de los cupos son las siguientes: "...Sirve en general, pero creo que no tendría que haber cupos...", o "...está mal, es decadente, y me parece mal el cupo...", o esta opinión favorable: "...Están bien, funcionan bien, aunque en algunos lugares no se lo aplica bien, creo además que lo de los cupos es un límite a la discrecionalidad..."

Como conclusión parcial a esta pregunta podemos remarca que el mecanismo de evaluación de desempeño presente cierto aspecto paradójico, ya que habría algún grado de acuerdo con la idea, pero hay una opinión francamente negativa respecto de los cupos. También habría un llamado de

atención respecto de la discrecionalidad que se observa en el proceso de evaluación del agente.

Opinión de los cursos de capacitación profesional.

CURSOS DE CAPACITACIÓN Y APLICABILIDAD			
CURSOS	CASOS	APLICABLES	CASOS
BUENOS	30	MUCHO	5
REGULARES	10	POCO	53
MALOS	18	NADA	0
NS-NC	2	NS-NC	2
TOTAL	60	TOTAL	60

Otro de los puntos centrales del nuevo escalafón es la relevancia dada a la capacitación continua del agente, el cual debe cumplir ciertos requisitos anuales de capacitación para poder hacer carrera en el sentido horizontal (incrementar su grado, dentro del mismo nivel). Esta pregunta también ha tenido dos partes, una referida a la adhesión a la capacitación en sí, y la otra respecto de la aplicabilidad de los cursos en su puesto de trabajo.

Los cursos fueron vistos como "buenos" por la mitad de los agentes, seguidos por un grupo que opinó que eran "malos", y 10 casos expresaron que eran "regulares".

Respecto de la aplicabilidad de los mismos; una gran mayoría expresó (53 casos) que eran "poco" aplicables a sus tareas cotidianas, una proporción inferior al décimo (5 casos) expresó que eran "mucho", y dos casos no supieron.

Las opiniones más demostrativas que hemos recabado son las siguientes: "...Los cursos tienen algo de perverso puesto que el los mismos se nos estimula para ser participativos, y en el puesto de trabajo esto no está bien visto.. Respecto de los contenidos pienso que hay cosas buenas pero que también hay mucho relleno. Y las cosas que aprendo no las puedo aplicar por el colchón (cargos con funciones ejecutivas)", o también, "...son buenos, pero no les veo posibilidades de aplicación práctica...",o, "...Los usé para fines personales pero no para la oficina y los de computación me parecieron básicos. Creo que los cursos son buenos, bien dictados; pero no sé si tienen que ver con la tarea. Hay pocas vacantes para cursar y son cortos".

Los que tuvieron opiniones negativas, podemos mostrarlos en las siguientes contestaciones: "...Son elementales y no siempre relacionados con la tarea a realizar...", o, "...deplorables y elementales, sobre todo los de computación...", o, "...pobres, y noto falta de exigencia hacia quienes hacen los

... cursos...", o, "...Son elementales y son una ofensa para los profesionales que trabajamos en este Ministerio. Yo hice un sólo curso, no voy a hacer ningún curso más por más que me digan que si no hago eso no voy a concursar nada. Tengo suficiente cantidad de antecedentes, como para estar teniendo como antecedente un curso del SINAPA. Yo hice un sólo curso sobre gerencia. Estuve a punto de irme del curso tres veces. Realmente el nivel de los docentes era vergonzoso, era insultante. Yo tengo 48 años, 15 años de docente universitaria, llegué a ser adjunta y realmente es ofensivo. A mí no me asustan las bajadas de línea, porque me parecen mejor que las no líneas. Yo he tenido docentes de excelencia que te bajaban su línea. A mí me encanta el tipo que cuando te está enseñando te dice: ésta es mi posición, para que vos la puedas discutir..."

Como lectura final de esta pregunta podemos decir que habría una adhesión a la idea de capacitación, pero una gran distinción respecto de la aplicabilidad de lo aprendido en las tareas diarias.

Opinión respecto de la preferencia de escalafones de agrupamiento único, o aquellos de diversos agrupamientos con especializaciones funcionales.

ESCALAFÓN ÚNICO/AGRUPAMIENTOS	CASOS
ESCALAFÓN AGRUP. ÚNICO	18
ESCAL. CON AGRUPAMIENTOS	30
IGUAL	8
NS-NC	4
TOTAL	60

El Sinapa, originariamente estaba pensado como un escalafón sin agrupamientos, es decir que era un agrupamiento único. Las opiniones respecto a si era preferible un escalafón único o con diversos agrupamientos (por ejemplo; maestranza y servicios, profesionales, informáticos, técnico-administrativo, etc) fue respondida de la siguiente manera; cerca de la mitad expresó su preferencia por los escalafones con agrupamientos; una proporción inferior opinó que prefería el escalafón único, otro grupo manifestó que le parecía igual, en tanto que 4 casos no contestaron.

Los que opinaron que era mejor tener un escalafón con agrupamientos funcionales internos podemos representarlos con las siguientes respuestas: "...No, tendría que haber una especialización funcional contemplada...", o, "...Creo que el escalafón único es inespecífico...", o, "... es necesario que

exista algún agrupamiento interno, y los mismos podrían ser, profesional, computación, servicios de maestranza y administrativo..."

Las opiniones que mostraron una cierta igualdad entre el 1428/73 y el SINAPA podemos mostrarlas en la siguiente respuesta: "...Es lo mismo, pero está marcado por las letras. Cambió en lo formal, pero es casi igual. Es indistinto...", o, "...Es lo mismo, pues ahora la letra funciona como un agrupamiento. También me parece incorrecto que no se contemplen adicionales como antes. El tema de la letra lo que hace es poner techos a la gente..."

Las opiniones favorables al escalafón único podemos ejemplificarlas con la siguiente contestación: "...Si hablamos de un organismo con una cierta igualdad de funciones, no está mal el escalafón único, pero creo que está bien..."

Esta es una de las preguntas en las que se observa la permanencia de la cultura "del 1428/73", en el sentido de la preferencia por escalafones con agrupamientos de especializaciones funcionales internas, cosa que el SINAPA erradicó de su diseño.

Opinión respecto del tipo de capacitación requerible al agente (previa a ocupar el cargo, o durante la permanencia en él)

TIPO DE CAPACITACIÓN	CASOS
ANTES	5
DURANTE	18
AMBAS	35
NS-NC	2
TOTAL	60

Esta pregunta estaba destinada a relevar el grado de acuerdo con la capacitación, es decir si la misma debía ser previa a la tarea, o se podía aprender de la tarea (durante).

Una mayoría opinó que las dos capacitaciones son necesarias. Otro grupo manifestó su preferencia por la capacitación que se recibe mientras se ejerce la tarea, en tanto algunos expresaron su opinión favorable a la capacitación previa a la tarea.

La idea original de esta requisitoria estaba inspirada en el artículo de Bernardo Kliksberg "Reflexiones sobre problemas estratégicos en el adiestramiento y la formación de recursos humanos para la gestión pública en América Latina", en el cual se distinguen básicamente dos paradigmas organizacionales, los cuales traen aparejados dos ideas diferentes de la capacitación, por un lado estaría el "formalista", para el cual lo importante reside en el planeamiento formal, y el factor humano debe adaptarse a él. Los cursos de capacitación tienen como único objetivo el apuntalamiento de la relación entre objetivos formales y tareas estrictamente necesarias para su logro. Este tipo de pensamiento tiene como consecuencia un status inferior de la capacitación dentro de la organización.

El paradigma del "desarrollo organizacional" es netamente diferente, considera que la realidad de la administración no son solo los organigramas y objetivos formales, sino que además pesan otros elementos como el proceso de toma de decisiones, la formación de gerentes públicos, la motivación, el liderazgo, y el marco sociopolítico entre otros. La capacitación conectada con esta visión será más dinámica y no caerá en reduccionismos como la anterior, dado que considera que el proceso de cambio administrativo no es solamente formal, sino de carácter social complejo, en donde juegan lo formal, y además las actitudes, motivaciones, capacidades y correlaciones de poder. En este esquema el rol capacitador ocupa una posición central dado que mediante el se pueden conseguir grandes desarrollos administrativos.

Por eso, las respuestas obtenidas frente a esta distinción no han de sorprendernos, dado que la opinión de los agentes entrevistados se inclinó por la importancia de ambas ideas.

Opinión respecto de los concursos para ocupar cargos.

OPINIÓN DE LOS CONCURSOS			
TEORÍA	CASOS	PRÁCTICA	CASOS
ACUERDO	40	BIEN APLICADOS	13
DESACUERDO	18	MAL APLICADOS	45
NS-NC	2	NS-NC	2
TOTAL	60	TOTAL	60

La siguiente pregunta estuvo orientada a medir el grado de acuerdo con los concursos, y a la vez a distinguir los efectos de su aplicación práctica. Los que están de "acuerdo" con los concursos alcanzan una proporción de casi dos tercios, los que están en "desacuerdo" con los mismos alcanzan al tercio, en tanto dos casos no contestaron.

Respecto de la aplicación práctica de los mismos, se observa una realidad distinta, una proporción mayoritaria de los entrevistados manifestó que los mismos están mal aplicados. En cambio "bien aplicados" solo fueron vistos por una proporción inferior.

Aquí una vez más observamos como se distingue claramente un acuerdo con la idea y un tajante desacuerdo con la aplicación práctica.

Una de las opiniones demostrativas del desacuerdo con los concursos es la siguiente: "...Tengo una mala imagen de los concursos, me parece que son una fachada para permitir ciertas elecciones de gente" o "...estoy de acuerdo con la idea pero no con el dedo...", o "...no sirven para nada son decadentes y una falta de respeto".

Las opiniones favorables podemos ejemplificarlas con la siguiente: "...estoy de acuerdo si son transparentes, si no, es una manera de legitimar manejos poco claros y discrecionales..." o "...Son una parodia, los ganan los elegidos. Habría que eliminar la capacidad de la autoridad para poder elegir a uno de la terna. La selección tendría que ganarla quien obtuviera el puntaje más alto del concurso. Hay otro problema que es además el excesivo tiempo que demora la substanciación del concurso que hace que alguna gente se canse de esperar o que busque otros trabajos. También se debería impedir que sean jurados las autoridades para las cuales se va a realizar el concurso de selección. Los concursos deben ser un proceso claro y limpio..."

Podemos observar que tanto las opiniones favorables como las no, demandan una transparencia mayor, publicidad de las oportunidades, y un régimen competitivo claro.

9. CONCLUSIONES

9.1 En cuanto al sistema en su conjunto

a) Una de las principales ideas que recojo de mi trabajo de campo es la de la conceptualización de los escalafones como "**sistemas de referencia**", es decir sistemas utilizados por los agentes públicos no sólo como grillas salariales o estructuras de carrera, sino como "referencia" de la dinámica de las organizaciones públicas. Funcionaría como un sistema de señalización, gracias al cual los agentes establecen patrones para aquello que parece "justo", "debido", etc. Con lo cual un escalafón excedería ampliamente su naturaleza técnica, y sobre él impactarían otras variables del contexto -como la política, la económica, la imagen organizacional, la opinión pública, etc-

Pensemos por un momento en el escalafón como en el sistema de señalización de una ciudad (nombres de calles, avenidas, numeración, códigos postales, etc). Agregémosle a esta idea un cambio continuo de sus "referencias", esta turbulencia traería aparejada la desaparición o debilitamiento del sistema de referencia, dado que los usuarios del mismo entendería por una calle diversos nombres o numeraciones, con lo cual el objetivo ordenador del sistema se perdería, y aumentaría la incertidumbre y el desconcierto.

Con un escalafón ocurriría algo similar porque es el sistema de "señalización" de una organización pública. Sus jerarquías, reglas, concursos y toda otra normativa; se transforman en referencia de lo "debido", "lícito" o "ilícito" de las reglas que rigen la carrera del personal en la administración pública.

Otra similitud que observamos es la del sistema monetario. En países que estuvieron sometidos a fuertes inestabilidades económicas, la desvalorización de la moneda, operó como una pérdida del "valor de referencia" de la misma, una moneda que todos los días cambia su valor, mercaderías que no mantienen su precio a diario, generan un marco de incertidumbre mayor, y hace que ese sistema de referencia sea desplazado por otro (otra moneda, en el caso argentino el dólar) más estable o duradero. Cuando los criterios técnicos o administrativos se ven devaluados son desplazados por comportamientos clientelares o decisiones políticas como organizadoras del personal. Tal vez esto sea indicio de una baja burocratización, o un reconocimiento de la inviabilidad de un escalafón determinado.

El escalafón de una organización en un contexto turbulento habría sufrido los embates de la inestabilidad, siendo erosionado por las prácticas políticas, económicas y organizacionales que tuvieron lugar en su vida útil.

b) Un escalafón tiene dos grandes elementos constitutivos que son, por un lado, **la estructura salarial**, y por el otro **la estructura de carrera** del agente. La primera regula las jerarquías salariales, adicionales y todo otro concepto remunerativo; la segunda está integrada por el plexo normativo - ingresos, promociones, concursos, etc.- y evaluatorio de desempeño de la carrera de los agentes. Podemos decir que hay una fuerte relación entre ambas estructuras o subsistemas; dado que es de suponer que si la estructura de carrera se ve distorsionada por la violación sistemática de sus normativas y procedimientos; la estructura salarial no tardará en verse impactada, dado que los ascensos desmedidos o discrecionales tienden a producir una tendencia alcista en el gasto en personal. Por otro lado, si la estructura salarial se ve desdibujada por procesos inflacionarios o cualquier otro tipo de turbulencia, la estructura de carrera no tardará en resentirse, -esta es una de las causas del desgaste del escalafón 1428/73- dado que la "lógica" de los agentes será la de maximizar salarios a través de la búsqueda de ascensos que, seguramente no tendrán un correlato con el aumento de responsabilidad; acciones que sin duda "diluirán" o "flexibilizarán" la normativa y conductas de la estructura de carrera.

Estaríamos frente a una situación paradójica, dado que todo sistema que pretenda un mínimo de éxito en cuanto a su funcionamiento debe estar en armonía con el medio en el cual está instalado. Si es demasiado flexible, no tardará en ser desdibujado, y si es excesivamente rígido tenderá a generar mayores turbulencias y a la búsqueda de su punto de ruptura; tal vez sea una gran realidad que todo sistema marcha al desorden, como que todo organismo tiende finalmente a la entropía.

Entonces, el punto óptimo sería algo similar al "justo medio aristotélico", es decir **una combinación coherente de rigidez y flexibilidad**; o en saber cuando es conveniente "rigidizar" los sistemas y cuando "flexibilizarlos".

c) Habría una fuerte tensión entre los escalafones de tipo **meritocráticos** (como el SINAPA) y los **esquemas de restricción del gasto público**, dado que ambas ideas implican "lógicas" diferentes. La lógica del mérito trae aparejada la idea de "calidad del recurso humano", es esencialmente cualitativa dado que su finalidad se encuentra en la profesionalización del agente público. La lógica de tipo "restricción del gasto" es esencialmente cuantitativista, dado que le importa el volumen de lo gastado y no hace distinciones internas en la estructura de las erogaciones públicas.

También la coexistencia de un sistema meritocrático con otro de tipo de contención del gasto se tornaría complicado, puesto que el mérito se transforma en variable dependiente del gasto, con lo cual se provocan fluctuaciones que no tienen tanto que ver con **la calidad** sino con **la disponibilidad** de recursos monetarios que provienen de la recaudación pública. Este es un dato muy fuerte a ser tenido en cuenta, dado que los tiempos que corren son fuertemente negativos hacia las políticas de tipo anticíclicas o keynesianas, con lo cual es muy posible que las fluctuaciones cíclicas tengan grandes impactos en los años venideros. Esta tensión parecería haberse saldado en favor del criterio de "**restricciones de caja**", dado que en el artículo nº18 de la ley de presupuesto nº 28301 de 1996 se establece la suspensión de todo ascenso escalafonario que implique una erogación mayor. Es decir, que se puede ascender, pero no se cobra el plus salarial correspondiente.

d) Otra idea interesante, sería la creencia inicial con la cual se piensa un escalafón, tal vez, en el inicio del mismo se pretendía la implementación de un sistema animado de cierto "**automatismo**" o pretensión de "máquina del movimiento perpetuo". Los diversos actores políticos y grupos en pugna en torno al sistema no hicieron esperar su aparición y llevaron a diversas reformas, algunas de las cuales contradicen abiertamente el espíritu inicial del escalafón. También se observaría un bajo nivel de monitoreo o seguimiento del sistema, consecuencia que tal vez sea explicable desde la presunción "automatista" inicial.

e) Se observaría también la pugna de dos aspectos que posiblemente reflejen culturas organizacionales²⁴ distintas, una más ligada a la idea de antigüedad del funcionario público y más solidaria en términos genéricos. La otra, más individualista, con pretensiones de profesionalización del agente, y concepciones de tipo liberal basadas en las realizaciones del esfuerzo personal. En la primera, se maximizaba beneficios en términos de permanencia y antigüedad. En la segunda la acumulación se daría en torno a la capacitación constante y a la evaluación de desempeño del agente.

f) También se podría constatar una cierta presión "centrífuga" de los diversos organismos públicos sobre el escalafón, dado que es una tendencia real la demanda de "incentivos especiales" fundamentados en la "especificidad funcional" de ciertas organizaciones. Es una realidad que las reparticiones más grandes reclaman escalafones especiales o diferenciados del resto de la Administración, en virtud de sus "funciones especiales". Pero ceder a esta dispersión no sería algo funcional, dado que la presencia de múltiples escalafones provoca una situación de gran heterogeneidad, en cuanto a las condiciones generales aplicables a los recursos humanos, tanto a nivel estructura escalafonaria como carrera administrativa e intercambiabilidad de funcionarios.

g) Un dato fuerte de la realidad es que el nuevo escalafón ha logrado unificar los criterios salariales y de carrera que antes eran débiles en la

²⁴ Es interesante, mencionar la identificación de culturas organizacionales del trabajo de Góngora y Felcman: "Estrategias de Recursos Humanos en las empresas en transformación (mimeo de RHO/IDEA de 1994), en el que se realizan las siguientes distinciones:

preocupación por la gente	PATERNALISTAS	INTEGRATIVAS
	<ul style="list-style-type: none"> -ambiente de trabajo agradable. -protección -Complacencia hacia la autoridad -Amigable y familiar -Patronazgo 	<ul style="list-style-type: none"> -eficiencia -resultados -retribuciones vinculada a resultados -competencia interna -individualismo
ALTA		
BAJA	APÁTICAS	CALCULATIVAS
	<ul style="list-style-type: none"> -mínimo esfuerzo -desmoralización -politiquería -interés e interrogantes por quienes se van y se quedan 	<ul style="list-style-type: none"> -interdependencia -esfuerzo común -trabajo en equipo -relación de confianza y respeto. -Sinergia.
	BAJA	ALTA
	preocupación por el resultado	

administración pública. Pero todavía no se ha consolidado o institucionalizado, dado que no ha encontrado un punto óptimo entre la rigidez y la flexibilidad necesaria.

h) El terreno sobre el cual se asienta el nuevo escalafón no sería completamente sólido, dado que los cambios permanentes de reglas de juego del viejo sistema, son "esperados por los agentes" por simple repetición de la **"lección del pasado"**. La posibilidad de institucionalización de un nuevo escalafón está relacionada con la permanencia del sistema en cuestión y de las percepciones de estabilidad de quienes han de regirse por él. Es muy difícil consolidar aquella regla de juego que no cesa de ser discutida o modificada.

i) El continuo cambio de reglas de juego traería como consecuencia la pérdida de los sistemas de referencia que mencionáramos más arriba, es decir, sería como una ciudad a la que se le cambiaran todos los días los nombres de sus calles, con lo cual la noción de "dirección u objetivos" se vería rápidamente afectada. **No todo cambio produce efectos reordenadores, y no toda estabilidad es permanente si no está asentada sobre una mínima armonía con el contexto de inserción.**

j) **El sistema de recompensas²⁵ del SINAPA, no sería un mecanismo ágil**, dado que la combinación entre los créditos acumulados por la capacitación del agente, y la evaluación de desempeño del mismo, tardan en acreditarse en su legajo personal y en traducirse en un incremento salarial.

²⁵ El trabajo de Góngora y Felcman sobre "Estrategias de Recursos Humanos...", identifica los sistemas de recompensas vigentes para cada una de las culturas organizacionales identificadas en la nota al pie de página anterior. Los mismos serían:

TIPOS DE RECOMPENSAS	APÁTICAS	PATERNALISTAS	CALCULATIVAS	INTEGRATIVAS
BAJO	BAJO	PROMEDIO	VARIABLE	SUPERIOR
BAJO	BAJO	PROMEDIO	BUENO	SUPERIOR
BAJO	BAJO	BUENO	PROMEDIO	SUPERIOR
ALTA	ALTA	ALTO	MODERADO	BAJO

9.2 Con respecto a los concursos

La tendencia a la **rigidez** del actual escalafón hace que algunos sectores sientan la presencia de un **"techo"** en sus posibilidades de carrera administrativa.

El Sinapa tiene dos mecanismos de ascenso, uno de tipo vertical (cambio de nivel), y otra de tipo horizontal (incremento de grado).

Una de las grandes tensiones observadas en el sistema es el del **concurso como único mecanismo de ascenso** en el escalafón. Habría una segunda vía de crecimiento que es la que se atribuye al incremento en el grado por capacitación específica y buenas evaluaciones de desempeño. **Pero, creemos que en virtud de las entrevistas realizadas, los agentes identifican por ascenso al cambio de nivel, o al incremento del mismo.** La carrera de tipo horizontal es vista más como un paliativo que como un incremento de la posición del agente.

Otro elemento que surge de las entrevistas es la percepción de los agentes respecto de un corte en los concursos. Los que están destinados a cubrir niveles tanto de Funciones Ejecutivas, como los A y B son vistos como condicionados por criterios políticos, y se piensa que son una manera de legitimar a cierto grupo político de la gestión de turno. Por otro lado los concursos destinados a cubrir los niveles C a F no estarían tan digitados pero, se percibió una gran demanda respecto de su publicidad. también podría estar en juego la falta de cultura organizacional respecto de cómo manejar el tema de los concursos, dado que muchas veces, los resultados son desiertos por falta de postulantes.

Si el único mecanismo de ascenso es visto como manipulado o poco cristalino, todo el sistema en su conjunto no tardará en ser cuestionado (una de las entrevistadas manifestó que los concursos le parecieron "decadentes").

Comparémoslo con un edificio en el cual su ascensor funciona selectivamente para aquellos usuarios que tienen las influencias necesarias. Los usuarios menos favorecidos optarán por tres salidas posibles, la primera es la apatía y la resignación, la segunda es la de cuestionar el sistema en su conjunto; y la tercera es la de intentar ingresar al círculo de influencias. **Pero independientemente de cual de estas tres opciones prime, el resultado no es positivo desde un punto de vista organizacional, dado que se estaría**

construyendo más sobre la apatía o actitudes opositoras que sobre el consenso de los agentes que integran la organización.

Creemos que por definición, una organización legitimada en el consenso es más estable que las basadas en la apatía o la coacción.

9.3 El núcleo problemático de la antigüedad

Podemos afirmar que este núcleo ha sido un de los más interesantes, dado que **los entrevistados se manifestaron ampliamente a favor de la misma**, se distinguió claramente en la apelación exclusiva a la antigüedad y su desaparición total. Pareciera haber un equilibrio, dado que si bien existe un reconocimiento respecto de su uso anterior, existe, paralelamente la demanda de buscar algún peso acotado de la misma (el mensaje sería: la antigüedad exclusivamente, no; pero algo tendría que pesar...).

Varios de los entrevistados manifestaron su creencia en que la consideración de la antigüedad es una "ley no escrita" de la Administración Pública, si bien señalaron que su peso exclusivo no es conveniente, pero que debería haber alguna contemplación escalafonaria al respecto.

La antigüedad ha sido una de las opiniones que más adhesiones provocó de forma casi unánime en los 60 entrevistados, si bien este trabajo es de índole cualitativa, no deja de ser llamativo la abrumadora presencia de opiniones favorables hacia la búsqueda de un reconocimiento acotado de la antigüedad acumulada.

10. PROGNOSIS

En cuanto a principales tendencias observadas a futuro en el escalafón SINAPA, podemos advertir las siguientes:

- La antigüedad, es una manifestación fuerte de los empleados públicos, y su "ausencia" es señalada constantemente en las entrevistas.

- Los concursos, son otro nudo problemático, dado que no están logrando institucionalizarse como mecanismo transparente de selección y progreso de carrera; y de su evolución depende en gran parte el desarrollo del SINAPA, porque es el único mecanismo de ascenso e ingreso previsto al escalafón.

- Las evaluaciones de desempeño no están logrando institucionalizarse como formas claras de evaluación de los rendimientos de los agentes.

- La rigidez del SINAPA en ciertos puntos, puede evolucionar hacia su "fractura" tanto como hacia el "caso omiso" de la norma.

- El escalafón en su conjunto se inscribe dentro del gran cambio que se está operando en las relaciones laborales argentinas, dado que se está implementando una desregulación mayor, que apunta a la flexibilización laboral como centro y al contractualismo generalizado. Si a este escenario le agregamos una alta tasa de desempleo -para los niveles históricos argentinos-, el marco de referencia general no es alentador.

- Una de las intenciones al implementar el nuevo escalafón era la de producir un cambio "cultural"²⁶ en la Administración Pública Nacional (según

²⁶ Al respecto podemos destacar el trabajo de Góngora y Felcman sobre "Estrategias de Recursos Humanos...", en el que se destaca el aspecto multivariado que se debe tener en cuenta al intentar un cambio de cultura en una organización. El escalafón sería un instrumento de RRHH utilizado para buscar dicho cambio dentro de una estrategia mayor en la que se parte de los paradigmas organizacionales, luego se pasa a los modelos de organización, de allí a la cultura, para entrar en la estrategia de RRHH, y recién desde allí entrar a considerar los instrumentos, dentro de los cuales el escalafón es una parte de ellos. Por eso pretender un cambio cultural-organizacional a partir de un cambio escalafonario sería una intención que excedería la naturaleza del instrumento. En este sentido habría una gran coincidencia con el texto de Oscar Oszlak (La Reforma del Estado en Argentina, mimeo CEDES, 1990) en el cual se menciona: "... (1) una confianza -a veces exagerada, otras ingenua- en la capacidad de ciertos instrumentos para producir transformaciones institucionales; pero, al mismo tiempo (2) una renuncia a la posibilidad misma -teórica o práctica de lograr cambios globales y perdurables en este plano. Es decir, se apunta al objetivo general de reformar el estado, a sabiendas de que el arsenal disponible sólo permitirá alcanzar, en el mejor de los casos, algunos resultados parciales."

consta en los considerandos del decreto 993/91); parte de ello parece haberse logrado (reestablecimiento de la relación cargo-jerarquía-labor), pero se observaría un déficit en cuanto a la consolidación de la costumbre del concurso como mecanismo de promoción y selección, y un correcto manejo de la evaluación de desempeño además de la persistencia de criterios clientelares internos.

- La percepción de los agentes respecto de que un cambio de escalafón no implicaría un mejoramiento de la APN, parecería señalarnos que la búsqueda de una eficiencia mayor de la burocracia estaría ligada a buenos niveles remunerativos y exigencias estables en cuanto al sistema en su conjunto.

-El criterio de restricción de caja podría significar una constante limitación al sistema establecido por el SINAPA, dado que no se constataría la prioridad pública, al menos por el momento, de poseer un sistema escalafonario basado en el mérito si esto implica una erogación mayor.

Para concluir quisiéramos intentar responder algunos de los interrogantes iniciales que nos formulásemos al comienzo de esta investigación:

¿Es cierto que un reescalafonamiento provoca efectos ordenadores en una organización?

Si el escalafón anterior estaba erosionado o desdibujado, la introducción de un nuevo escalafón -si tiene una solidez mínima- provocaría efectos reordenadores en la administración. Pero podemos decir que "el orden" surge de la estabilidad, coherencia y continuidad de las políticas aplicadas para solucionar la situación de origen.

¿Se pueden cambiar los sistemas escalafonarios de referencia, sin introducir una cuota mayor de incertidumbre en una administración pública?

Todo cambio lleva de por sí una cuota de incertidumbre, pero el cambio que transcurrido un cierto tiempo no se estabiliza, se transforma en una turbulencia continua que no permite la creación de ciertas pautas y continuidades indispensables.

¿La implantación de un escalafón nuevo; borra completamente a su predecesor?

Evidentemente no, pues el escalafón anterior -deteriorado o no- pasó a formar parte de la cultura de la organización en la cual tuvo vigencia, con lo cual la implantación de uno nuevo tendrá siempre como condicionante las reglas -escritas y no- y conductas comparadas con su antecesor.

¿Qué efectos tiene sobre la burocracia un reescalafonamiento?

Creemos que no es posible hablar de todos los efectos que provoca, pero a primera vista introduce una cuota mayor de comparación y reflexión sobre el escalafón pasado. Además las situaciones "justas o injustas" se hacen partiendo desde el pasado, con lo cual la problemática de un cambio de escalafón no radicaría en la bondad del diseño del nuevo, sino en la transición del nuevo al viejo, teniendo en cuenta la cultura organizacional histórica de los agentes.

¿Pueden, los escalafones, permanecer impermeables respecto de su contexto de inserción y de los actores que se mueven en él?

No, un escalafón -si bien es un instrumento organizacional de naturaleza técnica- no es impermeable respecto de ciertas variables de su contexto de inserción (caso la política y la economía), como tampoco es impermeable a las conductas de los actores escalafonados. Con lo que queremos decir que habría que atender a qué es lo que hacen los escalafones con "la gente"; y qué hace "la gente" con ellos.

¿Habría un punto óptimo de flexibilidad del escalafón respecto del medio-contexto?

Los puntos óptimos de flexibilidad o rigidez de un escalafón dependerán de su contexto de inserción. Pero es de destacar que la adaptación al medio del mismo es indispensable, como así también su excesiva flexibilidad provocaría mayores problemas que los que intentare solucionar.

¿Si un escalafón se ve erosionado, se puede imputar el efecto a un mal diseño técnico, o a la gente?

Parte de este interrogante fue contestado anteriormente, pero podemos decir que un mal diseño escalafonario llevará a los actores incluidos en el a buscar conductas adaptativas (tanto negativas como positivas), y un excesivo accionar de los agentes en contra de un determinado escalafón no tardará en hacer sentir sus efectos.

11. BIBLIOGRAFÍA

1. BARTON, Allen: "Concepto de espacio de atributos en sociología" (capítulo del libro "Metodología de las ciencias sociales" de Boudon, R. y Lazarsfeld, P., Ed. laia, Barcelona, España, 1979.
2. BLANCHET, A.: "Las reglas del juego en la entrevista" (capítulo del libro "L'entretien dans las sciences sociales. L'écoute, la parole et le sens", de Alain Blanchet & Al), DUNOD, París, Francia, 1985.
3. BONIFACIO, Alberto, RODRÍGUEZ, Alejandro y GUILIS, Alberto: "opinión sobre la Reforma Administrativa. Empleados públicos, condiciones de trabajo y carrera administrativa", INAP, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 1994.
4. BONIFACIO, Alberto: "La experiencia Argentina en materia de profesionalización de la Función Pública y la capacitación", CLAD/Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires, mayo de 1995.
5. BONIFACIO, Alberto: "Pautas para el diseño de la estructura escalafonaria"; INAP, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, mimeo, 1992.
6. BOUDON, Raymond: "Los métodos en sociología", Librería "El Ateneo" Editorial, Buenos Aires, Argentina.
7. BUCHNER, Liliana; TRAVERSO, María de los Angeles: "Salarios de la Administración Pública Nacional: SINAPA"; MEYOSP, Subsecretaría de Presupuesto, Serie de documentos de trabajo sobre salarios y ocupación del Sector Público. Documento nº1, agosto de 1995.
8. CAMBOURS, Enrique A (en colaboración): "Selección de gerentes: una metodología para el estado". INAP, Buenos Aires, mimeo, 1992.
9. CASANOVA, José, MARIANI, Carlos, REYMONDES, Estela y RODRÍGUEZ, Alejandro: "Encuesta de opinión sobre el SINAPA", INAP, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 50, Buenos Aires, Argentina, 1993.
10. CERRUTTI, Marcela: "Esquema de las etapas del proceso de investigación", mimeo U.B.A., Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 1991.
11. DEL OLMO, Gabriel; RUIZ, Susana: "Algunos aspectos de la situación escalafonaria de la Administración Pública Nacional", Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública, 1986.
12. DOMENICONI, Héctor, GAUDIO, Ricardo y GUIBERT, Armando: "Hacia un Estado moderno: el programa de la Reforma Administrativa"; en Boletín informativo TECHINT N° 269, Buenos Aires, enero-marzo 1992.

13. ESTEVEZ, Alejandro Miguel: "Una comparación entre los escalafones del SINAPA y los del Congreso Nacional", publicado por la Maestría en Administración Pública, Secretaría de Posgrado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 1992. Presentado y expuesto en el IX Congreso de Administración Pública, 25 al 27 de noviembre de 1992, Mendoza, Argentina.
14. ESTEVEZ, Alejandro Miguel: "¿Está agotado el rol promotor del Estado?", Boletín del Rotary Club de Hurlingham N° 641-642, diciembre de 1995.
15. EURAL (Centro de investigaciones europeo-latinoamericanas): "Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa", Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
16. GARCÍA ELORRIO, María Laura: "organización normativa del proceso administrativo. Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), INAP, Buenos Aires, Argentina.
17. GHETTI, Roberto C.: "SINAPA: Apuntes para un ensayo crítico", mimeo U.B.A., Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, febrero de 1993.
18. GLOCK, Charles: "Diseño y análisis de encuestas en sociología", ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina, 1973.
19. GÓNGORA, Norberto; FELCMAN, Isidoro; y KARPF, Luis: "Estrategias de Recursos Humanos en las empresas en transformación: empresas privatizadas. Estudio de caso"; RHO/IDEA; mimeo, Buenos Aires, 1994.
20. GUIOT, Jean M.: "Organizaciones sociales y comportamientos", Ed. Herder, Barcelona, España, 1985.
21. HENDLIN, Mónica: "La evaluación de desempeño; dificultades para su implementación en el ámbito de la Administración Pública Nacional"; Ponencia presentada al Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza, noviembre de 1992; INAP, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 1992.
22. KAUFMAN, Esther: "Mundos morales burocráticos: el orden de la transgresión institucional", INAP, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, mimeo, 1992.
23. LÓPEZ, Andrea y ALONSO, Guillermo: "Introducción a la Reforma del Estado", INAP, Buenos Aires, Argentina.
24. MAYNTZ, Renate; HOLM, Kurt; HUBNER, Peter: "Introducción a los Métodos de la Sociología Empírica"; Madrid, Alianza Universidad, 1980.
25. MAYNTZ, Renate: "Sociología de la Administración Pública", Madrid, Alianza Universidad, 1985.

26. NUNBERG, Bárbara y NELLIS, John: "La Reforma de la Administración Pública y el Banco Mundial", traducción del Documento WPS 422 del Banco Mundial, Serie Policy, Research and External Affairs WORKING PAPERS, mayo 1990.
27. OSZLAK, Oscar: "Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras"; ponencia presentada al IX Congreso de Administración Pública, Mendoza, 1992. Publicado por la Maestría en Administración Pública, FCE, UBA, 1992.
28. OSZLAK, Oscar: "La reforma del estado en la Argentina", Buenos Aires, CEDES, mimeo, 1990.
29. OSZLAK, Oscar: "Teoría de la burocracia estatal", Buenos Aires, Paidós, 1985.
30. PESCE de STUDNITZ, Marta, POZOS, Marta, SANTIRSO, Silvina, MACHADO, Carolina, HADDAD, Sergio y SANTARELLI, Miguel: "Evolución de la Dotación de Agentes (1980-1992)", dirección General de Estadísticas de la Función Pública, Buenos Aires, Argentina, marzo de 1992.
31. REYMONDES, Estela: "Análisis descriptivo del escalafón del personal de la Administración Pública Nacional"; Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública, 1990.
32. SELLTIZ-WRIGHTSMAN-COOK: "Métodos de investigación en las relaciones sociales", Madrid, Rialp, 1980.
33. TAYLOR y BOGDAM: "La entrevista en profundidad" (capítulo del libro: "Introducción a los métodos cualitativos de investigación", Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1992.
34. TORRE, Juan Carlos y GERCHUNOFF, Pablo: "El papel del Estado", Revista IDEA, Buenos Aires, Argentina, mayo de 1988.
35. ZAGALSKY, Ruth y otros: "La implantación del SINAPA. Un caso de Gestión", Ponencia del IX Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza, Argentina, Noviembre de 1992.
36. ZAVALA, Juan Ovidio: "Racionalización para el desarrollo", Buenos Aires, Depalma, 1991.

12. LEGISLACIÓN UTILIZADA

- * Ley de Reforma del Estado (N° 23.696).
- * Ley de Emergencia Económica (N° 23.697).
- * Decreto N° 1428/73.
- * Decreto N° 2476/90
- * Decreto N° 993/91 (SINAPA).
- * Nota de elevación del decreto N° 993/91.
- * Decreto 2129/91.
- * Decreto N° 2712/91 (modificatorio del Decreto N° 993/91).
- * Resolución (Res.) N° 3/91 de la Secretaría de la Función Pública (SFP).
- * Res. N° 112/91 SFP (Metodología de Reencasillamiento).
- * Circular N° 1 SFP (Puestos tipo).
- * Decreto N° 152/92.
- * Decreto 1669/92.
- * Res. N° 48/92 SFP (Programa de Formación Superior).
- * Res. N° 151/92 INAP (Programa de Formación Superior).
- * Res. 53/92 SFP.
- * Decreto N° 1669/93.
- * Res. N° 40/94 SFP.
- * Res. N° 42/94 SFP.
- * Res. N° 105/94 SFP.

13. ANEXOS

13.1 ANEXO I: PRINCIPALES CRUCES INFORMATIVOS

Los siguientes cruces informativos tienen por objeto hacer un aprovechamiento de tipo secundario de los datos obtenidos. A título indicativo, y para que el lector pueda tener una visión complementaria de la información recabada en esta investigación, remarcando el carácter exploratorio de la misma. Debajo de los cuadros se incluyen algunas observaciones.

- Relación entre antigüedad y opinión del escalafón 1428/73.

(la antigüedad se divide en grupos de: hasta 15 años inclusive y desde 16 en adelante)

OPINIÓN ESCALAFÓN 1428/73	hasta 15 años de antigüedad	%	desde 16 años en adelante.	%
Bueno	19	50	1	4
Bueno, pero cumplió su misión	2	5	3	14
Regular	2	5	11	50
Malo	13	35	5	23
Ns/Nc	2	5	2	9
TOTAL	38	100	22	100

Podemos afirmar que las opiniones favorables al 1428 decrecen entre los que tienen mayor antigüedad, para engrosar las opiniones de tipo "regular".

- Relación entre antigüedad y mejor escalafón comparado.

(la antigüedad se divide en grupos de: hasta 15 años inclusive y desde 16 en adelante)

MEJOR ESCALAFÓN	hasta 15 años de antigüedad	%	desde 16 años en adelante.	%
1428/73	10	26	3	14
Sinapa	23	60	9	41
Ninguno	5	14	10	45
TOTAL	38	100	22	100

Si bien el SINAPA aparece mejor posicionado como escalafón en las comparaciones de ambos sectores, observamos que el grado de acuerdo con el mismo es mayor entre los menos antiguos que entre los más, y que la preferencia por el 1428 es baja entre los de mayor antigüedad. También crece substancialmente la opción "ninguno" entre los de mayor antigüedad.

- Relación entre antigüedad e incremento de responsabilidad.

(la antigüedad se divide en grupos de: hasta 15 años inclusive y desde 16 en adelante)

NIVEL DE RESPONSABILIDAD	hasta 15 años de antigüedad	%	desde 16 años en adelante.	%
poco incremento	8	21	2	9
igual	27	71	17	77
disminución	3	8	3	13
TOTAL	38	100	22	100

Del cuadro se desprende que la gran mayoría de los agentes piensa que el cambio de escalafón trajo como consecuencia un nulo incremento en la responsabilidad del agente. También es significativo señalar que los casos que argumentaron una disminución en su nivel de responsabilidad se incrementan entre los de mayor antigüedad, y, por otro lado los que vieron algún incremento son más entre los de menor antigüedad.

- Relación entre satisfacción con el reescalafonamiento e incremento salarial.

INCREMENTO SALARIO	satisfechos	%	no satisfechos	%
Mejóro	20	71	22	69
Permaneci6 igual	8	29	9	28
Desmejor6	0	0	1	3
total	28	100	32	100

De la tabla se desprende que los agentes, divididos entre satisfechos y no con su reescalafonamiento, opinan que su nivel salarial se increment6 con el cambio. Es sealalable que las opiniones "permaneci6 igual" se acercan en ambos grupos a una proporci6n de un tercio. Recordemos que estas opiniones reflejan el escenario luego de casi cuatro a6os sin ning6n tipo de incremento salarial, en una cultura econ6mica que era proclive a ellos.

- Relación entre categoría escalafón 1428/73 y opinión SINAPA.

(Las categorías se agrupan en; hasta la 20 inclusive, y; de la 21 a 24 inclusive.)

OPINIÓN SINAPA	hasta categoría 20 inclusive	%	desde categoría 21 a 24 inclusive	%
Muy Bueno	0	0	3	8,5
Bueno	10	40	16	46
Bueno, mal implementado	5	20	8	23
Regular	0	0	3	8,5
Malo	10	40	5	14
total	25	100	35	100

De la tabla se desprende que las opiniones favorables al escalafón nuevo se incrementan en las categorías más altas del esquema anterior.

- Relación entre nivel SINAPA del agente y opinión SINAPA (*)

(agrupados por niveles A,B, y C; y, D,E, y F).

OPINIÓN SINAPA	NIVELES A, B, C	%	NIVELES D,E, F	%
Muy Bueno	3	8	0	0
Bueno	20	54	6	26
Bueno, mal implementado	8	22	5	22
Regular	1	3	2	9
Malo	5	13	10	43
total	37	100	23	100

(*) Se ha tomado el nivel inicial con el cual el agente ha sido reescalafonado.

Se observa que habría una relación entre las categorías superiores y una buena opinión del SINAPA.

- Relación entre nivel de satisfacción con el reescalafonamiento y opinión del SINAPA.

OPINIÓN SINAPA	SATISFACCIÓN	%	INSATISFACCIÓN	%
Muy bueno	3	9	0	0
Bueno	20	61	6	22
Bueno, mal implementado	10	30	3	11
Regular	0	0	3	11
Malo	0	0	15	56
total	33	100	27	100

Podemos señalar que las opiniones favorables al escalafón se relacionan con el grado de satisfacción con la situación personal del agente reescalafonado.

- Relación entre satisfacción con el reescalafonamiento e incremento del nivel de responsabilidad.

Incremento del nivel de responsabilidad	satisfechos	%	no satisfechos	%
poco incremento	5	15	3	11
permaneció igual	25	76	23	85
disminución	3	9	1	4
total	33	100	27	100

Una de las pretensiones iniciales del SINAPA era la de reconstruir la relación entre jerarquía y nivel de responsabilidad. Observamos que los agentes (divididos por satisfechos y no con el reescalafonamiento) opinan mayoritariamente que su nivel de responsabilidad permaneció igual.

- Relación entre antigüedad y grado de satisfacción con el reescalafonamiento.

(la antigüedad se divide en grupos de: hasta 15 años inclusive y desde 16 en adelante)

SATISFACCIÓN	hasta 15 años de antigüedad	%	desde 16 años en adelante.	%
Si	25	65	8	36
No	13	34	14	64
TOTAL	38	100	22	100

Del cuadro se desprende que los agentes de menor antigüedad, son aquellos que muestran un grado de conformidad mayor con sus reescalafonamientos, y por consiguiente, los de mayor antigüedad demuestran un grado de insatisfacción mayor.

- Relación entre antigüedad del agente y opinión del SINAPA

(Agrupado en: hasta 15 años inclusive, y desde 16 en adelante)

OPINIÓN SINAPA	hasta 15 años inclusive	%	desde 16 años en adelante	%
Muy Bueno	0	0	3	14
Bueno	20	53	6	27
Bueno, mal implementado	7	18	6	27
Regular	3	8	0	0
Malo	8	21	7	32
total	38	100	22	100

Si sumamos las opiniones buenas nos encontramos que son similares en ambos grupos de antigüedad, ocurre lo mismo con la suma de las opiniones negativas (regular y malo).

- Relación entre edad y opinión del Sinapa

(la edad se ha dividido en grupos de hasta 35 años inclusive, y desde 36 en adelante)

OPINIÓN SINAPA	hasta 35 años inclusive	%	desde 36 años en adelante	%
Muy Bueno	0	0	3	10
Bueno	17	57	9	30
Bueno, mal implementado	5	17	8	27
Regular	3	10	0	0
Malo	5	16	10	33
total	30	100	30	100

De la tabla se desprende que las opiniones favorables al SINAPA tienen una aprobación casi similar entre los que tienen menos de 35 años y los que superan ese límite. En el caso de las opiniones negativas, se observa que las mismas se duplican en los que tienen una edad mayor.

- Relación entre nivel educativo del agente y opinión del SINAPA

(Divididos en dos grupos, los niveles educativos primarios y secundarios; y los niveles terciarios y universitarios)

OPINIÓN SINAPA	Nivel educativo primario y secundario inclusive	%	nivel educativo terciario y universitario inclusive	%
Muy Bueno	0	0	3	11
Bueno	10	30	16	59
Bueno, mal implementado	12	37	1	4
Regular	3	9	0	0
Malo	8	24	7	26
total	33	100	27	100

No se encuentra una gran diferencia, si comparamos las opiniones positivas de ambos grupos (sumando muy bueno, bueno, y bueno mal implementado), estamos prácticamente frente a una proporción similar (cercana a los dos tercios). Ocurre lo mismo si sumamos de ambos grupos las opiniones negativas (malo y regular), la proporción resultante es cercana o ligeramente superior al tercio.

- Relación entre sexo y opinión del SINAPA

OPINIÓN SINAPA	FEMENINO	%	MASCULINO	%
Muy Bueno	0	0	3	11
Bueno	17	53	9	32
Bueno, mal implementado	5	16	8	28
Regular	2	6	1	4
Malo	8	25	7	25
total	32	100	28	100

Si bien el SINAPA recoge una buena opinión entre las mujeres, no recibe la calificación de muy bueno por ninguna de ellas. En el caso de los hombres hay quienes expresaron como "muy buena" su apreciación del SINAPA. Pero si sumamos -en el caso masculino los conceptos de muy bueno y bueno, y bueno mal implementado- obtenemos una proporción de adhesión similar al de las mujeres. Respecto de las calificaciones negativas sumadas ("regular y malo"), las opiniones de ambos sexos se encuentran prácticamente equiparadas.

- Relación entre la antigüedad del agente y opinión respecto de principal motivo de cambio de escalafón. (las antigüedad se divide en hasta 15 años inclusive, y 16 y más)

MOTIVO DEL CAMBIO	hasta 15 años de antigüedad	%	desde 16 años en adelante.	%
Para reducir planta	13	34	13	59
Mejorar APN o Reformar el Estado	13	34	7	32
1428 Desgastado	10	26	2	9
Ns/Nc	2	5		
TOTAL	38	100	22	100

El principal motivo de cambio de escalafón es percibido por los más jóvenes en una magnitud similar, tanto para reducir planta como para reformar el Estado. En tanto que los más antiguos opinaron prioritariamente que el cambio obedeció a razones de reducción de planta.

- Relación entre la opinión respecto de si el cambio de escalafón mejora el desempeño de la administración Pública, y opinión del SINAPA.

Opinión SINAPA	Cambio de escalafón y mejoramiento de la APN	%	Cambio de escalafón y nulo mejoramiento de la APN	%
Muy Bueno	3	15	0	0
Bueno	7	35	19	47
Bueno, mal implementado	6	30	7	18
Regular	1	5	2	5
Malo	3	15	12	30
total	20	100	40	100

Respecto del cambio de escalafón y el mejoramiento de la Administración Pública, y la opinión del SINAPA observamos que las opiniones positivas del escalafón tienen una relación con las que opinaron favorablemente del cambio escalafonario y la mejora de la administración. Pero dentro de los que opinaron negativamente, se observa que hay una relativa buena opinión del SINAPA, pero proporcionalmente menor al nivel anterior. Pero si analizamos la cantidad de casos que se inclinaron por que el cambio de escalafón no provoca un incremento en el desempeño de la APN concluimos en que esta es la tendencia predominante.

-Relación entre antigüedad y opinión sobre mejora de desempeño provocada por el cambio de escalafón.

MEJORA POR CAMBIO	hasta 15 años de antigüedad	%	desde 16 años en adelante.	%
Si	15	39	5	23
No	23	60.5	15	68
Ns/Nc	0	0	2	9
TOTAL	38	100	22	100

Respecto del cruce entre antigüedad del agente, y la idea del cambio de escalafón como mejoradora del desempeño de la administración, podemos decir que la opinión de ambos grupos fue negativa, pero se incrementa entre los de mayor antigüedad.

- Relación entre antigüedad y mejora de desempeño provocada por el cambio de escalafón.

(la antigüedad se divide en grupos de: hasta 15 años inclusive y desde 16 en adelante)

MEJORA DE DESEMPEÑO	hasta 15 años de antigüedad	%	desde 16 años en adelante.	%
Si	15	39	5	23
No	23	60.5	15	68
Ns/Nc			2	9
TOTAL	38	100	22	100

Respecto del cruce entre antigüedad del agente, y la idea del cambio de escalafón como mejoradora del desempeño de la administración, podemos decir que la opinión de ambos grupos fue negativa, pero se incrementa entre los de mayor antigüedad.

- Relación entre grado de acuerdo con el concepto de peso de la antigüedad y opinión del SINAPA.

(Divididos por los que consideran que la antigüedad debe ser considerada en el nuevo escalafón y los que no).

OPINIÓN SINAPA	Algo tendría que pesar la antigüedad	%	Desacuerdo con la consideración de la antigüedad	%
Muy bueno	0	0	3	60
Bueno	24	45	1	20
Bueno, mal implementado	11	21	1	20
Regular	3	6	0	0
Malo	15	28	0	0
total	53	100	5	100

(*) Se excluyen dos casos que manifestaron Ns/Nc en la consideración de antigüedad.

Del cuadro se desprende que, en primer lugar las opiniones favorables a la consideración de la antigüedad son abrumadoras (55 casos sobre 60), pero no obstante podemos afirmar que se vislumbra una cierta relación entre el grupo que rechaza la antigüedad y su buena opinión del SINAPA (no hubo casos que opinaran regular o mal), y los que por otro lado adhieren al nuevo escalafón, pero ponderan alguna moderación respecto del peso de la antigüedad.

- Relación entre antigüedad y opinión respecto de la ponderación escalafonaria de la antigüedad.

(la antigüedad se divide en grupos de: hasta 15 años inclusive y desde 16 en adelante)

PONDERACIÓN ANTIGÜEDAD	hasta 15 años de antigüedad	%	desde 16 años en adelante.	%
Tendría que pesar	33	92	20	90
No tendría que pesar	3	8	2	10
TOTAL	36	100	22	100

(*) Se excluyen dos casos que manifestaron Ns/Nc en la consideración de antigüedad.

La tendencia favorable respecto de la consideración de la antigüedad es casi unánime tanto en los menos como en los más antiguos.

-Relación entre antigüedad del agente y grado de acuerdo con el peso de la variable educación formal.

PESO DE EDUCACIÓN FORMAL	hasta 15 años de antigüedad	%	desde 16 años en adelante.	%
Si	15	40	17	77
No	23	60	5	23
TOTAL	38	100	22	100

Del cuadro podemos afirmar que los agentes de menor antigüedad no presentan un elevado grado de acuerdo con que el nivel educativo formal del funcionario determine su posición en el escalafón. Mientras tanto, los de mayor antigüedad muestran un alto grado de acuerdo en la prioridad escalafonaria de los más educados.

- Relación entre grado de acuerdo con el mecanismo de evaluación de desempeño y la opinión del SINAPA.

OPINIÓN SINAPA	Buena opinión de la evaluación de desempeño	%	Mala opinión de la evaluación de desempeño	%
Muy bueno	3	11	0	0
Bueno	14	52	12	36
Bueno, mal implementado	7	26	6	18
Regular	1	4	2	6
Malo	2	7	13	39,3
total	27	100	33	100

Este es otro de los casos en donde se visualiza que el grado de acuerdo con la evaluación de desempeño corre similar suerte a las opiniones favorables del escalafón. En los que tienen una mala opinión de la evaluación se observa una disminución de la opinión favorable al SINAPA.

- Relación entre antigüedad y evaluación de desempeño del funcionario.

(la antigüedad se divide en grupos de: hasta 15 años inclusive y desde 16 e adelante)

EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO	hasta 15 años de antigüedad	%	desde 16 años en adelante.	%
Bueno	20	52	7	31
Regular	5	13	2	9
Malo	13	34	13	59
Ns/Nc	0			
TOTAL	38	100	22	100

Se observa un grado de confianza mayor en la evaluación de desempeño de los menos antiguos. Los más antiguos tienen una opinión negativa fuertemente marcada.

- Relación entre opinión de los cursos de capacitación profesional y opinión del SINAPA.

Opinión SINAPA	Buena opinión de los cursos	%	Regular y mala opinión de los cursos	%
Muy Bueno	3	10	0	0
Bueno	17	57	9	30
Bueno, mal implementado	7	23	6	20
Regular	1	3	2	7
Malo	2	7	13	43
total	30	100	30	100

En el cuadro se observa que la buena opinión de los cursos de capacitación profesional, se relaciona estrechamente con la buena opinión del SINAPA. Por otro lado, los que tienen mala opinión de los cursos crecen en relación a la mala opinión del escalafón.

- Relación entre la antigüedad del agente y opinión de los cursos de capacitación.

(la antigüedad se agrupa en: hasta 15 años inclusive, y desde 16 en adelante)

OPINIÓN CURSOS	hasta 15 años de antigüedad	%	desde 16 años en adelante.	%
Buenos	25	66	5	23
Regulares	3	7	7	31
Malos	10	26	10	45
No sabe/NC				
total	38	100	22	100

Del cuadro se desprende que la opinión de los cursos de capacitación es mejor en tanto la antigüedad de los agentes es menor; y consecuentemente, las opiniones negativas crecen en cuanto aumenta la antigüedad.

- Relación entre cursos de capacitación y grado de acuerdo con la evaluación de desempeño.

Acuerdo evaluación de desempeño	Buena opinión cursos	%	Mala opinión cursos (incluye regulares)	%
Buena	20	66	7	23
regular	2	6	5	16
Mala	8	27	18	60
total	30	100	30	100

Se podría afirmar que generalmente aquellos agentes que poseen una mala opinión de los concursos, tendrán en términos generales una mala opinión de los cursos de capacitación que se le brindan.

- Relación entre antigüedad y opinión de escalafón de agrupamiento único.

(la antigüedad se divide en grupos de: hasta 15 años inclusive y desde 16 en adelante)

Tipo de Escalafón	hasta 15 años de antigüedad	%	desde 16 años en adelante.	%
Escalafón de tipo sinapa	13	34	5	23
Escalafón de tipo 1428	15	39	17	77
Es Igual	8	21		
Ns/Nc.	2	5		
TOTAL	38	100	22	100

Una de las particularidades del SINAPA es que no tiene agrupamientos internos por especializaciones funcionales (profesionales, informática, administrativos, etc), y en las respuestas tanto de los menos antiguos, y marcadamente en la de los más, se observa una buena ponderación de los escalafones con agrupamientos internos.

- Relación entre grado de acuerdo con los concursos para ocupar cargos y opinión del SINAPA

Opinión SINAPA	Acuerdo con los concursos	%	Desacuerdo con los concursos	%
Muy Bueno	3	6	0	0
Bueno	24	48	2	20
Bueno, mal implementado	10	20	3	30
Regular	3	6	0	0
Malo	10	20	5	50
total	50	100	10	100

El nivel de acuerdo con los concursos y la opinión del escalafón crecen en forma proporcional. En el lado de los desacuerdos vemos como las expresiones positivas se reducen. Entonces las opiniones favorables del SINAPA estarían en estrecha relación con las buenas opiniones respecto de los concursos para ocupar cargos. También debemos destacar que el acuerdo con los concursos representa un total de 50 casos sobre 60.

- Relación entre antigüedad y opinión de los concursos para ocupar cargos.

(la antigüedad se divide en grupos de: hasta 15 años inclusive y desde 16 en adelante)

OPINIÓN DE LOS CONCURSOS	hasta 15 años de antigüedad	%	desde 16 años en adelante.	%
Acuerdo	30	78	20	90
Desacuerdo	8	21	2	10
Ns/Nc	0	0	0	0
total	38	100	22	100

El grado del acuerdo con la implementación de concursos para ocupar cargos en la administración tiene un alto grado de aceptación y se incrementa con la mayor antigüedad del agente.

13.2 ANEXO II: ENTREVISTAS SIGNIFICATIVAS

En este anexo se incluyen las entrevistas estimadas como significativas, tanto en un sentido positivo como negativo. La identidad de los entrevistados, queda cubierta, en virtud de haber sido requeridos bajo el anonimato de sus respuestas.

Entrevistas realizadas en el Ministerio de Salud y Acción Social.

Caso 1.

1. ¿Qué opina Ud. del SINAPA?

Opino desfavorablemente del SINAPA. Mi opinión no es buena sobre el SINAPA. No porque no crea que había que hacer modificaciones, pero creo que las modificaciones que se han hecho son un desastre. En este sentido opino desfavorablemente del SINAPA. Los efectos han sido nocivos, por lo menos para analizar lo que pasa en mi situación. Yo, en general, puedo hablar de lo que pasa en mi situación. En ese sentido han sido nocivos desde varios puntos de vista, desde el punto de vista salarial, desde el punto de vista de jerarquía y de muchas otras cosas, yo quedé absolutamente desfavorecida por este encasillamiento. Mi opinión es desfavorable, aunque creo que debían modificarse las cosas. No estoy negando la modificación de cosas. No es porque es una cosa nueva que la niego. Digo que está mal hecha.

2. ¿Cuál es su opinión del escalafón 1428/73?

Mirá, yo entré a trabajar a este Ministerio ... Yo primero trabajé en la Municipalidad de la Matanza, en una área de servicios asistenciales, y entré a trabajar en este Ministerio alrededor del año '84. Mi conocimiento sobre ese escalafón es del '84 hasta ahora. Como yo no hice toda una carrera dentro del Ministerio, te puedo decir pocas cosas. Una cosa es cuando vos entrás de empleado administrativo y vas ascendiendo, entonces podés ver las virtudes y defectos, en si podés o no ascender, si se reconocen o no tus valores. Como yo entré a cumplir una función dentro de un equipo técnico, te puedo decir que con ese escalafón antiguo ascendí, que pude escalar posiciones dentro del equipo técnico. Y creo que era un sistema donde no había ninguna manera de evaluar tu trabajo. Tu posibilidad de ascenso estaba dada en que hubiera un agujero y una propuesta interna donde vos ibas a parar. Yo de ese escalafón me acuerdo bastante poco. Pero yo entré con una categoría profesional, aunque no muy importante. Entré con una categoría 20 y pude ir ascendiendo. Pero, yo no hice un recorrido como para decirte siento que no corresponde, porque yo venía con experiencia de otro lado y se me llamó a incorporarme a un equipo técnico. Lo que pasaba era eso. Era muy rígido en cuanto a las posibilidades de modificación, de cosas que tienen que ver con lo técnico, por ejemplo la apertura de una área, el hecho de poder nombrar un coordinador, eso estaba absolutamente condicionado a una serie de definiciones muy rígidas. Era muy rígido en algunas cosas y estaba muy desdibujado en otras. Nadie evaluaba tu desempeño. En un área como la nuestra a mí esto no me molestaba, porque éste es un equipo donde la evaluación y coordinación de los profesionales es una cosa que se hace porque se quiere. Yo me pregunto qué pasa si vos estás en una área en la que no se hace eso. Es decir, vos

podías no hacerlo. Un jefe de personal podía no hacerlo. Aquí jugaban otras reglas de juego, y ese sentido te manejabas cómodamente con esas reglas. Pero porque era una decisión interna del equipo. Eso no estaba establecido de alguna manera.

3. ¿Cuáles cree que fueron las ventajas y desventajas de cada uno?

-Contestada en 1. y en 2.

4. ¿Cuál de los dos escalafones le parece mejor?

No me quedaría con ninguno de los dos. No creo que ninguno sea superador del otro. Creo que en los dos escalafones, o en los dos pensamientos sobre cómo debe ordenarse el personal de una institución hay una falta de definición de objetivos, para las políticas que la institución se traza. En ese sentido, creo que los dos fallaron por el mismo lado. En el viejo no sé cómo se hizo. Pero, en el caso del SINAPA, la posibilidad de pensar cómo funciona un organismo de nivel central como el nuestro se hizo con gente absolutamente de afuera que desconocía las virtudes y defectos de la forma en que se venía funcionando. La no existencia de esta evaluación hace que haya cosas que no corresponde. Está bien que a lo mejor para pensar un tema no tengas que tener a alguien de la institución que a lo mejor está muy sesgado, porque o está muy contento y no quiere cambiar o quiere cambiar todo. Pero está mal que no lo contemples, y entonces no sepas qué estás modificando. En ese sentido digo que, no sé en el anterior, pero en éste se ha hecho una estructura, y como consecuencia un escalafón y un ordenamiento de la gente desconociendo la función actual del Ministerio y las áreas que venían funcionando con cosas que tal vez habría que haberlas respetado. Yo creo que esa valuación no existió y que fue hecho por gente que desconoce las funciones de esta institución, y que básicamente con experiencia de hacer propuestas para el área privada.

5. ¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?

¿De responsabilidad o de ubicación? Mi nivel de responsabilidad decidido internamente por el grupo creció sustantivamente dentro de esta institución. Pero yo estoy ubicada cada vez más abajo en el sentido de la C1 a la C4. Era Jefe de Departamento y no soy más. Ahora hay que concursarlos. No sé. Nosotros éramos una Dirección y pasamos a ser un Departamento. Nosotros debajo de los Departamentos tendremos secciones, pero ni siquiera se han concursado los departamentos. La responsabilidad que a nosotros se nos ocurre, para mí es una responsabilidad que debo decirte que es una responsabilidad ascendente que me sirve para regodearme espiritualmente, pero nada más que para eso. No tengo ninguna posibilidad de ascenso.

Ahora no tengo ninguna persona a cargo. Mi área no existe. Antes tenía tres personas a cargo, porque era responsable de un Departamento que acá se ocupa de el seguimiento de investigaciones y de publicaciones. En este momento no existe más. No existen los otros tampoco. No existe el departamento de procesamiento. Bajamos nosotros a ser Departamento de Estadística y desapareció todo lo demás. Sigo teniendo la responsabilidad de un montón de áreas, aunque de toda la Dirección. Pero esto es así, porque lo arreglamos entre nosotros y porque es imposible organizar el trabajo sin esa división de tareas. Pero eso no me va a ser nunca reconocido, no me va a ser nunca pagado y no existe ninguna posibilidad de nada. Puede ser que en alguna instancia cuando se arregle la situación pueda pelear la situación de mi

subrogancia, que pueda ser legal, quiero decirte. Eso significa, para explicarte las ventajas y las desventajas, que por ejemplo con el escalafón viejo quien era en ese momento subrogante, que no era yo, cuando sale el jefe cubra incluso el porque asume el cargo del otro. Y en este momento yo asumo esa tarea sin cobrar ni ahora ni nunca nada. No me reconocen salarialmente la responsabilidad que tengo.

6. ¿Mejoró su nivel salarial el reencasillamiento?

-contestada en 5

7. ¿Cuál era su situación escalafonaria anterior?. ¿A qué agrupamiento pertenecía?

-22 Administrativo, porque para poder tener la Jefatura del Departamento tenía que estar en la grilla administrativa. Cuando a mí se me da la dirección de ese departamento se me pasa a la grilla administrativa. No era fácil el paso de un escalafón administrativo a uno profesional, si había vacantes.

8. ¿Cuál es su posición actual en el SINAPA?

C1. Somos todos los profesionales C1, sin distinción. C3, ahora con el nuevo arreglo. Primero fuimos C1 y después nos pasaron a C3.

9. ¿Se encuentra satisfecha con su reescalafonamiento?, ¿Cree que fue tratada justamente?, ¿Presentó recurso?

No, no presenté recurso, porque cuando nos avivamos era tarde. Eso no importa, porque nosotros estábamos dispuestos a hacerlo igual. Pero vos tenías, para poder iniciar un juicio o no sé cómo se puede llamar eso un recurso legal, tenías que conseguir personas con nombre y apellido, con tus mismos antecedentes y responsabilidades, que estuvieran encasillados de manera distinta en otro Ministerio. Yo quisiera saber quién va a salir a buscar gente y decir XX que está en Economía está mejor que yo, y yo te sueno a vos para mejorar tu situación. Y el otro no se va a prestar, no va a aceptar que yo lo use con nombre, dirección y documento. Es una delación. Pareciera que legalmente tenés que hacer así. tenés que demostrar una cosa. No algo general. Entonces el abogado, apoyándose en eso hace un reclamo diciendo que vos sos igual, que tenés la misma responsabilidad, etc., y que con respecto a otro Ministerio estás mal ubicado. Y ahí comienza el trabajo legal, digamos.

10. ¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

Yo tengo todo el reconocimiento del trabajo en la Municipalidad, tengo 20, 25 años, entre 20 y 25.

11. Edad

48 años.

12. Título

Licenciada en Antropología.

13. Sexo

Femenino.

14. ¿A quiénes o a qué sectores, opina que perjudicó el reescalafonamiento?

Yo no tengo otra evaluación de las otras grillas que no sean los profesionales. Y a los profesionales les fue mal. Porque creo que es un sistema que es excesivamente piramidal. Los que pueden sacar la cabeza son muy pocos, y después todo el mundo quedó achatado. Es decir, entre los U\$S 5.000 del Director Nacional, que está concursado en un concurso que no era un concurso, y los sueldos de los profesionales no hay ninguna instancia intermedia, no hay ningún gradiente. Y hubo gente que con las mismas responsabilidades que yo y mayores quedó ubicado en esa base de profesionales que te digo. El profesional viejo, con antigüedad, y el profesional joven están ubicados en la misma letra. No hay distinción en eso.

15. ¿A quiénes o a qué sectores, opina que benefició el reescalafonamiento?
El profesional joven salió ganando, porque por ejemplo aquí ocurrió que se incorporaron bastante tardíamente profesionales, que incluso son profesionales hasta por ahí nomás, son terciarios, pero que incluso entraron para aprender a trabajar con nosotros y esos profesionales están cobrando el mismo sueldo y teóricamente tienen la misma ubicación que yo. De alguna manera, yo tengo firma dentro de la Dirección, y tengo un montón de cosas, que las hago porque quiero, pero que significa que yo no estoy ubicada en el mismo nivel que ellos, pero eso entre nosotros, porque si vos nos tuvieras que mirar en los papeles somos todos iguales, aunque no tengamos la misma experiencia de trabajo, ni responsabilidad. Pero, bueno estamos todos iguales. Nosotros hemos mantenido las coordinaciones, porque a nosotros nos sería imposible funcionar en el trabajo técnico sin una instancia de coordinación, que en este momento es un pedido de coordinación, porque alguien en este momento puede negarse a hacerlo. Yo hago lo mismo que éste que no tiene ninguna responsabilidad, porque me pagan el mismo sueldo, estoy en el mismo lugar, etc.

16. ¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?

Yo creo que el cambio y la instauración del SINAPA tiene que ver con un proyecto político global, donde si no era el 1428 sino el 763 iba a ser cambiado de igual manera. Creo que la experiencia en los países que han adoptado ese modelo es que esto se hace de esta manera, se decreta y se hace. Y en general no se contempla todo lo anterior, porque se cree que todo fue malo. Y bueno hay que hacer un proyecto de reforma del Estado que sea acorde con las políticas que nos rigen en este momento. En ese sentido no creo que haya sido la falta de virtudes de la reglamentación anterior, sino la necesidad en un proyecto, que en las políticas del país, es homogéneo y fuerte, necesita estar acompañado de una cosa que le responda totalmente. Yo creo que no le responde totalmente, pero la idea es esa. La idea es que esto tiene que tener coherencia con eso.

17. ¿Cree que la aplicación de un nuevo escalafón mejora el desempeño de la Administración Pública?

No, de ninguna manera. Yo creo que debe haber introducido más problemas a nivel humano, y que estos son brutales por todas estas injusticias. Yo no puedo hablar del resto de los Ministerios. Yo puedo hablar de la Secretaría de Salud. Yo te diría que los grupos técnicos que nunca trabajaron siguen sin trabajar. Nuestro grupo que es muy trabajador sigue trabajando como trabajó siempre aunque no tenga ninguna motivación monetaria. Lamentablemente, la

motivación acá viene por otro lado. Yo creo que en el trabajo técnico la productividad se mejora por ideas y por una serie de cosas, que los grupos que no las tienen no las van a tener por el SINAPA. El SINAPA no puede instaurar desde afuera la creatividad. La formación de uno es la formación de uno. Lo que puede producir o dar no lo hace el SINAPA, y menos con la "capacitación" que pretenden dar. Es para mogólicos.

18. ¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

No creo que sea correcto que a nadie no se le considere el tiempo que ha pasado dedicado a una actividad. No me parece que deba ser la variable fundamental. Pienso que debe combinarse con otras cosas, pero no creo que sea lo mismo una persona que tiene 30 años en la institución que alguien que recién entró. No creo que deba ser la única, pero no creo que no deba considerarse.

19. ¿Cree usted correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el nuevo escalafón?

Yo lo considero correcto en lo teórico. Si yo en esta institución tengo gente que tiene primaria incompleta y 30 años de antigüedad en el trabajo, si bien yo creo que el profesional tiene que estar ubicado de manera distinta, hasta producir el cambio y tener por ejemplo una institución, que a mi no me parece mal, en la que todo el mundo tenga que tener su universidad para entrar es necesario un proceso. Porque si no yo lo que tengo que hacer es echar a todos los que no tienen la educación, que por otro lado, como nosotros sabemos, incluso por las políticas educativas de este país, acá no es posible que una persona que tiene 60 años y primaria incompleta, no es muy fácil que pueda acceder a completar ni siquiera su ciclo básico. Eso significa exclusión de la gente, y yo con esas cosas no estoy de acuerdo, aunque reivindico mi formación profesional. Yo creo que un profesional con sus virtudes o no, tiene más cosas para dar, sobre todo en un trabajo técnico, tal vez en el trabajo administrativo no, que lo que puede tener un idóneo. No niego mi formación, para eso fui a la universidad. Pero hay una situación que es la que estamos teniendo. Esta institución no planteaba eso. Hay jefes de servicios o de cosas que no tienen título universitario. Entonces, yo tengo que pensar en una transición que me pueda resultar más fácil con el tipo que ya zafó de la secundaria. Le puedo dar capacitación en servicio, etc. Pero es muy difícil recuperar el eslabón de gente que está más abajo, porque es la situación del país por otro lado. Y esos que tienen que ser, despedidos, no yo no estoy de acuerdo, por una cuestión social. Son dos tipos de respuesta.

20. ¿Qué opina del mecanismo de calificación de desempeño del funcionario público?

A mí me evaluaron y yo evalúe al resto del personal. Yo asistí a todas las reuniones donde se explicó la filosofía de la evaluación, porque de alguna manera mi responsabilidad era también evaluar. Yo, desde el punto de vista técnico, tenía muchas críticas a la evaluación. Como te decía antes, una propuesta sin gradientes. Una metodología que estuvo condicionada por un montón de cosas subjetivas. La gente percibía en su conjunto que era una evaluación que podía llevarlos al estrellato o enterrarlos para toda la vida. Realmente, una evaluación hecha de esa manera no puede dar buenos

resultados. Primero, porque yo no acuerdo con la propuesta del instrumento de evaluación de ellos.

Yo creo que tiene que haber una evaluación, porque las evaluaciones sirven para que la gente mejore. Yo creo en este tipo de cosas. Lo que pasa es que hay distintas metodologías para esto, cómo. Y además, si te evalúa uno u otro, quién te evalúa. Eso ya estaba todo discutido y arreglado. Nosotros hicimos acá una modificación a eso. Nosotros evaluamos y discutimos con la gente su evaluación, pero con mucho miedo con la cosa de poder embromar a la gente. Te hablo del resto de la gente. Hubo lugares donde no pasó eso y la evaluación se hizo para colgar a gente. Yo creo que es un instrumento discrecional. Y creo que es un instrumento que instaura la competitividad. Las indicaciones que se nos daban era que aquellos que repitieran la evaluación sobresaliente durante tanto tiempo, deberán recibir un aumento de sueldo, por ejemplo. Y vos decías y yo que hago. Y después te decían que esos que sacaban tres veces sobresaliente, el porcentaje era 10. Entonces vos decías, cómo eligen entre estos. Termina siendo una cosa que yo creo sirve para embromar a la gente. Por otro lado, no había manera, por el instrumento, de zafar de hacer una descripción real, porque pasaba de ser el mejor del mundo a ser el peor del mundo. Lo que no funciona es el instrumento en sí, por eso yo no estoy de acuerdo con los profesionales que pensaron esto, además algo sé de evaluación y no estoy de acuerdo con nada de lo que propusieron. Con nada. Terminada la evaluación, se ubicaba en tres o cuatro escalas. Es un mecanismo que realmente no sirve. La gente no lo hace tranquilamente a eso. Y vos como coordinador o como jefe tenés que contemplar tantas cosas que se dan, como injusticias en la ubicación, en el sueldo que cobran, en las responsabilidades que tienen, que estás absolutamente condicionado para eso. Yo no creo que nadie haya evaluado objetivamente a nadie, porque no tiene ganas de darle una opinión objetiva a un sistema que está funcionando con muy poca objetividad. Eso es lo que pasa. Yo puedo ser objetiva, con quien entienda que va a respetar mi objetividad. A veces pareciera que el sistema estuviera buscando culpables. Por otro lado, la imaginación o la creatividad, puede ser buena o mala según lo que tengas que hacer. Hay tareas absolutamente mecánicas, por ejemplo un operador de una PC jamás va a ser un creativo. Pero, resulta que si vos al tipo le ponías que no es creativo lo sonabas. En un operador de PC lo importante sería que hiciera una buena rutina. Si vos al tipo le ponías eso, lo sonabas. Entonces eso es lo que no sirve.

Yo soy de ATE. Cuando me dicen de meter a alguien del gremio en la evaluación, por ejemplo de UPCN, yo no estaría de acuerdo. Lo que pasa que los dos gremios no son posibles, porque el único gremio reconocido por este Ministerio es la UPCN. A mí la UPCN no me representa, porque yo no soy afiliada a ese gremio. Entonces, mal me puede defender. Yo creo que la representación gremial que es una representación absolutamente adherida al proyecto del Ministerio y todo lo demás, es una representación que yo no puedo decir que me representó. De ninguna manera. Yo creo que fue absolutamente injusto, autoritario y antidemocrático. Creo en la participación de las representaciones gremiales, en las que existan. No me importa que sean de derecha o de izquierda. Yo creo que una representación gremial es eso, es alguien que representa a un conjunto de gente, como los partidos políticos. Pero, ¿por qué si acá hay dos gremios, tiene que participar uno? Yo creo en ese tipo de cosas, y creo que le toca a la institución gremial jugar un rol que no le toca a los otros. Si lo juegan o no, o si lo juegan mal algunos, eso

es problema de los que tienen esa tarea gremial. Creo en las tareas gremiales. Creo que los trabajadores tenemos que tener gente que nos defienda de determinado tipo de cosas que no son las técnicas, por ejemplo. Yo creo en eso. Pero acá eso es una farsa, un mecanismo más de discriminación de la gente.

21. ¿Qué opina de los cursos de capacitación profesional que se le brindan? ¿son suficientes? ¿son elementales?, ¿muy elevados?

Son elementales y son una ofensa para los profesionales que trabajamos en este Ministerio. Yo hice un sólo curso, no voy a hacer ningún curso más por más que me digan que si no hago eso no voy a concursar nada. Tengo suficiente cantidad de antecedentes, como para estar teniendo como antecedente un curso del SINAPA. Yo hice un sólo curso sobre gerencia. Estuve a punto de irme del curso tres veces. Realmente el nivel de los docentes era vergonzoso, era insultante. Yo tengo 48 años, 15 años de docente universitaria, llegué a ser adjunta y realmente es ofensivo. A mí no me asustan las bajadas de línea, porque me parecen mejor que las no líneas. Yo he tenido docentes de excelencia que te bajaban su línea. A mí me encanta el tipo que cuando te está enseñando te dice: ésta es mi posición, para que vos la puedas discutir. Esto no era una bajada de línea del equipo de economistas de Cavallo, con quien yo no acuerdo en su política económica. La bajada de línea era vergonzosa. Yo por ejemplo discrepo con el proyecto que en este momento propone Cavallo, pero conozco la excelencia de los profesionales que trabajan con él, aunque la suya es técnica. Entonces, vos frente a eso podés decir yo no estoy de acuerdo. Pero, esta gente era gente que no sé si había incorporado recientemente esta manera de pensar, eran Licenciados en Administración. Todo estaba teñido de una cuestión psicológica barata. Insultante. Cuando fui al curso te preguntaban por qué habías ido al curso. Todos se rieron mucho, porque yo dije que fui porque me obligaron, me sortearon. Porque resulta que acá, llegó la orden de que había que hacer el curso, había que mandar a alguien, lo sorteamos y me tocó en el sorteo. Yo dije, yo no quería hacer el curso pero estoy acá porque nosotros teníamos que mandar a dos personas y en el sorteo caí sorteada. Yo vine acá, porque el sorteo me mandó. Pero yo no tengo ningún interés en hacer ningún curso. Te digo una cosa, debíamos ser 50 personas, todos profesionales o la mayoría de ellos, todos con mi experiencia y más que mi experiencia, médicos, bioquímicos, farmacéuticos, sociólogos, de todas las profesiones. Yo les dije que me parecía vergonzoso que nos citaran para ese tipo de cosas, cuando nosotros somos especialistas en una cosa que se llama salud, que yo hubiera querido que me capacitan para aprender otras metodologías para trabajar en el área en que yo trabajo, es decir aprender cómo se forma una empresa, qué es un gerente, una línea de producción, etc., era algo que yo quería que ellos me explicaran para qué me servía. Entonces me dijo que yo podía hacer cursos de antropología en la facultad, porque me preguntó qué era. Entonces, yo le dije vos no entendés nada de lo que te estoy diciendo. Yo no quiero perfeccionarme como antropóloga en el estudio de las culturas indígenas del Noroeste, porque no ha sido mi elección. No es eso lo que yo estoy pidiendo, que el Ministerio dé un curso para los antropólogos del Ministerio, que soy la única, en etnografía. No es eso lo que te estoy diciendo, te estoy diciendo que yo tengo una formación universitaria, y lo que yo pretendería es tener un curso, si querés hasta de inglés, un curso de procesamiento de determinados programas estadísticos, un curso de algo que tenga que ver con lo mío. Y la

otra cosa que yo le discutí durante todo el curso (por eso te digo, era muy barata la bajada de línea)... Pero por supuesto, pensá que nosotros somos el nivel más bajo del Ministerio, contrataron a otra gente, es decir los docentes tenían que ver con la calidad de los que iban, con la calificación de los que iban. Nosotros éramos la masa, en esa masa había de todo, y gente con muchísima experiencia sobre todos los temas. Pero, digamos que ellos le daban una clase a la masa. Eran inútiles, incapaces, de todo. Desde el punto de vista teórico, era insostenible, por ejemplo la discusión sobre las corrientes teóricas que sustentan todo esto. Es decir, vos no podías hablar de funcionalismo y que te entendieran. Los tipos la pasaron muy mal, la mitad de la gente se enganchó en la protesta. Todos estudiamos, es decir, nuestra actitud fue respetuosa. Los tipos la pasaron muy mal, pero la mitad de la gente nos decía por qué molestábamos, porque les parecía que estaba bien todo lo que estaba pasando. Entonces, yo no voy a hacer nunca más un curso de esos, porque no me voy a arriesgar a nada.

Aunque sea sobre políticas de salud, si tiene este nivel no me interesa, porque yo sé mucho de salud. Yo quiero trabajar por lo menos con un par mío. Si vos me decís, el representante de UNICEF en Argentina es un economista que se llama Bustelo. Yo con Bustelo, tengo mis discrepancias, todo lo que vos quieras. Pero, si Bustelo va a dar un curso sobre las políticas, a mí me interesa. Yo acabo de ir a un curso del INDEC, con toda la gente de comunicación, trajeron a un francés, yo gustosa. Acabo de hacer un curso que organizó la UNICEF sobre políticas sociales, con profesionales de excelencia. Yo eso estoy dispuesta a hacerlo. Ojalá, me los dieran dentro de mi horario. Pero, no estoy dispuesta a trabajar con un chico que salió de la universidad y que aparte nos pidió que le lleváramos la estructura para ver quiénes éramos y dónde trabajábamos. Yo a eso no estoy dispuesta. No sabía de lo que le hablábamos. Yo a eso no estoy dispuesta y me niego. Yo merezco como profesional estar por lo menos con mis pares. Acá hay muchos pares, ya sea gente de acá o de afuera.

22. ¿Qué opinión le merece el agrupamiento único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

El escalafón único es un escalafón igual en todas las áreas del estado, que no haya un agrupamiento para profesionales, otro para maestranza.

Como para mí esto no fue superador de lo anterior, aunque con lo anterior tampoco estaba de acuerdo, no podría decirte que tiene de bueno y qué malo, porque mi experiencia en ese sentido es muy negativa.

23. ¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

Nosotros trabajamos dentro de la secretaría. Yo creo en la capacitación en servicios, será porque tengo la distorsión de venir con una experiencia grande de trabajo en servicios, y mi responsabilidad era la formación de los profesionales. Yo creo que la mejor capacitación es la capacitación de servicios, es decir donde el profesional durante parte de su tiempo tiene la posibilidad de trabajar en su área de trabajo. Ese tiempo le está contemplado, no tiene que estar pensando si es a la noche, si se desplaza, si gasta más. Yo soy una absoluta defensora de la capacitación en servicios, creo que tiene que ser en los horarios y lugares de trabajo.

Yo creo que un profesional necesita capacitación teórica y práctica, yo creo que la teoría y la práctica van juntas. Ahora, si vos me decís en un sector

administrativo, en un sector de operadores de PC, tenés que acentuar o trabajar exclusivamente sobre lo operativo, también te diría que eso es cierto. Para mi nivel, yo te diría los dos tipos de capacitación, porque realmente no hay práctica sostenible que no esté sustentada en algo teórico. Para el nivel de la gente que está en lo operacional (operador de PC) deberían tener una capacitación exclusivamente práctica, sobre su trabajo y con la máquina.

24-¿Cuál es su opinión de los concursos para ocupar cargos?

Pienso que mi punto de vista, quedó explicitado en las preguntas anteriores, pero en general no tengo una opinión favorable de los concursos...

Caso 9

1-¿Qué opina Ud. del SINAPA?

Bien, porque las formas de ingreso con el 1428 terminaron siendo irracionales, sin embargo cree que el sistema era bueno cuando ella ingresó.

2-¿Qué opina del escalafón 1428/73?

Con el caso de los contratados, se daba que tenían un prestigio, era meritorio ser un contratado para cumplir tareas específicas.

3-¿Cuáles cree que son las ventajas y desventajas de cada uno?

Es muy relativo, hay que dejar que el sistema se autodepure.

Las ventajas del 1428 eran la antigüedad, en tanto del SINAPA no tiene opinión porque el sistema recién está dando sus primeros pasos.

4-¿Cuál de los dos escalafones les parece mejor?

Ídem anterior

5-¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?

No, era subdirectora y se perdió por el cambio de estructura dado que bajaron de dirección nacional a departamento de estadísticas de salud.

6-¿Mejoró su nivel salarial el reencasillamiento?

No, se mantuvo

7-¿Cuál era su situación escalafonaria anterior?, ¿A qué agrupamiento pertenecía?

23

8-¿Cuál es su posición escalafonaria actual en el SINAPA?

C3

9-¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento?, ¿Cree que fue tratado justamente?, ¿Presentó recurso?

Sí, porque lo acepto, y no presenté recurso dado que en el momento propicio para hacerlo se vió imposibilitada por motivos de salud personal.

10-¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

32 años.

11-Edad

59 años.

12-Título

Arquitecta.

13-Sexo

Femenino.

14-¿A quiénes o a qué sectores opina que perjudicó el reescalafonamiento?

El estado tiene que revisar los perfiles que le hacen falta y no sabe.

15-¿A quiénes o a qué sectores opina que benefició el reescalafonamiento?

A los que llegan a los cargos por concurso. Al resto no.

16-¿Cuál cree que fue el motivo por el cual el escalafón 1428/73 fue cambiado?

Por todos, para reducir planta, porque el anterior fue erosionado, y para hacer un borrón y cuenta nueva.

17-¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora del desempeño de la Administración Pública?

Es dispar, cree que en la Municipalidad empeoró y en algunos lados mejoró (Ministerio de Economía).

18-¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

Cree que la antigüedad es una variable dependiente, que algo debe ser considerada, pero no como antes.

19-¿Cree Ud. correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el escalafón?

Sí, profesionales, pero también habría que contemplar a los idóneos en temas de especialización, ya que un título no es sinónimo de idoneidad.

20-¿Qué opina del mecanismo de evaluación de desempeño del funcionario? Debe haber alguien más que califique, y ellos pueden ser compañeros de trabajo, referentes.

21-¿Qué opina de los cursos de capacitación que se le brindan?

Se hace el curso que te toca, cree que hay que ajustar más el sistema, hay gente a la que no le importa, cree que hay que hacer un control. Cubren algunas de mis necesidades, pero no las administrativas.

22-¿Qué opinión le merece el escalafón con agrupamiento único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

No, tendría que haber una especialización funcional contemplada.

23-¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

Las dos cosas andan bien y se complementan.

24-¿Cuál es su opinión de los concursos para ocupar cargos?

Los concursos son lentos, y las chances muy limitadas, puede haber cierto "cajoneo" y no se sabe que pasa con el dictamen.

Caso 12.

1-¿Qué opina Ud. del SINAPA?

1-El SINAPA legalizó el dedo. Da a las autoridades un instrumento para reducir costos políticos, ya que con una fachada de prescindencia se hacen manejos absolutamente discrecionales.

2-¿Qué opina del escalafón 1428/73?

Tenía problemas, no quería volver a él. Premiaba lo administrativo por sobre lo técnico-profesional, cree que fue un escalafón hecho por administrativos para administrativos, y cree que por ello funcionó óptimamente durante la Dictadura militar.

3-¿Cuáles cree que son las ventajas y desventajas de cada uno?

1428: Excesivo número de jerarquías, ascenso automático, a los profesionales se los tenía por kelpers, y en el administrativo funcionaba el dedo.

SINAPA: Ventaja ninguna. Desventajas: inespecificidad de los niveles y grados. No hay un nomenclador de ellos.

Estrechez en el número de grados.

Someter lo jerárquico a concursos inciertos, si no se gana un concurso los jefes ganan igual que el resto.

Vacío jurídico que permite la manipulación de los perfiles necesarios para los concursos.

Falta de transparencia en la selección de personal por confidencialidad, que sirve para encubrir la maniobra. Hay casos en los que ganaron quienes no se presentaron.

5-¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?

No, cree que no se jerarquizó.

6-¿Mejóro su nivel salarial el reencasillamiento?

No, para nada.

7-¿Cuál era su situación escalafonaria anterior?, ¿A qué agrupamiento pertenecía?

Directora de primer nivel, grilla 24.

8-¿Cuál es su posición escalafonaria actual en el SINAPA?

B2. Cree que bajó en jerarquía.

9-¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento?, ¿Cree que fue tratado justamente?, ¿Presentó recurso?

No, nada. No hice recurso, porque éramos los primeros en ser reencasillados y no sabíamos cómo.

10-¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

23 años.

11-Edad

50 años.

12-Socióloga.

13-Femenino.

14-¿A quiénes o a qué sectores opina que perjudicó el reescalafonamiento?

Es un escalafón elitista. Cree que perjudica a los profesionales y a los técnicos, aunque parezca pro-profesional. No reconocieron a los administrativos capacitados y menos a los técnicos.

15-¿A quiénes o a qué sectores opina que benefició el reescalafonamiento?

Cree que beneficio a poca gente, sobre todo a grupos vinculados al modelo de ajuste y a jóvenes.

16-¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?

Reducir planta, y selectividad del personal para el modelo.

17-¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora del desempeño de la Administración Pública?

No, todo lo contrario agregó conflictos de tipo personal, pérdida de la solidaridad grupal, potenció el conflicto.

18-¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

No, tiene que pesar pero no es el único criterio (la simple permanencia).

19-¿Cree Ud. correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el escalafón?

Sí, pero debe programarse, ya que las transiciones son indispensables y no se las puede realizar por decreto, una profesionalización de la APN debe llevar por lo menos 10 ó 20 años.

20-¿Qué opina del mecanismo de evaluación de desempeño del funcionario?

Disparate, uno tiene que poner a la gente en el medio, ya que lo hunde o lo promueve. Cree que los directores le sacaron el cuerpo al tema, aunque a algunos les sirvió para castigar a algunos.

21-¿Qué opina de los cursos de capacitación que se le brindan?

Los hice, son una promoción del modelo, una bajada de línea del mercado.

22-¿Qué opinión le merece el escalafón con agrupamiento único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

No se opone a los tramos escalafonarios. Cree que el escalafón único es inespecífico.

23-¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

Ambas cosas.

24-¿Cuál es su opinión de los concursos para ocupar cargos?

No tengo una buena opinión de los mismos. No aportan una transparencia mayor.

Caso 15

1-¿Qué opina Ud. del SINAPA?

No opina bien. Cree que es una fachada que vende progreso mientras privilegia a los universitarios, se estanca cierta gente.

2-¿Qué opina del escalafón 1428/73?

No era bueno. Era difícil ascender para los administrativos, porque había que esperar que hubiera vacantes.

3-¿Cuáles cree que son las ventajas y desventajas de cada uno?

Cree que el SINAPA es peor, si bien el 1428 no era bueno.

4-¿Cuál de los dos escalafones les parece mejor?

El 1428 era mejorable. Veo al SINAPA como más cerrado.

5-¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?

No, igual, no tiene nadie a cargo.

6-¿Mejóro su nivel salarial el reencasillamiento?

Muy poco, aunque luego presenté recurso.

7-¿Cuál era su situación escalafonaria anterior?, ¿A qué agrupamiento pertenecía?

19 administrativa.

8-¿Cuál es su posición escalafonaria actual en el SINAPA?

D1.

9-¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento?, ¿Cree que fue tratado justamente?, ¿Presentó recurso?

No. Ve que no puede salir, presentó recurso porque la ubicaron en una E1.

10-¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

7 años.

11-Edad

26 años.

12-Título

Secundario completo, estudia locución.

13-Sexo

Femenino.

14-¿A qué sectores opina que perjudicó el reescalafonamiento?

Los del medio, administrativos pero no profesionales, y a los profesionales con el tema de los concursos digitados.

15-¿A qué sectores opina que benefició el reescalafonamiento?

A los acomodados, a los digitados, a los del gremio.

16-¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?

No sabe y para reducir personal.

17-¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora del desempeño de la Administración Pública?

No.

18-¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

No es todo, pero algo hay que considerarla.

19-¿Cree Ud. correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el escalafón?

Sí, pero hay que contemplar la situación de idóneos que son muy valiosos. Hay que ver lo práctico también.

20-¿Qué opina del mecanismo de evaluación de desempeño del funcionario?

Peligroso. Se puede descalificar a la gente, le parece feo y no conduce a nada. Es una formalidad que no lleva a un mejor desempeño y puede perjudicar. No a los veedores.

21-¿Qué opina de los cursos de capacitación que se le brindan?

Los usé para fines personales pero no para la oficina y los de computación le parecieron básicos. Cree que los cursos son buenos, bien dictados, pero no sabe si tienen que ver con la tarea. Hay pocas vacantes para cursar y son cortos.

22-¿Qué opinión le merece el escalafón con agrupamiento único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

Es lo mismo, pero está marcado por las letras. Cambió en lo formal, pero es casi igual. Es indistinto.

23-¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

Las dos, la tarea y la teoría.

24-¿Cuál es su opinión de los concursos para ocupar cargos?

Tengo una mala imagen de los concursos, me parece que son una "fachada" para permitir ciertas elecciones de gente.

Entrevistas realizadas en el Ministerio de Economía.

Caso 22

1. ¿Qué opina Ud. del SINAPA? (escalafón actual)

No sirve, pues no te dan las cuentas, para ascender horizontalmente tenés que hacer cursos que te llevan mucho tiempo y después no te representan mucho dinero. Prefiero hacerme de algún contacto para ver si puedo ascender más rápido.

2. ¿Qué opina del escalafón 1428/73? (escalafón anterior)

Mejor que el SINAPA, puesto que los ascensos eran más rápidos y no había tantas complicaciones.

3. ¿Cuáles cree que fueron las ventajas y desventajas de cada uno?

En el 1428 el jefe podía premiarte con un ascenso si veía que eras bueno, en cambio con el SINAPA el tema de los ascensos se complica más.

4. ¿Cuál de los dos escalafones le parece mejor?

El 1428

5. ¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?, ¿Cuántas personas tiene a su cargo?

No, siguió igual.

6. ¿Mejoró su nivel salarial el reencasillamiento?

Inicialmente sí, pero para mí el cambio de escalafón fue una excusa para dar un cambio de salario.

7. ¿Cuál era su situación escalafonaria anterior? ¿A qué agrupamiento pertenecía?

grilla 20 administrativa.

8. ¿Cuál es su posición actual en el SINAPA?

E1, inicialmente, luego concursé y obtuve una D.O

9. ¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento? ¿Cree que fue tratado justamente? ¿Presentó recurso?

No estoy satisfecho. No presenté recurso

10. ¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

siete meses

11. Edad. 22

12. Título. Secundario

13. Sexo. Masculino

14. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que perjudicó el reescalafonamiento?

A todos

15. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que benefició el reescalafonamiento?

A los más vivos (astutos)

16. ¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?

Para reducir la planta y para dar un aumento.

17. ¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora el desempeño de la administración pública?

No, pues un escalafón no hace que cierta gente sea más responsable, depende de la gente.

18. ¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

No, algo hay que considerarla porque si no se equipara a los de 40 años de antigüedad con los de unos meses, creo que hay que respetar más al de mayor antigüedad.

19. ¿Cree usted correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el nuevo escalafón?

No, porque la universidad no lo es todo.

20. ¿Qué opina del mecanismo de calificación de desempeño del funcionario?

No sirve para nada, opino muy mal, y de los cupos también.

21. ¿Qué opina de los cursos de capacitación profesional que se le brindan?

¿Son suficientes? ¿Son elementales? ¿Muy elevados?

La capacitación que nos dan no sirve, yo me resisto a ella, y hace muy lenta los ascensos.

22. ¿Qué opinión le merece el escalafón único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

Es lo mismo, pues ahora la letra funciona como un agrupamiento. También me parece incorrecto que no se contemplen adicionales como antes. El tema de la letra lo que hace es poner techos a la gente.

23. ¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

La experiencia es lo que vale, se aprende en el trabajo.

24. ¿Cuál es su opinión respecto de los concursos para ingresar a la Administración Pública o ascender?

Los concursos no son cristalinos, se manejan a través de contactos, y ya se sabe para algunos cargos quienes los van a ganar. Yo concursé pero además sabía que yo iba a ganar porque me lo dijeron los funcionarios que tomaban el examen.

Caso 25

1. ¿Qué opina Ud. del SINAPA? (escalafón actual)

Se implementó sin conocimiento de la gente. Creo que la idea era buena, pero la práctica fue mala, sobre todo con los reencasillamientos.

2. ¿Qué opina del escalafón 1428/73? (escalafón anterior)

No era tan malo...

3. ¿Cuáles cree que fueron las ventajas y desventajas de cada uno?

El SINAPA tiene como ventaja que te obliga a capacitarte bien, el 1428 no te obligaba a nada y era contradictorio.

4. ¿Cuál de los dos escalafones le parece mejor?

Habría que esperar a ver como sigue la cosa..., pero ninguno me parece superior al otro.

5. ¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?, ¿Cuántas personas tiene a su cargo?

Creció con el SINAPA. No tengo empleados a cargo pero sí becarios.

6. ¿Mejoró su nivel salarial el reencasillamiento?

No.

7. ¿Cuál era su situación escalafonaria anterior? ¿A qué agrupamiento pertenecía?

22 administrativo

8. ¿Cuál es su posición actual en el SINAPA?

Inicialmente fui C3, luego concursé y obtuve una BO

9. ¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento? ¿Cree que fue tratado justamente? ¿Presentó recurso?

Inicialmente no, presenté recurso y hasta ahora no tuve respuesta.

10. ¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

23 años

11. Edad. 43

12. Título. Psicóloga

13. Sexo. Fem

14. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que perjudicó el reescalafonamiento?

A los que pertenecían a la grilla 22, a los profesionales y a algunas personas de maestranza.

15. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que benefició el reescalafonamiento?

Al nivel que está por debajo de los mandos medios, y a los profesionales más jóvenes

16. ¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?

Para mejorar la APN

17. ¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora el desempeño de la administración pública?

No, la cosa depende más de la integración del empleado con el objetivo de la institución, más que de los escalafones. Creo además que los cargos críticos cobran una barbaridad y esto no los lleva a tener un mejor desempeño.

18. ¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

Para juntar años no, esto llevaba al empleado pasivo e incompetente. Pero debe haber alguna contemplación de la misma, puesto que a igual mérito debe pesar más la antigüedad.

19. ¿Cree usted correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el nuevo escalafón?

No, puesto que la educación formal no lo es todo, hay cosas que se aprenden solamente en el trabajo.

20. ¿Qué opina del mecanismo de calificación de desempeño del funcionario?

Sirve, en general, pero creo que no tendría que haber cupos.

21. ¿Qué opina de los cursos de capacitación profesional que se le brindan?

¿Son suficientes? ¿Son elementales? ¿Muy elevados?

elementales, no estoy entusiasmada con cursarlos.

22. ¿Qué opinión le merece el escalafón único; era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

Sí, estoy de acuerdo con el SINAPA.

23. ¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

La capacitación debe darse antes de ocupar el puesto.

24. ¿Cuál es su opinión respecto de los concursos para ingresar a la Administración Pública o ascender?

Estoy de acuerdo si son transparentes, si no es una manera de legitimar manejos poco claros y discrecionales.

También me parece que se les da poca publicidad.

Caso 28

1. ¿Qué opina Ud. del SINAPA? (escalafón actual)

Lo conozco poco pero me parece bueno

2. ¿Qué opina del escalafón 1428/73? (escalafón anterior)

Muy estático, se había quedado en el tiempo, y había ascensos automáticos con los cuales no estoy de acuerdo.

3. ¿Cuáles cree que fueron las ventajas y desventajas de cada uno?

El SINAPA me parece bueno porque tiene capacitación y además hay concursos.

4. ¿Cuál de los dos escalafones le parece mejor?

Sinapa

5. ¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?, ¿Cuántas personas tiene a su cargo?

Sí creció, y no tengo personas a cargo.

6. ¿Mejoró su nivel salarial el reencasillamiento?

No

7. ¿Cuál era su situación escalafonaria anterior? ¿A qué agrupamiento pertenecía?

19

8. ¿Cuál es su posición actual en el SINAPA?

C2

9. ¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento? ¿Cree que fue tratado justamente? ¿Presentó recurso?

Sí, estoy satisfecha, y no presenté recurso

10. ¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

8 años

11. Edad. 32

12. Título. Profesora de Inglés

13. Sexo. F

14. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que perjudicó el reescalafonamiento?

A los de mayor antigüedad y a las personas mayores.

15. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que benefició el reescalafonamiento?

A los jóvenes y con ganas y a los de mayor nivel educativo.

16. ¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?

Por las injusticias que cometía y para que la APN esté acorde con los cambios que se operaron en el sector privado.

17. ¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora el desempeño de la administración pública?

A largo plazo sí.

18. ¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

Algo tiene que considerarse, pero distinguir de la simple acumulación de años.

19. ¿Cree usted correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el nuevo escalafón?

sí

20. ¿Qué opina del mecanismo de calificación de desempeño del funcionario?

Buena, de acuerdo

21. ¿Qué opina de los cursos de capacitación profesional que se le brindan?

¿Son suficientes? ¿Son elementales? ¿Muy elevados?

Buenos

22. ¿Qué opinión le merece el escalafón único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

Si hablamos de un organismo con una cierta igualdad de funciones, no está mal el escalafón único, pero creo que está bien.

23. ¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

Pienso que tiene que ver con la motivación, pero creo que se aprende en la práctica de la tarea.

24. ¿Cuál es su opinión respecto de los concursos para ingresar a la Administración Pública o ascender?

Los veo muy bien, pero creo que no se realiza una buena publicidad de los mismos.

Caso 30

1. ¿Qué opina Ud. del SINAPA? (escalafón actual)

Es bueno

2. ¿Qué opina del escalafón 1428/73? (escalafón anterior)

Era malo

3. ¿Cuáles cree que fueron las ventajas y desventajas de cada uno?

al 1428 no le veo ventajas, al SINAPA le veo buenos los concursos, la capacitación, y el intento de acabar con el dedo.

4. ¿Cuál de los dos escalafones le parece mejor?

Sinapa

5. ¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?, ¿Cuántas personas tiene a su cargo?

Creció y no tengo gente a cargo.

Sí. No tengo personas a cargo

6. ¿Mejoró su nivel salarial el reencasillamiento?

si

7. ¿Cuál era su situación escalafonaria anterior? ¿A qué agrupamiento pertenecía?

grilla 11 administrativa

8. ¿Cuál es su posición actual en el SINAPA?

D1

9. ¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento? ¿Cree que fue tratado justamente? ¿Presentó recurso?

Sí y no presenté recurso.

10. ¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

dos años.

11. Edad. 27

12. Título. Secundario completo, terciario incompleto

13. Sexo. F

14. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que perjudicó el reescalafonamiento?

A los de mucha antigüedad, pero no creo que tanto.

15. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que benefició el reescalafonamiento?

a los jóvenes.

16. ¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?

No permitía una buena organización ni un buen funcionamiento.

17. ¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora el desempeño de la administración pública?

Mejóro

18. ¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

Algo tendría que pesar.

19. ¿Cree usted correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el nuevo escalafón?

No es correcto puesto que la educación no lo es todo. Pienso que hay que valorar más la capacidad.

20. ¿Qué opina del mecanismo de calificación de desempeño del funcionario?

Bien

21. ¿Qué opina de los cursos de capacitación profesional que se le brindan?
¿Son suficientes? ¿Son elementales? ¿Muy elevados?

Buenos

22. ¿Qué opinión le merece el escalafón único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

Escalafón único, pero cree que el agrupamiento servía.

23. ¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

Las dos cosas.

24. ¿Cuál es su opinión respecto de los concursos para ingresar a la Administración Pública o ascender?

Estoy de acuerdo con la idea pero no con el dedo.

Caso 33

1. ¿Qué opina Ud. del SINAPA? (escalafón actual)

Muy bueno. Es un escalafón complejo, con lo cual paga un gran costo por su complejidad

2. ¿Qué opina del escalafón 1428/73? (escalafón anterior)
era más simple

3. ¿Cuáles cree que fueron las ventajas y desventajas de cada uno?

SINAPA complejo, 1428 simple

4. ¿Cuál de los dos escalafones le parece mejor?

SINAPA, pero habría que ver que habría pasado si se le daban mejores remuneraciones al 1428.

5. ¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?, ¿Cuántas personas tiene a su cargo?

Es igual, cerca de 100

6. ¿Mejoró su nivel salarial el reencasillamiento?
si

7. ¿Cuál era su situación escalafonaria anterior? ¿A qué agrupamiento pertenecía?

23 administrativo

8. ¿Cuál es su posición actual en el SINAPA?

A3, funciones ejecutivas II

9. ¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento? ¿Cree que fue tratado justamente? ¿Presentó recurso?

Sí y no presenté recurso

10. ¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

17 años

11. Edad. 48

12. Título. Licenciado en economía

13. Sexo.

14. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que perjudicó el reescalafonamiento?

A los niveles medios, como ser jefe de departamento.

15. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que benefició el reescalafonamiento?

A los directores

16. ¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?

Fue por una reconversión administrativa dado que el 1428 ya no tenía margen.

17. ¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora el desempeño de la administración pública?

Algo se logró, sobretodo en otros ministerios, pero la retribución mejorada incrementa el desempeño.

18. ¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

Sí, la antigüedad es una rémora.

19. ¿Cree usted correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el nuevo escalafón?

Sí

20. ¿Qué opina del mecanismo de calificación de desempeño del funcionario?

Está bien, funcional bien, aunque en algunos lugares no se lo aplica bien, creo además que lo de los cupos es un límite a la discrecionalidad.

21. ¿Qué opina de los cursos de capacitación profesional que se le brindan? ¿Son suficientes? ¿Son elementales? ¿Muy elevados?

Pobres, y noto la falta de exigencia hacia quienes hacen los cursos.

22. ¿Qué opinión le merece el escalafón único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

es necesario que exista algún agrupamiento y los mismos podrían ser; computación, servicios de maestranza y el administrativo.

23. ¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

ambas cosas...

24. ¿Cuál es su opinión respecto de los concursos para ingresar a la Administración Pública o ascender?

Son una parodia, los ganan los elegidos. Habría que eliminar la capacidad de la autoridad para poder elegir a uno de la terna. La selección tendría que ganarla quien obtuviera el puntaje más alto del concurso. Hay otro problema que es además el excesivo tiempo que demora la substanciación del concurso que hace que alguna gente se canse de esperar o que busque otros trabajos. También se debería impedir que sean jurados las autoridades para las cuales se va a realizar el concurso de selección. Los concursos deben ser un proceso claro y limpio.

Caso 34

1. ¿Qué opina Ud. del SINAPA? (escalafón actual)

Idea buena con una regular implementación.

2. ¿Qué opina del escalafón 1428/73? (escalafón anterior)

era bueno.

3. ¿Cuáles cree que fueron las ventajas y desventajas de cada uno?

1428 apreciaba más la experiencia y los rendimientos. El SINAPA tiene como gran ventaja la capacitación.

4. ¿Cuál de los dos escalafones le parece mejor?

Sinapa

5. ¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?, ¿Cuántas personas tiene a su cargo?

No, y nadie a cargo.

6. ¿Mejoró su nivel salarial el reencasillamiento?

si

7. ¿Cuál era su situación escalafonaria anterior? ¿A qué agrupamiento pertenecía?

21 administrativa

8. ¿Cuál es su posición actual en el SINAPA?

C2

9. ¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento? ¿Cree que fue tratado justamente? ¿Presentó recurso?

Sí y no presenté recurso.

10. ¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

quince años.

11. Edad. 35

12. Título. secundario

13. Sexo.F

14. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que perjudicó el reescalafonamiento? a los no profesionales.

15. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que benefició el reescalafonamiento? a los profesionales y a los estudiantes becarios.

16. ¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?

fue una manera de avanzar porque el 1428 se había quedado.

17. ¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora el desempeño de la administración pública?

no.

18. ¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

algo de antigüedad tendría que haber, la experiencia algo tendría que pesar.

19. ¿Cree usted correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el nuevo escalafón?

no tanto, tendría que haber alguna relación con la experiencia.

20. ¿Qué opina del mecanismo de calificación de desempeño del funcionario? está mal es decadente, y me parece mal el cupo.

21. ¿Qué opina de los cursos de capacitación profesional que se le brindan? ¿Son suficientes? ¿Son elementales? ¿Muy elevados?

buenos pero no aplicables

22. ¿Qué opinión le merece el escalafón único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

los agrupamientos eran mejores.

23. ¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

en el lugar de trabajo.

24. ¿Cuál es su opinión respecto de los concursos para ingresar a la Administración Pública o ascender?

no sirven para nada son decadentes y una falta de respeto.

Caso 36

1. ¿Qué opina Ud. del SINAPA? (escalafón actual)

Buena idea pero mal aplicada

2. ¿Qué opina del escalafón 1428/73? (escalafón anterior)

tenía muchas fallas

3. ¿Cuáles cree que fueron las ventajas y desventajas de cada uno?

el 1428 fue más permisivo y no fue respetado, su ventaja era que había ascensos automáticos. El SINAPA me parece bueno en cuanto al mecanismo de selección y de ascenso, pero me parece que en la práctica no se lo aplica bien.

4. ¿Cuál de los dos escalafones le parece mejor?

SINAPA

5. ¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?, ¿Cuántas personas tiene a su cargo?

no, siguió igual, y no tengo gente a cargo.

6. ¿Mejoró su nivel salarial el reencasillamiento?

sí en un 80 % más de lo que cobraba.

7. ¿Cuál era su situación escalafonaria anterior? ¿A qué agrupamiento pertenecía?

21 administrativo.

8. ¿Cuál es su posición actual en el SINAPA?

D1 inicialmente. luego por corrimiento de antigüedad pasé a ser un D5. (tres por antigüedad y dos por evaluación)

9. ¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento? ¿Cree que fue tratado justamente? ¿Presentó recurso?

No, y no presenté recurso.

10. ¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

16 años

11. Edad. 34

12. Título. Univ. incompleto, docente de computación. Secundario.

13. Sexo. M

14. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que perjudicó el reescalafonamiento?

A los bajos y medios con y sin antigüedad, en general de la grilla 21 para abajo.

15. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que benefició el reescalafonamiento?

a los niveles altos

16. ¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?

Por la reforma del estado, para reducir planta y para hacer retiros voluntarios.

17. ¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora el desempeño de la administración pública?

No, lo que la mejora es el tema salarial, sumado a una mayor capacitación de la función específica. Pero el tema salarial pesa mucho.

18. ¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

creo que la antigüedad no era mala. Demostraba algo.

19. ¿Cree usted correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el nuevo escalafón?

si la instrucción es del área específica sí, si no, no.

20. ¿Qué opina del mecanismo de calificación de desempeño del funcionario? es permisivo, se da mucha obsecuencia, se premia al buchón.

21. ¿Qué opina de los cursos de capacitación profesional que se le brindan?

¿Son suficientes? ¿Son elementales? ¿Muy elevados?

deplorables, y elementales, sobretodo los de computación.

22. ¿Qué opinión le merece el escalafón único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

estoy de acuerdo con los agrupamientos y los mismos serían; profesionales, técnicos, administrativos, y maestranza.

23. ¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

ambas cosas. cada organismo capacitará

24. ¿Cuál es su opinión respecto de los concursos para ingresar a la Administración Pública o ascender?

Bien la idea pero mal implementada, los concursos no sé si cumplen su finalidad.

Caso 38

1. ¿Qué opina Ud. del SINAPA? (escalafón actual)

Es una buena idea pero su aplicación evidencia un abismo absoluto entre teoría y realidad.

2. ¿Qué opina del escalafón 1428/73? (escalafón anterior)

Que era un buen escalafón, en cambio ahora los niveles 22,23 y 24, estamos relegados por los cargos con funciones ejecutivas., y nuestras opiniones no son consideradas como lo eran en el esquema anterior.

3. ¿Cuáles cree que fueron las ventajas y desventajas de cada uno?

Mayor consideración de los niveles 22 para arriba, (1428), el SINAPA si bien nos ubicó en letras A y B no nos jerarquizó lo suficiente, por las funciones ejecutivas.

4. ¿Cuál de los dos escalafones le parece mejor?

el 1428

5. ¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?, ¿Cuántas personas tiene a su cargo?

no, todo lo contrario, decreció y se nos marginó, por el colchón que significan las funciones ejecutivas. Antes yo me encargaba de negociar ciertos temas que hoy están en manos de otros. Tampoco tengo gente a cargo.

6. ¿Mejoró su nivel salarial el reencasillamiento?

Sí, casi a más del doble.

7. ¿Cuál era su situación escalafonaria anterior? ¿A qué agrupamiento pertenecía?

22 administrativo

8. ¿Cuál es su posición actual en el SINAPA?

B1

9. ¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento? ¿Cree que fue tratado justamente? ¿Presentó recurso?

Sí, y no presenté recurso.

10. ¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

3 años

11. Edad. 43

12. Título. Abogado

13. Sexo. M

14. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que perjudicó el reescalafonamiento? a los más bajos.

15. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que benefició el reescalafonamiento? a las funciones ejecutivas.

16. ¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?

porque fue desbordado

17. ¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora el desempeño de la administración pública?

No, porque no hay posibilidades de aportar nuevas ideas por el "colchón"

18. ¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

La antigüedad sola no da méritos. Pero creo que para lo salarial no tiene que ser considerada, sí para temas de consulta.

19. ¿Cree usted correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el nuevo escalafón?

si

20. ¿Qué opina del mecanismo de calificación de desempeño del funcionario? es un trámite burocrático, no es muy útil. Los agentes que con el 14428 no tenían un buen desempeño continúan igual con el SINAPA. El desempeño es una cuestión de motivación personal, a la cual se le puede sumar lo salarial.

21. ¿Qué opina de los cursos de capacitación profesional que se le brindan? ¿Son suficientes? ¿Son elementales? ¿Muy elevados?

Los cursos tienen algo de perverso puesto que el los mismos se nos estimula para ser participativos, y en el puesto de trabajo esto no está bien visto.. Respecto de los contenidos pienso que hay cosas buenas pero que también hay mucho relleno. Y las cosas que aprendo no las puedo aplicar por el colchón.

22. ¿Qué opinión le merece el escalafón único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

Es bueno, pero le agregaría un adicional por título.

23. ¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

ambas, pero hay que tener en cuenta que solo la capacitación permanente es útil.

24. ¿Cuál es su opinión respecto de los concursos para ingresar a la Administración Pública o ascender?

Yo estoy de acuerdo con la idea de los concursos, pero la aplicación de los mismos no es muy feliz... Por un lado pienso que les falta publicidad, Por otro si concursás nunca se puede saber en qué estado está el trámite y si preguntás te hacen entender que molestás, con lo cual uno podría pensar que ese secreto encubre algo... Por otro lado sería bueno que los concursos tuvieran un mecanismo por el cual se los pudiera recurrir...

Caso 39

1. ¿Qué opina Ud. del SINAPA? (escalafón actual)

Que el SINAPA intenta conciliar dos elementos que no siempre van juntos, por un lado está la carrera administrativa, y por otro lado está la estructura salarial...

2. ¿Qué opina del escalafón 1428/73? (escalafón anterior)

Que lo distorsionaba el tema de los ascensos...

3. ¿Cuáles cree que fueron las ventajas y desventajas de cada uno?

Eso es muy relativo, hay que dejar evolucionar a los sistemas para luego poder comparar

4. ¿Cuál de los dos escalafones le parece mejor?

El SINAPA

5. ¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?, ¿Cuántas personas tiene a su cargo?

No creció, siguió igual, y tengo 100 personas a mi cargo.

6. ¿Mejoró su nivel salarial el reencasillamiento?

sí

7. ¿Cuál era su situación escalafonaria anterior? ¿A qué agrupamiento pertenecía?

a la grilla 23 administrativa

8. ¿Cuál es su posición actual en el SINAPA?

Nivel A2 con funciones ejecutivas nivel II.

9. ¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento? ¿Cree que fue tratado justamente? ¿Presentó recurso?

Sí estoy satisfecho y no presenté recurso.

10. ¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

26 años

11. Edad. 54

12. Título. CPN y licenciado en administración

13. Sexo.M

14. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que perjudicó el reescalafonamiento? a los de antigüedad y sin títulos

15. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que benefició el reescalafonamiento? a los de formación técnica, a los profesionales, y a la gente de carrera con formación.

16. ¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?

Por el deterioro en el que había caído, todos los escalafones son influenciados por los niveles salariales con el correr del tiempo. Creo que el escalafón no tiene influencia sobre lo estructural.

17. ¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora el desempeño de la administración pública?

Noto un mayor entusiasmo por la capacitación, uno se puede capacitar para sus funciones.

18. ¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

Algo tendría que pesar, el crecimiento vegetativo no influye grandemente sobre el presupuesto.

19. ¿Cree usted correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el nuevo escalafón?

Sí y además tendría que agregarle la experiencia en el cargo o similares.

20. ¿Qué opina del mecanismo de calificación de desempeño del funcionario? Bien, creo que funcionó bien, aquí en mi dirección se quejaron solo un 10 % de los calificados, y esto se debió en gran parte al tema de los cupos.

21. ¿Qué opina de los cursos de capacitación profesional que se le brindan? ¿Son suficientes? ¿Son elementales? ¿Muy elevados?

Son buenos

22. ¿Qué opinión le merece el escalafón único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

Son mejores los agrupamientos .

23. ¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

Ambas, pero es bueno capacitar a alguien someramente antes.

24. ¿Cuál es su opinión respecto de los concursos para ingresar a la Administración Pública o ascender?

Son buenos, dado que permiten una cierta movilidad, sino sería algo muy rígido.

Caso 40

1. ¿Qué opina Ud. del SINAPA? (escalafón actual)
es bueno porque unifica la administración pública.
2. ¿Qué opina del escalafón 1428/73? (escalafón anterior)
cumplió sus funciones
3. ¿Cuáles cree que fueron las ventajas y desventajas de cada uno?
El 1428 se quedó en el tiempo y el SINAPA es más moderno y unifica la administración.
4. ¿Cuál de los dos escalafones le parece mejor?
SINAPA
5. ¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?, ¿Cuántas personas tiene a su cargo?
no, permaneció igual y no tengo personal a cargo.
6. ¿Mejoró su nivel salarial el reencasillamiento?
sí
7. ¿Cuál era su situación escalafonaria anterior? ¿A qué agrupamiento pertenecía?
23 profesional
8. ¿Cuál es su posición actual en el SINAPA?
B0
9. ¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento? ¿Cree que fue tratado justamente? ¿Presentó recurso?
Sí y no recursé
10. ¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?
4 años
11. Edad. 35
12. Título. abogada
13. Sexo.F
14. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que perjudicó el reescalafonamiento?
A los de gran antigüedad
15. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que benefició el reescalafonamiento?
a los profesionales
16. ¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?
por una política de reformar el estado y modernizarlo.
17. ¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora el desempeño de la administración pública?
Sí, porque sirvió para cambiar la imagen del empleado público, para mí sirvió.
18. ¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?
Algo tendría que ser contemplada...
19. ¿Cree usted correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el nuevo escalafón?
no tanto...
20. ¿Qué opina del mecanismo de calificación de desempeño del funcionario?
Opino que está bien pero que estoy en completo desacuerdo con el sistema de los cupos.
21. ¿Qué opina de los cursos de capacitación profesional que se le brindan?
¿Son suficientes? ¿Son elementales? ¿Muy elevados?
Son buenos, pero no les veo aplicación práctica.

22. ¿Qué opinión le merece el escalafón único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

algún agrupamiento tendría que haber.

23. ¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

ambas capacitaciones.

24. ¿Cuál es su opinión respecto de los concursos para ingresar a la Administración Pública o ascender?

Son malos, hay acomodados, falta de publicidad y no se puede informar uno bien respecto de sus pasos.

Caso 42

1. ¿Qué opina Ud. del SINAPA? (escalafón actual)

Me parece un sistema que fue creado con una finalidad con la que no cumple y que lo único que logró es crear un descontento general con la carrera administrativa en el sector público.

2. ¿Qué opina del escalafón 1428/73? (escalafón anterior)

que permitía movilidad dentro del escalafón y existía la posibilidad de la existencia de una carrera administrativa por la que se podía ascender en función de la experiencia laboral y de la capacitación.

3. ¿Cuáles cree que fueron las ventajas y desventajas de cada uno?

SINAPA; ninguna ventaja, desventajas ; estanca a la gente en una función y jerarquía determinada...

1428; existía movilidad, pero como desventaja tenía que no promovía una mayor capacitación...

4. ¿Cuál de los dos escalafones le parece mejor?

1428

5. ¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?, ¿Cuántas personas tiene a su cargo?

sí y tengo doce personas a cargo.

6. ¿Mejoró su nivel salarial el reencasillamiento?

sí

7. ¿Cual era su situación escalafonaria anterior? ¿A qué agrupamiento pertenecía?

administrativo categoría 10

8. ¿Cuál es su posición actual en el SINAPA?

nivel D1, al inicio y ahora nivel D2

9. ¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento? ¿Cree que fue tratado justamente? ¿Presentó recurso?

No, fue injusto, en su momento no presenté recurso porque no entendía el sistema y se me dijo que había sido tratada justamente.

10. ¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

7 años

11. Edad. 29

12. Título. Universitario incompleto, secundario completo.

13. Sexo. femenino

14. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que perjudicó el reescalafonamiento?

Perjudicó a la gente que tenía mucha antigüedad en la APN, a los que tenían la posibilidad de ascensos en función de conocer el trabajo y concursos por capacitación, no exclusivamente por el nivel de estudios.

15. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que benefició el reescalafonamiento?

benefició solo a los cargos críticos.

16. ¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?

para poder incorporar y acomodar gente en los niveles superiores.

17. ¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora el desempeño de la administración pública?

no, creo que lo empeora

18. ¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

no

19. ¿Cree usted correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el nuevo escalafón?

No creo que solo la educación formal brinde la capacidad para ocupar cargos de responsabilidad.

20. ¿Qué opina del mecanismo de calificación de desempeño del funcionario? el mecanismo de calificación ya existía y considero que los cupos son discriminatorios y anticonstitucionales (uno puede tener todos los empleados inútiles o todos excelentes)

21. ¿Qué opina de los cursos de capacitación profesional que se le brindan? ¿Son suficientes? ¿Son elementales? ¿Muy elevados?

Son elementales y no siempre relacionados con la tarea a realizar

22. ¿Qué opinión le merece el escalafón único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

como resultaba posible el paso de un agrupamiento a otro acorde a la instrucción formal, me parece que permitía la diferenciación de tareas, la carrera administrativa, cierta movilidad, mejor prestación de servicios.

23. ¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

Creo que la mejor capacitación se obtiene practicando la tarea que debe desempeñar.

24. ¿Cuál es su opinión respecto de los concursos para ingresar a la Administración Pública o ascender?

Los concursos para ascender no existen porque se usan para hacer ingresar personal nuevo y no siempre capacitado, pero sin con algún amigo en funciones superiores.

Caso 49

1. ¿Qué opina Ud. del SINAPA? (escalafón actual)

es bueno

2. ¿Qué opina del escalafón 1428/73? (escalafón anterior)

regular

3. ¿Cuáles cree que fueron las ventajas y desventajas de cada uno?

que el escalafón actual remunera mejor al empleado

4. ¿Cuál de los dos escalafones le parece mejor?

SINAPA

5. ¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?, ¿Cuántas personas tiene a su cargo?

es igual y no tengo gente a cargo

6. ¿Mejoró su nivel salarial el reencasillamiento?

no

7. ¿Cuál era su situación escalafonaria anterior? ¿A qué agrupamiento pertenecía?

grilla 13 administrativo

8. ¿Cuál es su posición actual en el SINAPA?

e1, después d1

9. ¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento? ¿Cree que fue tratado justamente? ¿Presentó recurso?

No, no, sí.

10. ¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

17 años

11. Edad. 69

12. Título. primario

13. Sexo. femenino

14. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que perjudicó el reescalafonamiento?
a los que hacíamos horas extras

15. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que benefició el reescalafonamiento?
a los que no hacían horas extras.

16. ¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?

nc

17. ¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora el desempeño de la administración pública?

nc

18. ¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

no es correcto

19. ¿Cree usted correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el nuevo escalafón?

sí

20. ¿Qué opina del mecanismo de calificación de desempeño del funcionario?

no es justo

21. ¿Qué opina de los cursos de capacitación profesional que se le brindan?
¿Son suficientes? ¿Son elementales? ¿Muy elevados?

no contesta

22. ¿Qué opinión le merece el escalafón único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

era peor.

23. ¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

depende de la tarea, ejemplos: los que trabajan con computadoras sería necesarios capacitarlos previamente.

24. ¿Cuál es su opinión respecto de los concursos para ingresar a la Administración Pública o ascender?

me parece bien pero siempre que sean cristalinos y no haya acomodo.

Caso 53

1. ¿Qué opina Ud. del SINAPA? (escalafón actual)

Es bueno, más moderno y tiene una masa salarial más alta, si bien puede tener algunas distorsiones.

2. ¿Qué opina del escalafón 1428/73? (escalafón anterior)

obsoleto inútil.

3. ¿Cuáles cree que fueron las ventajas y desventajas de cada uno?

El SINAPA tiene como desventaja el valor de la unidad retributiva. Al diplomático no le importa el SINAPA.

4. ¿Cuál de los dos escalafones le parece mejor?

Sinapa

5. ¿Creció su nivel de responsabilidad luego de ser reencasillado?, ¿Cuántas personas tiene a su cargo?

No, cinco personas a cargo.

6. ¿Mejoró su nivel salarial el reencasillamiento?

sí

7. ¿Cual era su situación escalafonaria anterior? ¿A qué agrupamiento pertenecía?

grilla 22 administrativa, jefe de departamento.

8. ¿Cuál es su posición actual en el SINAPA?

c4

9. ¿Se encuentra satisfecho con su reescalafonamiento? ¿Cree que fue tratado justamente? ¿Presentó recurso?

sí y fui tratado justamente (es gremialista)

10. ¿Qué antigüedad tenía en el escalafón 1428/73?

doce años de antigüedad.

11. Edad. 34

12. Título. secundario, estudiando abogacía

13. Sexo. masculino

14. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que perjudicó el reescalafonamiento? a los de mayor antigüedad, a los que estaban por jubilarse.

15. ¿A quiénes, o a qué sectores, opina que benefició el reescalafonamiento? a los sectores bajos y a los de servicios generales.

16. ¿Cuál cree que fue el principal motivo por el cual fue cambiado el escalafón 1428/73?

se quedó, el tiempo lo desgastó no había sistema de ingresos ni capacitación.

17. ¿Cree que la aplicación del nuevo escalafón mejora el desempeño de la administración pública?

Da el medio para tener mejores empleados públicos, para que la APN crezca tiene que crecer el empleado público, falta de control hacia lo político y faltan canales de conducción.

18. ¿Cree usted correcto que no se considere la antigüedad en el nuevo escalafón?

la antigüedad fue compensada con el tema de los grados

19. ¿Cree usted correcto que el nivel de instrucción del funcionario público determine su posición en el nuevo escalafón?

sí

20. ¿Qué opina del mecanismo de calificación de desempeño del funcionario? el funcionario no califica responsablemente, pero estoy de acuerdo con la idea. Servirá para eficientizar.

21. ¿Qué opina de los cursos de capacitación profesional que se le brindan? ¿Son suficientes? ¿Son elementales? ¿Muy elevados?

Son buenos, y me parece que con ellos se premia a la gente.

22. ¿Qué opinión le merece el escalafón único, era mejor o peor tener diversos agrupamientos escalafonarios?

es mejor no tener agrupamientos

23. ¿Piensa usted que sería más útil capacitar a alguien antes de ocupar un puesto, o se debe aprender en la práctica de la tarea?

ambas

24. ¿Cuál es su opinión respecto de los concursos para ingresar a la Administración Pública o ascender?

La idea es buena, pero habría que evitar el ingreso a dedo...