

***Universidad de Buenos Aires***

Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

---

Modelos escalafonarios y gestión del empleo público en Argentina:  
el caso del Sistema Nacional del Empleo Público (2003-2015)

---

AUTOR: MARÍA JOSÉ GARCÍA MÉNDEZ, LIC.

TUTOR: ALEJANDRO M. ESTÉVEZ, PH.D.

[AGOSTO DE 2018]

## **Agradecimientos**

**Este trabajo académico fue realizado bajo la dirección del profesor Ph.D Alejandro Estévez, a quien agradezco su buena predisposición para leer las versiones del proyecto hasta que se convirtió en este texto.**

**Estaré siempre agradecida a la MAP y sus docentes que me enseñaron a observar a la Administración Pública (y un poco la vida) desde nuevos lugares.**

### **Abstract**

Una continuidad de doce años en el gobierno de la Nación es tiempo suficiente para consolidar un modelo de gestión. A través de la observación de lo dicho y lo hecho en materia de empleo público se ha procurado identificar el modelo de gestión que se aplicó al sector.

Esta tesis se ha encarado desde lo cualitativo como un estudio de caso y se ha tomado al escalafón SINEP, por ser el que concentra la mayor cantidad de empleado público.

El SINAPA se propuso como una renovación para fortalecer la capacidad institucional del Estado, a través de los institutos que componen la carrera administrativa de los agentes. El SINEP apareció como instancia que subsanaría y superaría ese escalafón.

La investigación se concentró en las **ideas, el ordenamiento y la acción**. Para conocer las ideas que sostendrían las acciones se procedió al análisis de discursos de altos funcionarios. La normativa representa las órdenes dadas y la acción se ha observado a través de la reglamentación y de datos surgidos de informes de la propia administración y del CIPPEC.

El trabajo demuestra que un andamiaje normativo no es suficiente para la implementación de modificaciones que requieren de un compromiso político para alcanzar cambios culturales en los sistemas de administración.

### **Palabras clave**

**Empleo Público – ideas – normas – acciones - cambio**

## Índice

---

1. Introducción.....	
2. Descripción del Tema/Problema.....	
3. Relevancia/ Justificación.....	
4. Planteamiento del Tema/Problema.....	
5. Objetivos .....	
Objetivo General .....	
Objetivos Específicos .....	
6. Marco Teórico .....	
6.1 Estado y Burocracia .....	
6.2 La Administración Pública .....	
6.3 La Administración Pública y los modelos de gestión .....	
6.4 Modelo Burocrático Clásico .....	
6.5 Nueva Gestión Pública .....	
6.6 Modelo de Gobernanza .....	
6.7 Modelos Latinoamericanos en construcción .....	
6.8 Otros modelos .....	
Síntesis .....	
7. Metodología .....	
8. Desarrollo .....	
Introducción .....	
8.1 Las Ideas .....	
8.1.1 Discurso Oficial .....	
8.1.2 Extracto del discurso del señor Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa - Domingo 25 de mayo .....	de
8.1.3 Carta Iberoamericana de la Función Pública .....	
8.1.4 Seminario Internacional sobre Modernización del Estado Exposición del Director Nacional Alterno del Proyecto de Modernización.....	
Exposición del Subsecretario de la Gestión Pública....	

	Exposición del Director Nacional de Empleo Público....
	Exposición del Director del Instituto Nacional de la Administración Pública .....
8.1.5	Iniciativas de fortalecimiento institucional en la Argentina: hacia una nueva concepción del Estado”- Juan Manuel Abal Medina.....
8.1.6	La Gestión Pública por Objetivos y Resultados
8.1.7	Aportes para el estado y la administración gubernamental - Juan Manuel Abal Medina.....
	Notas .....
8.2	El Ordenamiento .....
8.2.1	La función pública y la relación de empleo público .....
8.2.2	El camino hacia el SINEP .....
8.2.3	Marco normativo del Empleo Público y el SINEP .....
8.2.4	Características de la relación de empleo público bajo el marco del SINEP .....
8.2.5	El SINEP y la Carta Iberoamericana de la Función Pública ...
	Notas .....
8.3	La acción .....
8.3.1	La gestión de las personas y los procesos involucrados ...
8.3.2	Subsistemas del SINEP .....
	Subsistema: Acceso al empleo.....
	El acceso al SINPA/ SINEP durante el periodo 2003/2015
	Subsistema: Capacitación.....
	La capacitación durante el periodo 2003/2015 .....
	Subsistema: Evaluación de Desempeño .....
	La evaluación de desempeño durante el periodo 2003/2015
	Subsistema: Carrera Administrativa.....
	La Carrera Administrativa durante el periodo 2003/2015
	Notas .....
9.	Conclusiones .....
10.	Una Reflexión final .....
	Referencias Bibliográficas .....

## Anexos

Anexo I – Conceptos Idea agrupados por emisor.....	.....
Anexo II - Cruce de conceptos de modelos de gestión y discursos .....	.....
Anexo III - Principales características y diferencias entre el SINAPA y el SINEP .....	.....
Anexo IV - Evolución de la normativa durante el periodo bajo análisis ..	.....
Anexo V – Formularios evaluación de desempeño .....	.....
Anexo VI – Tabla de conversión .....	.....
Información Complementaria .....	.....
Modalidades y situaciones de vinculación laboral en la Administración Pública Nacional .....	.....
Escalafones habilitados en función del Decreto N°214/06 .....	.....
Glosario de abreviaciones .....	.....

## 1. Introducción

---

La administración pública vive (o sobrevive) en un complejo entramado de ideología, decisiones y normativa. Responder y conformar eficientemente a los tres vectores no es una tarea simple, algunas veces lleva a desviaciones y otras es desviada.

Cada Gobierno, dirige y controla la administración de las instituciones del Estado bajo una impronta que le es propia y que definirá sus modelos de gestión. La constitución de un sistema de Servicio Civil asegura la continuidad de los procesos, la calidad institucional y a la transparencia de la gestión.

El empleo público se ordena a través de su normativa regulatoria que establece (entre otros temas) los mecanismos para la cobertura de vacantes, la carrera administrativa y la estabilidad laboral.

La relación de empleo en el Sector Público es de una gran complejidad dada la cantidad de estratos que la integran al Estado. Tanto a nivel nacional como provincial la primera distinción posible es según los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, los empleados municipales también integran el conjunto.

La Constitución Nacional define a la Argentina como una república federal integrada por 23 provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires.

El federalismo implica la coexistencia de unidades políticas con administraciones públicas independientes, así lo prevé la constitución para sus tres órdenes estatales, nacional, provincial y municipal. Cada uno de estos estamentos cuenta con potestades y funciones que le son exclusivas, funcionalmente independientes, pero que a su vez son complementarias y concurrentes (Astrita, Bonifacio y Cogliano, 2012)

En los poderes ejecutivos (independientemente de su nivel), las funciones de los trabajadores pueden agruparse por rama de actividad: administración, salud, educación, seguridad etc.

En lo que hace a nivel nacional, el sector no financiero, excluyendo seguridad y fuerzas armadas, la relación de empleo, podrá darse con: un Ministerio, un Organismo

Descentralizado, una Agencia, Empresa Pública, Empresas mixtas, Universidades etc. Cada uno con sus características, regulaciones y modalidades de vinculación propias (plantas permanente, transitorias, contratos, asistencias técnicas, etc.), regulados por diversos escalafones o por Ley de Contrato de Trabajo (Ley N° 20744).

En diciembre de 2015 un relevamiento del CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) puso en evidencia la existencia de más cincuenta regímenes laborales coexistentes, esto solo en el ámbito del sector público nacional. Cada régimen regula los criterios de ingreso, carrera y compensación de los ministerios, organismos descentralizados y empresas públicas, en ese entonces integrado por 18 ministerios, los 88 organismos descentralizados y las 51 empresas públicas (Dieguez y Gasparin, 2016).

El Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), escalafón aprobado por el Decreto 2098/08 es el que agrupa a la mayor cantidad de agentes y organismos. Este escalafón tiene como antecedente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

La Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) entiende que el SINEP “no es un ordenamiento escalafonario sustancialmente diferente al SINAPA”, sino que recibió algunas modificaciones e incorporaciones de institutos. Asimismo, que el cambio de denominación responde a un acuerdo colectivo.

Vista la complejidad del tema y a fin de recortar el objeto de análisis, ésta tesis se ha concentrado en la relación de empleo en el ámbito de la Administración Pública Nacional, particularmente en el marco del SINAPA/SINEP, y centrado a la forma en que se gestionaron los Recursos Humanos durante el periodo 2003/2015.

Durante el desarrollo de la investigación se dará cuenta de las modificaciones y diferencias entre ambos.

En primer término, se describirán brevemente una serie de acciones que contextualizan el tema de análisis.

Se proseguirá con la conceptualización de los términos “Estado”, “Burocracia” y “Administración Pública” y la revisión de los diversos modelos de Administración que conforman el marco teórico referido al objeto de estudio.

Para el desarrollo de los objetivos específicos se recopilaron discursos, se inventarió y clasificó el cuerpo normativo y se relevó información sobre su aplicación. Al finalizar el desarrollo de cada objetivo, se generó un resumen sobre el tema con el fin de facilitar su interpretación y comprensión. Por último, se exponen las reflexiones finales y conclusiones a las que se arribó.

## 2. Descripción del tema

---

A partir de la presidencia de Néstor Kirchner se plantea la necesidad de un nuevo régimen escalafonario que incluyera todas las formas de vinculación laboral, la homologación de puestos de trabajo y el fortalecimiento de mecanismos de selección y evaluación de desempeño (Abal Medina 2006).

Durante el acto de apertura del Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, realizado en Buenos Aires el 26 y 27 de octubre de 2006, el entonces Subsecretario de la Gestión Pública, Dr. Juan Manuel Abal Medina manifestaba: “En términos de empleo público, por ejemplo, hemos hecho un fuerte hincapié en mejorar las capacidades de nuestros agentes. El nuevo Convenio General del Trabajo, homologado por el presidente este año, ha incorporado una serie de figuras que nos permiten gestionar mucho más y mucho mejor, garantizando cuestiones como la igualdad de oportunidades y trato, la no violencia laboral y la capacitación permanente del personal”(…)”la capacitación, la dignificación y el mérito son pilares del empleo público”.

Argentina adhiere en 2003 a la “Carta Iberoamericana de la Función Pública” (CIFP), documento que define objetivos tendientes a la profesionalización y a la búsqueda de eficiencia en la función pública como pilares de la gobernabilidad. Ofrece un marco de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión y se propone servir como fuente de inspiración para las formas concretas que resulten adecuadas para los países miembros.

En febrero de 2006 se firma el Decreto N° 214, por el que se homologó el Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional (C.C.T). Este convenio habilitó la firma ocho regímenes escalafonarios aprobados mediante convenios sectoriales, entre ellos el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) aprobado por el Decreto 2098/08, que reemplazó al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), aprobado por el Decreto N° 993/91.

Una primera mirada sobre el tema llevaría a pensar que finalmente se habría puesto en marcha los mecanismos necesarios para la profesionalización del empleo público, sin embargo, la operatoria práctica no siempre ha coincidido con la normativa.

Según datos recolectados en 2015 por el CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) para el documento GPS del Estado, el 68% de los directores de los organismos públicos (directores nacionales y generales) no cumplen con los requisitos mínimos exigidos por el SINEP para el desempeño de los cargos asignados (Cippec – Gasparin:2015).

El mismo relevamiento indica que casi el 80% de las designaciones fueron transitorias. El texto de Zuvanic señala que en mayo del 2003, solo el 24% de las Funciones Ejecutivas estaban asignadas transitoriamente, y un 56% asignado por concurso (Cippec – Zuvanic:2015).

Los datos del CIPPEC muestran un desfasaje entre los discursos y lo efectivamente operado respecto de las designaciones, a partir de esto puede especularse que algo similar podría haber sucedido en otras instancias como la capacitación y la evaluación de desempeño.

### **3. Justificación**

---

Indagar acerca de la gestión de los recursos humanos, en el ámbito de la Administración Pública Nacional durante el periodo 2003/2015 podría colaborar con un análisis más amplio o profundo del modelo de gestión que se construyó durante el periodo y con la identificación de aquellas prácticas o cuestiones que deberían ser revisadas o reforzadas a futuro.

#### **4. Planteamiento del tema/problema**

---

Esta investigación intenta realizar una mirada crítica sobre la gestión de los recursos humanos en el ámbito de la Administración Pública Nacional durante el periodo 2003/2015, procurando identificar y comprender el modelo de gestión que se desarrolló durante ese periodo.

La principal pregunta que se busca responder es: ¿a qué modelo de gestión corresponde la operatoria de la administración del empleo público en el periodo? y ¿Cuáles fueron los puntos de tensión entre las propuestas de acción y lo actuado en materia de administración de personal en el ámbito de los organismos bajo el convenio sectorial SINEP (ex escalafón SINAPA)?

## 5. Objetivos

---

### *Objetivo general*

Identificar, describir y analizar cómo se desarrolló la gestión de los recursos humanos durante el periodo 2003/2015 en el ámbito de los organismos bajo el convenio sectorial SINEP<sup>1</sup> para identificar los puntos de tensión entre las propuestas, lo normado y lo actuado, a fin de describir el modelo de gestión de las personas que se conformó en el periodo.

### *Objetivos específicos*

1. Identificar las propuestas de modelo de gestión de los recursos humanos dados durante el periodo consignado, que consten en documentos producidos, tanto por funcionarios como instituciones de gobierno (Discursos, ponencias, documentos producidos por INAP, etc.).
2. Clasificar el cuerpo normativo que reguló todos los aspectos de la administración de las personas durante el periodo bajo análisis, identificando lo nuevo y lo que se conservó de periodos anteriores.
3. Relevar información respecto de la implementación operativa de los procesos normados para la gestión de las personas durante el periodo indicado, tomando como eje los Subsistemas del SINEP: Acceso al empleo, Capacitación, Evaluación de Desempeño y Carrera Administrativa.
4. Identificar los puntos de tensión entre lo normado y lo actuado como elementos que caracterizaron el modelo de gestión de las personas conformado durante el periodo.

---

<sup>1</sup> El periodo abarca la transición entre ambos escalafones

## 6. Marco teórico

---

### 6.1. Estado y Burocracia

Entre las acepciones de la palabra “estado”, el diccionario de la Real Academia Española indica:

- País soberano, reconocido como tal en el orden internacional, asentado en un territorio determinado y dotado de órganos de gobierno propios.
- Forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorial.
- Conjunto de los poderes y órganos de gobierno de un país soberano.

Abal Medina (2012) reconoce dos dimensiones para los enfoques teóricos sobre los que se puede definir el concepto de Estado. Por un lado, puede ser visto como un aspecto de las relaciones sociales y por otro como un conjunto complejo de instituciones burocráticas.

Para Isuani (2011) los enfoques del campo de las Ciencias Sociales para definir el concepto de Estado son tres: como una asociación o comunidad incluyendo una institución de gobierno; como una dimensión de la sociedad, cubriendo u oponiéndose a otras dimensiones sociales y como un aparato para el gobierno, la administración y la coerción. De los tres enfoques, para este trabajo interesa particularmente el último.

Isuani (2011) justifica este enfoque citando a Max Weber, cuando éste se refiere a la relación de dominación que requiere un órgano o aparato administrativo de gobierno para funcionar eficientemente.

El Estado no solo es la cuestión administrativa, sino que, en un territorio limitado, un grupo accede a someterse a otro a cambio de cierta protección. Para dar esa protección requiere de un órgano administrativo monopólico, del desarrollo de las finanzas públicas y de la diferenciación entre Estado y Gobierno.

A medida que la sociedad fue abandonado las formas feudales por el desarrollo económico producto de la revolución industrial y el crecimiento del comercio, fue surgiendo la necesidad de sistemas de administración. La burguesía requería de un

administrador público y un órgano administrativo con reglas estables, que fue lo que dio lugar a lo que se conoce comúnmente como burocracia, como una forma de evitar discrecionalidad y garantizar la continuidad de los procesos.

Se entiende que un órgano administrativo estable, hace cumplir las reglas para alcanzar el máximo de eficiencia y efectividad, así como para asegurar la continuidad de los procesos.

La supervisión de los procesos se rige por normas escritas y jerarquía en el mando; los compromisos asumidos son con el cargo y no con la conducción.

Vale aclarar que el concepto de burocracia no es exclusivo de la Administración Pública, sino en general de cualquier organización grande o que además, por su actividad requiera de rutinas muy marcadas.

Con el desarrollo histórico y las distintas tradiciones culturales se fueron formando distintas concepciones del término burocracia.

Las burocracias latinoamericanas se fundaron en la tradición española y portuguesa, que se caracterizaban por una fuerte centralización administrativa y poco cumplimiento de la normativa, permeables al amiguismo y el clientelismo. Con excesos de formalismos, controles ocasionales e imprevistos y politización de los cargos altos.

Hasta mediados de la década de 1970 los modelos de administración se construyeron en función de las observaciones de Weber, postulando la objetividad y la racionalidad como garantías para mantener la diferenciación entre intereses públicos y privados.

Si seguimos la reflexión de O'Donnell (1999, p. 5) al respecto:

“Es un error asimilar el estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda que ellas forman parte del estado, pero no son el estado en su totalidad. El estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en un cierto territorio (...) Podemos ver que la ley (incluidos los patrones de habituación generados por la expectativa de su regular aplicación) es un elemento constitutivo del Estado: es la “parte” del Estado que proporciona la textura subyacente del orden social existente en un territorio dado”.

Para Oszlak (2014) el Estado es “relación social y aparato institucional”. Su existencia se desarrolla y adquiere propiedades y complejidad a lo largo de la historia en un proceso gradual de diferenciación con la sociedad mediante la conformación de instituciones que se suponen legítimas para intervenir en pos del bien común de la sociedad, conformando un aparato institucional. El análisis de la evolución del aparato del Estado no debe separarse del análisis de las cuestiones sociales que requieren su intervención.

Entre las acepciones de la palabra “burocracia”, el diccionario de la Real Academia Española indica:

- Organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios.
- Conjunto de servidores públicos.
- Influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos.
- Administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas.

El concepto de burocracia (*buro*: escritorio) surge en Francia durante el Siglo XVIII. El desarrollo del Estado requería de la legitimación y por ende la existencia de oficinas públicas. Aunque el oficio de administrar los bienes comunes no invalidaba la generación de convivencia con los intereses propios.

Oszlak (2015) describe como originalmente el aparato estatal era propiedad de las monarquías, pero evolucionó hasta convertirse en un actor diferenciado de las clases dominantes. La burocracia generó intereses propios y inclusive contradictorios, hasta llegar a vincularse con la sociedad burguesa de forma autónoma de los grupos de poder.

En el mismo texto expone el concepto de burocracia estatal desde la visión marxista y desde el pensamiento hegeliano:

Para el primero, la burocracia estatal debe responder a los intereses de la sociedad y es en el proceso de satisfacer esos intereses que desarrolla los intereses propios, para terminar constituyéndose como un actor diferenciado y complejo.

Para la concepción hegeliana, la burocracia como componente institucional del Estado funciona como instancia conciliadora de intereses de las corporaciones, el Estado y la sociedad civil. Desde su lugar de autoridad actúa como mediadora para resolver conflictos desde los valores sociales prevalecientes.

El desarrollo de la cuestión de la burocracia acepta varios enfoques analíticos. Puede encararse desde el lado de la organización y administración o desde enfoques politológicos, que observan la interacción de los sistemas de administración y la sociedad.

Para Oszlak (2015) los enfoques administrativistas tienden a subestimar la importancia del contexto y los politólogos a ignorar la dinámica interna de la burocracia. Además, observa que las soluciones que se proponen, aún los propios procesos de reorganización nunca apuntan a desentrañar las causas profundas de esas condiciones.

Asimismo, considera que son pocos los estudios sistemáticos sobre el aparato estatal, que la tendencia es hacia los estudios de caso, dando lugar a mitos sobre el desempeño del Estado y describe como se ha extendido en el imaginario del ciudadano común el concepto de burocracia como sinónimo de ineficiencia, lentitud, rutina, corrupción, amiguismo, etc. En esta descripción no desconoce que eso existe en grados y cuotas variables.

## **6.2. La Administración Pública (AP)**

La AP es el instrumento que dispone el Gobierno para llevar adelante sus objetivos, es el aparato administrativo que opera física y económicamente en pos del bien público, para canalizar las demandas sociales.

Está integrada por el conjunto instituciones que llevan adelante la administración. La diversidad de funciones la convierten en un sistema complejo, que debe compatibilizar sus funciones con los límites normativos, la intencionalidad política y el contexto económico nacional e internacional entre otras variables.

El objetivo de los entes o áreas públicas es cubrir una demanda o necesidad social, una tarea determinada o prestar un servicio particular. La función debe cumplirse en forma ordenada y predecible, por lo que requieren estar sujetas a fuentes de financiamiento estables o permanentes (Frederickson,1983).

Su eficiencia va a estar dada no solo por su la calidad de los servicios sino por la eficacia y la transparencia con que lleve adelante sus funciones.

Abal Medina y Cao (2012) advierten que los tipos de estructura administrativa de alguna manera han ido acompañando las transformaciones sociales, económicas y políticas, de acuerdo a las necesidades y demandas. Pero, solo recién a principios del Siglo XX se formalizó la administración pública, tanto en el aspecto teórico como en la práctica.

Esta evolución de las estructuras administrativas fue caracterizando distintos modelos de gestión y de administración de los recursos humanos.

El Diccionario de la Real Academia Española define la palabra “gestión” como acción y efecto de administrar. Entre las acepciones para “administrar”, indica: Dirigir una institución; ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes; graduar o dosificar el uso de algo, para obtener mayor rendimiento de ello o para que produzca mejor efecto.

Se habla de “gestión pública” cuando se describen las acciones requeridas para desarrollar las políticas públicas, pero también el mismo término se aplica a la forma en que se administran los recursos de las organizaciones públicas (sistemas financieros, recursos humanos, etc).

Asimismo, el Diccionario Wordreference considera sinónimos las palabras administración y gestión, de la misma manera serán tomadas a lo largo de este trabajo.

### ***6.3. La Administración Pública y los modelos de gestión***

Los modelos son herramientas que facilitan el análisis de un aspecto de determinada cuestión. Cada momento histórico y su pensamiento hegemónico tiene una explicación, una teoría, por tanto, un modelo.

Pierre Bourdieu (1975) en “El oficio del sociólogo” define el concepto de modelo como un “sistema de relaciones entre propiedades seleccionadas, abstractas y simplificadas, construido conscientemente con fines de descripción, de explicación o previsión”. Considera que los modelos, por ser una construcción son teorías en miniatura y que por ser construidos pueden manejarse para facilitar la explicación de la realidad por contraposición.

A través del estudio sistemático de los sistemas de administración y gerenciamiento (público y privado), se han descrito numerosos modelos de gestión. La clasificación varía según la importancia que los investigadores dan a las características o a la evolución y cambios que los modelos han ido experimentando. En general los modelos se van desarrollando sucesivamente como superadores de los hegemónicos y con momentos de transición.

La siguiente propuesta no es taxativa, aunque se ha optado intencionalmente como línea principal la clasificación ofrecida por Juan Manuel Abal Medina en el “Manual de la nueva Administración Pública Argentina”, ya que este trabajo intenta describir el modelo de gestión de las personas que se conformó en el periodo 2003. A su tipificación se le agregaron datos de otros autores y otros modelos que se consideraron pertinentes.

#### **6.4. Modelo Burocrático Clásico**

Conceptos organizadores del modelo: apego a la norma, división de tareas, procesos rígidos, funcionarios especializados, carrera administrativa, diferenciación entre política y administración; conocimiento otorga autoridad; hiperdesarrollo de procedimientos; preponderancia del procedimiento sobre el resultado.

Formado a fines del Siglo XIX y principios del XX, surge del modelo ideal identificado por Max Weber.

Responde al Estado moderno, por lo que lleva de arrastre prácticas patrimonialistas y discrecionales fundadas en la lealtad personal. Estructura y administración son una unidad, el diseño de la estructura es parte de la calidad de la administración.

Para la Administración Pública la estructura está dada en el cuerpo normativo (constitución, leyes, decretos, disposiciones, etc.), que establecen los derechos y garantías de los ciudadanos y marca la primera división del trabajo (referido a la aplicación de políticas públicas). La lealtad personal se suplanta por el compromiso con las normas (Estévez, 2001).

“La eficiencia, la imparcialidad, la honestidad, el interés público, se convirtieron en los rasgos deseables para la edificación de una nueva forma de administrar el Estado” (Abal Medina, 2012).

En el Modelo Burocrático el eje de la dominación está dado por el conocimiento. Se caracteriza por estructuras y procesos rígidos, organigramas, descriptivos de puestos, escalas salariales y registros minuciosos de las actividades, y por la dicotomía entre política y administración que permite que al aparato administrativo sea funcional independientemente de quien ocupe el gobierno.

La medición de la productividad se relaciona con los tiempos y las formas. Ante problemas de productividad se recurre al rediseño de la estructura, se procuran maximizar los valores de mérito, eficiencia y eficacia. Todo se organiza en función de principios jerárquicos.

Hay un hiperdesarrollo de procedimientos en demérito de los resultados. Krieger (2013) observa que es más importante cómo se hacen las cosas y no qué es lo que se hace. Las cosas deben hacerse de acuerdo a normas rígidas quedando los resultados en segundo plano. Describe como el modelo Burocrático “privilegia el cumplimiento y la sujeción a

normas rígidas y lo hace por encima de los objetivos de las políticas públicas y la búsqueda de resultados que satisfagan las demandas de la población”.

Las tareas son llevadas adelante por un cuerpo de funcionarios profesionales y especializados, con una carrera administrativa estable.

Para Frederickson (1983) el modelo Burocrático Clásico se presupone cómo una ciencia de las organizaciones y la administración, cuando las estructuras deberían armarse en función de los objetivos organizacionales. Observa que no se trata de “crear una ciencia del diseño de organizaciones o una ciencia de la administración”, sino de generar estructuras que sean funcionales a las políticas públicas y a los trabajadores, sin perder de vista la eficiencia y eficacia para alcanzar los objetivos.

Para Prats Català (2005) en el tipo ideal burocrático, los funcionarios están protegidos de presiones políticas y sociales por normas y estatutos. Sirven exclusivamente al interés público, el objeto de esta protección es que el Estado pueda mantener independencia de los juegos de interés del sector privado y político.

Algunos autores identifican un modelo “Neoburocrático” que mantiene los valores del modelo burocrático pero focaliza en el proceso de decisión, en el razonamiento que conduce a la determinada decisión que llevará a la meta. Deriva de la escuela conductista en ciencias sociales, suma las actividades de los grupos de trabajo y las dinámicas de interacción tanto formales como informales.

Frederickson (1983) indica que son evidentes las similitudes entre el análisis de medios/fin del modelo neoburocrático y la división política/administración del modelo burocrático.

### **6.5. Nueva Gestión Pública (NGP)**

Conceptos organizadores del modelo: eficiencia; flexibilidad organizativa, fragmentación de áreas, estructura aplanada; gestión por resultados, remuneración por resultado, gerentes con autonomía, discrecionalidad; ciudadano cliente.
--

Este modelo se desarrolla plenamente en Estados Unidos y Gran Bretaña durante la década de 1980. No existió un modelo único, pero en términos generales las distintas versiones o formas fueron el modelo dominante hasta fines de Siglo XX. El concepto es el de orientar a la Administración Pública por los valores y las técnicas del ámbito privado. La teoría administrativa predominante, podría ser definida como “Managerialista”, en la

que se considera que la mejor administración es la del sector privado y que por ello hay que traer al sector públicos los gerentes y las técnicas privadas. (Estévez, 2001).

Introduce a la administración gubernamental formulas gerenciales tomadas del ámbito privado y mecanismos de mercado. Pone especial atención en el concepto de eficiencia. Sus principales características son: flexibilidad organizativa, estructura aplanada con pocas jerarquías, gestión por resultados, concepto de “cliente” en lugar de ciudadano, entre otras (Estévez, 2001).

Abal Medina (2012) indica que, pocos países adoptaron este modelo en forma integral, pero las versiones moderadas fueron predominantes. La tendencia fue hacia organizaciones públicas desagregadas y especializadas, donde se aplicaron técnicas ideadas para el ámbito privado como “la gestión de la calidad total”. Bajo este modelo, la formulación de políticas, la provisión de servicios y el control se asigna a diferentes organismos. La medición de los productos generados se aplicaría a la mejorar el desempeño de los organismos.

La forma de organización no es ya una estructura rígida sino sectores (agencias) autónomos.

En este modelo el eje está en los resultados, se establecen mecanismos de medición con estándares e indicadores que califican la eficiencia del proceso.

Se priorizan los resultados sobre los procedimientos normativos, esto requiere de gerentes con autonomía y libertad para tomar decisiones sobre el uso de los recursos (compras, contrataciones, personal, etc.).

Los gerentes se contratan para un objetivo determinado a cumplirse en un plazo establecido y cuentan con flexibilidad para alcanzarlos. Se prevén mecanismos de compensación para los cumplimientos de metas establecidas con indicadores de medición.

Este modelo tiende a delegar en el sector privado funciones que tradicionalmente cubría el Estado como salud y educación, desarrollándose un proceso de reducción.

La discrecionalidad por parte de los funcionarios en la fijación de los objetivos y en la toma de decisiones fue uno de los problemas principales de este modelo. Sumado a la excesiva segmentación y la falta de coordinación entre los objetivos que afectó el trabajo en conjunto del accionar estatal (Estévez, 2003; Abal Medina, 2012).

## **6.6. Modelo de Gobernanza**

Conceptos organizadores del modelo: sistema de redes; consenso; flexibilización en la toma de decisiones; transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia, identificación de oportunidades para mejorar el alcance de objetivos, innovación, creación de equipos, liderazgo del cambio, creación de tecnologías y metodologías que favorezcan la interacción organizacional, información y comunicación pública.

Este modelo espera satisfacer las demandas sociales con una fuerte colaboración de actores no estatales. las decisiones no son unilaterales, las políticas públicas a desarrollarse se gestan e implementan con consenso social, la gestión se apoya en múltiples actores a través de las estructuras de las redes sociales. Es una administración pública de cooperación (Abal Medina 2012).

Las acciones se realizan en forma consensuada, esto implica acciones y decisiones conjuntas y coordinadas entre los distintos niveles de gobierno y las entidades civiles, procurando un equilibrio entre poder público y sociedad civil.

Prats Català (2005) ve la Gobernanza como un complemento sin pretensiones de universalidad que puede ser útil y aplicable en los espacios donde el modelo Burocrático y la NGP resulten inapropiadas para objetivos derivados de cuestiones contemporáneas.

Este modelo apunta a la flexibilización en la toma de decisiones y considera positiva la participación del sector privado en la administración pública.

Cerrillo I Martínez (2005) indica que no existe unanimidad respecto de los principios a respetar para una buena gobernanza. A continuación, se enumeran algunos de ellos:

- Transparencia, participación, rendición de cuentas (accountability), eficacia y coherencia.
- Subsidiariedad: elección del mejor nivel que ha de actuar.
- Complementariedad o subsidiariedad horizontal: definición de qué actores, públicos o privados, actuarán.
- Proporcionalidad: el uso del mejor instrumento para conseguir los objetivos propuestos).
- Flexibilidad: adaptación a las circunstancias concretas a que se ha de hacer frente en cada momento.
- Objetividad: ponderar las circunstancias evitando la toma de decisiones desconectadas del supuesto concreto.

Joan Prats Català (2005) observa que por la influencia de la globalización se han modificado las formas de gobierno y de la gestión de lo público. La interacción se ha desarrollado de manera tal que la especificidad de funciones ha dado lugar a un sistema de redes. Esto requiere funcionarios innovadores, atentos a las oportunidades, capaces de emprender tareas innovadoras, que favorezcan la interacción organizacional, la información y la comunicación.

Las decisiones ya no se toman en función de informes técnicos, sino que se sustentan en el conocimiento generado a través de las redes. Las organizaciones administrativas modifican su diseño estructural, sus metodologías y las competencias de su personal que no pueden ser reducidas a un modelo o régimen jurídico (Prats Català, 2005).

### 6.7. Modelos Latinoamericanos en construcción

Conceptos organizadores del modelo:
<b>Conceptos CLAD:</b> modelos de gestión regionales, certificación de competencias, merito
<b>Conceptos críticos:</b> modelos de gestión regionales, oposición a organismos internacionales; eje principal en la política; militancia como indicador de compromiso, capacitación con orientación política

En los documentos aprobados en noviembre de 2010, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sostiene la necesidad de mantener una administración pública efectiva, eficiente y democrática, basada principalmente en: transparencia en la gestión, participación ciudadana, profesionalización de la función pública, incorporación de nuevas tecnologías y gestión por resultados.

En julio de 2014, bajo iniciativa del CLAD se realizó la “XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado”. Entre los ejes a debatir se incluyó “La Modernización de la Organización Gubernamental” y “Las Competencias como Eje Fundamental de la Profesionalización de los Servidores Públicos en Iberoamérica”. Donde se planteó la necesidad de profundizar la discusión sobre la modernización de las organizaciones gubernamentales.

En ese evento, el CLAD invita a los países participantes a impulsar objetivos económicos, sociales y políticos mediante el desarrollo de organizaciones eficientes. Que

alcancen resultados mediante estrategias acordes a sus realidades y a gestionar sus recursos humanos mediante mecanismos basados en el mérito.

Asimismo recomienda que la selección, evaluación, promoción y desarrollo de los trabajadores públicos sea a través de un sistema de competencias previamente identificadas y certificadas.

Por otro lado, desde los países con gobiernos de corte populista, han surgido oposiciones teóricas a las recomendaciones del CLAD. La crítica parte de la idea de que las recomendaciones están alineadas con las potencias occidentales y con los organismos multilaterales de crédito. Estos gobiernos promueven los beneficios de la interacción regional con los países del cono Sur, fomentando la participación popular (Cao y Rey, 2015).

Parte de las críticas al modelo de Estado neoliberal pasan por la subordinación de la política a la economía. Las nuevas posiciones invierten la ecuación de modo que el eje de la gestión sea la política, la inclusión pasa a ser el valor central de lo público. Las miradas desde el neodesarrollismo y neoestructuralismo retoman el pensamiento latinoamericano como eje del control del Estado para alejarse de los países centrales (García Delgado/Ruiz del Ferrier, 2013).

Blutman (2016:19/20) identifica que:

“junto a la prédica modernizadora del nuevo desarrollismo se ve un discurso militante en donde la política y la actividad del sector público son las únicas instancias que pueden esgrimirse para contrapesar las tendencias hacia la polarización social y la desarticulación económica que surgen del mercado mundial y del poder de las corporaciones. Para el nuevo desarrollismo la política y la actividad del sector público son las únicas instancias que ponen un contrapeso a la polarización social y la desarticulación económica que surgen del mercado mundial y del poder de las corporaciones” .

Se considera que los modelos implantados fracasan además por estar descontextualizados de las realidades Latinoamericanas, por provenir de modelos ideales y realidades hegemónicas. El impacto negativo puede en parte constatarse en las sucesivas crisis y cambios en los países de la región.

Para Guadamarra (2003) la cuestión debe focalizarse en “los problemas y a las limitaciones reales del desarrollo en Latinoamérica” y no en la discusión sobre tener o no un modelo a seguir.

Cao y Rey (2015) critican las estrategias de la NGP y la tendencia a la gestión participativa, por restarle poder al Estado y transformarlo en un canal para conducir intereses particulares. Ellos sugieren que el modelo de gestión latinoamericano debe generarse en las perspectivas propias y no en realidades ajenas.

Durante el año 2012 en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Solidaria (INAES), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se trabajó una línea de investigación sobre empleo público y economía solidaria.

En ese marco, Bernazza y Ronis (2012) suponen agotados los intentos por llevar adelante la administración pública bajo las líneas de la NGP o el modelo burocrático, ya que consideran que, estos modelos están más comprometidos con el mercado y los organismos internacionales de crédito, que con el Estado mismo. Se cuestionan que tan deseable es que el modelo social y económico de la representación política se refleje en la Administración Pública.

Guadamarra (2003) resalta que los modelos organizacionales que se han venido utilizando, por no contemplar los problemas reales que enfrentan las naciones Latinoamericanas hace muy difícil la transferencia de técnicas del management a la administración pública. Por otro, lado resalta que por parte de los investigadores no ha habido mayor interés en estudiar las organizaciones públicas desde el propio continente, la mayor producción proviene de investigadores ajenos a la realidad latinoamericana.

Asimismo, observa que para llevar adelante un proceso de modernización sustentable, el mismo debe construirse “desde contextos socio-políticos y culturales propios”, es decir acordes a cada realidad nacional. El ordenamiento de prioridades debe estar dado por las necesidades de desarrollo y no por las necesidades foráneas.

Respecto de la importancia de la profesionalización de la función pública que se plantea en el Preámbulo de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, Bernazza y Ronis (2013) entienden que los empleados públicos no solo deben adherir a las reglas formales de la democracia sino deben demostrar valores mucho más profundos como el compromiso.

El compromiso debe ser expresado como una actitud que no se reduce a las capacidades de liderazgo y comunicación tal como postula la literatura anglosajona. Ese

compromiso no es solo con la tarea sino que debe demostrarse a través de una actitud militante.

Bernazza y Pascual rescatan dichos del ex presidente, Néstor Kirchner durante la inauguración del Instituto Gestar, quien manifestaba que aquellos que ejercen la función pública no deben “burocratizarse en el ejercicio cotidiano de la responsabilidad pública”, que cada día los empleados públicos debían “servir más a la patria, más al gobierno, para poder seguir cambiando la Argentina” (Aportes I, 2012).

El artículo continúa en la misma línea expresando que:

“La formación de los trabajadores estatales debe reconocer que la actividad política forma parte de la gestión del Estado, obligado a gobernar y gestionar a partir de un mandato popular” (...)” La militancia y el compromiso, las luchas populares, las concepciones políticas y económicas en pugna, temas largamente ausentes en los cursos destinados a la función pública, deberán quedar definitivamente incorporados. De otro modo, y si los espacios de capacitación remanentes en el Estado se circunscriben inercialmente a las destrezas instrumentales, el Estado quedará reducido a la burocracia “sin nombre y sin pueblo” que conviene a los poderes fácticos” (...)” Todo programa de formación debe anclar en el proyecto de Nación que le da origen y sentido. Pero también es insoslayable el abordaje de los temas que hoy componen el campo de los derechos humanos. La larga noche del terrorismo de Estado debe hacerse presente en los cursos destinados a trabajadores públicos como un contundente Nunca Más” (Aportes I:pg115).

### **6.8. Otros modelos**

- Modelo de Relaciones Humanas

Es una respuesta a los modelos burocráticos y neoburocrático, sus principales teóricos fueron sociólogos.

Se basa en la dinámica de grupos, las relaciones interpersonales e inter grupos. Pone atención en la capacitación, el desarrollo organizacional, en los mecanismos participativos de toma de decisión. Incluye la instancia de realización personal y satisfacción del trabajador como elementos positivos en la productividad.

Para Frederickson (1983) los modelos burocrático clásico y neoburocrático son adecuados para observar las organizaciones públicas. En cambio duda sobre el modelo de las relaciones humanas en ese ámbito. No porque los datos sean incorrectos, sino porque han sido obtenidos más por experimentos que por observaciones de organizaciones complejas en acción.

- Modelo de Elección Pública

Para Frederickson el Modelo de Elección Pública se caracteriza por un rigor intelectual con poca evidencia empírica y propone una lógica económica a los problemas de distribución de servicios públicos.

El servicio público depende de las decisiones tomadas por autoridades y grupos de poder para responder a las preferencias (y necesidades) de la sociedad, la administración es de algún modo dominada por la política.

El orden político se mantiene a través de la fragmentación de la autoridad en las distintas jurisdicciones. El suministro de los servicios se da en función de decisiones políticas, la administración es dominada por la política. Es necesario un servicio público capacitado profesionalmente y un sistema de decisión fragmentado que permita equilibrar las decisiones para responder/satisfacer las preferencias/necesidades de los ciudadanos.

- Modelo de Gestión por objetivos

Para Krieger (2013) este modelo acerca al Estado a los ciudadanos. El diseño de los niveles de administración está ligado al territorio y a los usuarios.

Se fortalecen las capacidades del Estado para promover el desarrollo económico y social. La gestión por objetivos mejora los procesos para la toma de decisiones estratégicas de gobierno y de administración.

Esto requiere de plantas de personal permanentes y del fortalecimiento de las carreras mediante capacitación y evaluación de desempeño, mediante mecanismos donde se favorece la participación y se la reconoce como un valor.

Se necesitan funcionarios decisores idóneos cuyas designaciones resulten de procedimientos libres de favoritismos.

Los objetivos deben ser claramente definidos, con sistemas de control y revisión de metas (tanto de manejo de recursos como de impacto de la política pública).

Se procura una eficaz combinación entre gestión de competencias y trabajo en equipo, que alimenten un aprendizaje organizacional sistematizado. Los acuerdos de gestión también definen las acciones producto de los resultados: premios, sanciones, corrección de errores.

## Síntesis

Modelo Burocrático	Nueva Gestión Pública	Gobernanza	Latinoamericanos	
			Clad	Críticos
Patrimonialismo y discrecionalidad	Gestión por resultados	Sistema de redes	Modelos de gestión regionales alineados con los países centrales	Eje principal en la política
Apego a las normas	Eficacia, eficiencia	Consenso, participación social	Certificación de competencias	Modelos de gestión regionales
División de tareas	Flexibilidad organizativa	Flexibilización de las decisiones	Merito	Militancia como indicador de compromiso
Procesos rígidos	Fragmentación de áreas	Transparencia		Capacitación con orientación política
Funcionarios Especializados	Remuneración por resultados	Participación, trabajo en equipos		
Carrera administrativa	Gerentes con autonomía	Rendición de cuentas		
Diferenciación entre política y administración	Discrecionalidad	Eficacia y coherencia		
Autoridad por conocimiento	Ciudadano cliente	Emprendizaje, innovación		
Hiperdesarrollo de los procedimientos		Incorporación de tecnologías		
Preponderancia de los procedimientos sobre los resultados		Información y comunicación pública		
		Calidad		
		Transparencia		

Modelo de Relaciones Humanas	Modelo de Elección Pública	Modelo de Gestión por objetivos
Dinámica de grupos	Servicio en función de grupos de poder	Eficiencia y efectividad
Capacitación	Fragmentación de la autoridad	Plantas de personal permanente
Desarrollo organizacional	Reducción del sistema administrativo	Fortalecimiento de la carrera administrativa
Participación		Capacitación
Productividad vinculada a la satisfacción personal		Evaluación de desempeño
		Funcionarios idóneos
		Objetivos definidos
		Control de metas
		Gestión de competencias
		Trabajo en equipo

*Elaboración propia en base a lo redactado*

## 7. Metodología

---

Desarrollar una tarea implica un método, una secuencia de pasos y la utilización de determinadas herramientas que se seleccionaran en función del objetivo deseado y el material seleccionado o disponible.

El enfoque con que se aborde la cuestión y el problema al que se intenta dar respuesta definirán la forma en que se busquen las respuestas, es decir la metodología. Las corrientes cualitativas establecen una clara diferencia entre realidad empírica (que existe independientemente de que el sujeto la conozca) y la realidad epistémica que requiere de un sujeto, que a su vez estará influido por la cultura y las relaciones sociales.

El inicio del proceso de investigación se da con la identificación del tema o la problemática a abordar. La situación problemática, siempre está inserta en un contexto, en un momento histórico, esto y el ámbito donde se desarrolla la investigación son factores de fuerte influencia al momento de determinar un tema a abordar.

La selección del tema de esta tesis se origina en la experiencia personal de la maestrando como profesional en la Administración Pública Nacional en áreas de Recursos Humanos, durante 20 años. Asimismo, la finalización de la cursada de la Maestría en Administración Pública (UBA), coincidió con el fin del ciclo político que se inició en 2003 y finalizó en diciembre de 2015.

Las ideas para investigar surgen de diversas fuentes, entre ellas la experiencia personal y una toma de posición valorativa (ideológica o teórica). Para Fassio y Pascual (2015), el interés del investigador será una fuente extra de energía.

Una vez determinado el tema de investigación es necesario plantearlo adecuadamente para determinar los alcances de la investigación y las formas de acceder a la información. La pregunta de investigación es la guía que orienta la selección de la estrategia a seguir. Sin embargo, los métodos no son estancos y que el investigador opte por un método no implica que toda la información deba generarse por la misma vía. La selección del enfoque va a estar dada por las condiciones del objeto de estudio y las preferencias del investigador (Yin, 1994).

La investigación cualitativa tiende a ser menos estructurada ya que en general no se trata de comprobar teorías sino de desarrollar ideas a través de conceptos. La ruta metodológica es cuasi-inductiva por estar más centrada en el hallazgo que en la

comprobación a través de una mirada holística donde todas las perspectivas son válidas (Casilimas, 1996, Yin, 1994).

En este caso en particular, la investigación parte de preconceptos subjetivos formados desde la experiencia personal en el ámbito sobre el que se realiza la investigación, por lo que fue necesario adoptar una rigurosa postura metodológica de construcción teórica que permitiese a esta maestrando llegar a resultados concretos.

La idea de completar la Maestría con una tesis enfocada en la cuestión de los recursos humanos en el ámbito de la APN estuvo presente desde el inicio del cursado. A medida que se incorporaba conocimiento y se adquiría pensamiento crítico, las ideas y proyectos fueron mutando. A lo largo de dos años se propusieron y descartaron cuestiones hasta alcanzar la focalización sobre el tema y el desarrollo de las preguntas de investigación.

El diseño de una investigación es un plan de acción, una guía para la recolección, el análisis y la interpretación de los datos. No como una cuestión de logística, sino para evitar preguntas inconducentes. Básicamente, el diseño vendría a ser la secuencia lógica que se utilice para conectar los datos empíricos con las respuestas y posteriormente arribar a las conclusiones.

Por tratarse del análisis de acontecimientos contemporáneos, donde no hay posibilidad de manipular eventos pero hay abundantes evidencias, la tesis se ha desarrollado como estudio de caso.

Yin (1994) expone que los casos pueden analizarse bajo tres enfoques: exploratorios, descriptivos, o explicativos. Esto no significa que uno descarte a otro, sino más bien una preponderancia que permite un grado de yuxtaposición. Tampoco se tratará de jerarquías sino de conveniencia para el análisis. Asimismo indica que la observación directa no es fuente de evidencia indefectible.

Los críticos consideran que un estudio de caso no es una buena base para la generalización. La generalización requiere repetición, una lógica que difícilmente sea aplicable al tema que ocupa esta tesis. Si bien existen otros escalafones en la APN, difieren según la rama de actividad y la cantidad de agentes involucrados<sup>2</sup> es mucho menor y por lo tanto la cantidad de material político, discursivo y normativo es considerablemente inferior, esto lo configura como un caso único.

---

<sup>2</sup> Ver en apartado de Información Complementaria el cuadro “Escalafones habilitados en función del Decreto N°214/06”

Un análisis exploratorio, en general será requerido cuando no se cuenta con suficiente información sobre el tema; un análisis descriptivo para un retrato detallado de la cuestión y un explicativo en caso de querer mostrar el mecanismo interno del objeto de estudio.

La forma de preguntar ofrece una pista sobre la correcta estrategia a utilizar. En general una pregunta “que” puede ser exploratoria y habilita el uso de diversas metodologías (Yin, 1994).

Esta tesis se ha encarado como un estudio de caso exploratorio y explicativo (Yin, 1994) procurando identificar a **qué** modelo de gestión corresponde la forma de administración de los recursos humanos aplicado durante el periodo 2003-2015.

Una vez determinado el tema fue necesario buscar el sustento teórico sobre el conocimiento inmediato adquirido por la experiencia, para realizar un análisis crítico de la información disponible, es decir del “estado del arte”.

Durante la construcción del marco teórico debe tomarse la decisión de que es importante y que no lo es; desde que perspectiva se quiere observar el tema y si la información es pertinente.

En consonancia con Freidin (2007), que considera que el criterio para organizar la información debe ser funcional al investigador es que se tomó la decisión tomar como referenciales los modelos de gestión que ya habían tomado Juan Manuel Abal Medina (2012) y Alejandro Estévez (2003, 2001) en el “Manual de la Nueva Administración Pública Argentina”.

Borsotti (2003) propone para la construcción del objeto, conectar las preguntas seleccionadas con el conocimiento científico disponible, para conformar una elaboración teórica y conceptual de la situación problemática. Para esto, se procuró la elaboración de una base empírica a fin de dar explicaciones sobre el gerenciamiento de las personas.

Los estudios de caso son criticados por la dificultad que tienen para para la comprobación de calidad a través de la generación de validez. Entre las tácticas recomendadas por Yin (1994) para sortear esta dificultad, recomienda el uso de fuentes múltiples para la recolección de datos.

En esta tesis los datos se han obtenido de mediante:

- La búsqueda y lectura, ordenada y sistemática de documentos producidos, tanto por funcionarios como instituciones de gobierno, donde se identificaron conceptos que dieron lugar tanto a las normas como a las acciones.

- La identificación y clasificación temporal del cuerpo normativo que reguló durante el periodo bajo análisis, todos los aspectos de la administración de las personas.

- Los datos sobre la efectiva ejecución de los instrumentos de gestión se obtuvo a través de las reglamentaciones operativas, informes generados por los organismos de aplicación (ONEP, INAP), informes de gestión e investigaciones del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Respecto de la unidad de análisis, para Yin en los estudios de caso surge de la precisión de la pregunta de investigación. En este caso, la pregunta apunta específicamente al SINEP (ex SINAPA).

También recomienda límites temporales que determinen el principio y el fin de un caso, que también marcará los límites en la colección de datos y análisis en consonancia el periodo bajo análisis son los mandatos presidenciales de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015).

Aun así, se consideró las recomendaciones de Oszlak y O'Donnell (s/f) para las investigaciones del área pública, que sugieren analizar el desarrollo histórico de la cuestión bajo análisis y su contexto para la mejor interpretación de la posición tomada (o no) por el Estado para encarar el tema.

Mediante la contextualización los hechos adquieren sentido. De este modo se pueden interpretar la materialización de las acciones como respuestas a iniciativas y no como hechos aislados. Siguiendo esta recomendación es que se desarrolló la evolución de los sistemas de Servicio Civil, hasta la configuración de los sistemas vigentes (Casilimas, 1996; Yin, 1994).

Una vez identificados los elementos conceptuales relevantes de cada indicador, se detectaron las coincidencias o diferencias entre las propuestas y las acciones, verificando la consistencia (o inconsistencia) del discurso y los hechos concretos.

Mediante la comparación entre las coincidencias y discrepancias entre las intenciones discursivas y la realidad operativa, se procuró realizar un control en el sentido expuesto por Sartori (1991) cuando se refiere a la comparación en su función de control, control de lo actuado y lo propuesto, control de lo normado y lo actuado. Mediante este control se intenta desarrollar una explicación de los hechos y las practicas efectivamente desarrolladas.

Cuadro resumen de objetivos en función de los mecanismos de construcción de políticas públicas:

	<b>Objetivo específico</b>	<b>Fuente</b>	<b>Técnicas de procesamiento</b>
<b>1</b>	<b>IDEA</b> - Identificar propuestas	discursos y textos producidos por autoridades y organismos oficiales, ponencias en congresos,	Análisis de Contenido
<b>2</b>	<b>ORDENAMIENTO (decisión)</b> - Clasificación de cuerpo normativo	Leyes, Decretos, reglamentos, resoluciones y disposiciones	Análisis, clasificación e identificación de cambios
<b>3</b>	<b>ACCIÓN</b> - Descripción de la implementación	Normativa de aplicación, Informes de Gestión	Análisis, clasificación e identificación de cambios
<b>4</b>	Identificar puntos de tensión entre normado y actuado. Identificar elementos que caracterizaron el modelo	Objetivos 1, 2 y 3	Análisis y comparación

*Fuente: elaboración propia*

Para la identificación y análisis de las “IDEAS”, es decir, “las intenciones de acción” a relacionar con los conceptos obtenidos en el Marco Teórico

Cuadro resumen de variables e indicadores:

<b>Variable</b>	<b>Definición</b>	<b>Principales Indicadores</b>
<b>Modelo de Gestión</b>	Conceptos que remiten a un modelo teórico de gestión	Compromiso ideológico; capacidades estatales; modernización administrativa; calidad institucional; legitimidad política
<b>Forma de Gestionar</b>	Conceptos que remiten a las formas de desarrollar las tareas	Trabajo en equipo; apego a las normas; calidad y transparencia; delegación, obtención de resultados; estabilidad, respeto por los procedimientos.
<b>Relación de Empleo Público</b>	Conceptos relacionados con los Servicios Civiles	Formas de contratación; carrera administrativa, mérito, equidad, selección y evaluación; igualdad de oportunidades; claridad; capacitación
<b>Empleados Públicos</b>	Conceptos referidos a la relación de empleo y actitudinal de los agentes	compromiso ideológico; participación y compromiso, estabilidad y temporalidad; toma de decisiones y responsabilidad sobre los resultados; rendición

*Fuente: elaboración propia*

El análisis del “ORDENAMIENTO” se realizó mediante un inventario de la normativa vigente en el periodo, diferenciando entre las dictadas en periodos anteriores y las correspondientes al periodo bajo análisis.

Como Anexo IV se agregó el cuadro “Evolución de la normativa durante el periodo bajo análisis”, donde se graficó el desarrollo histórico de la normativa.

Para el análisis del objetivo “ACCIÓN”, es decir “del cómo se gestionó”, se tomó como base el Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil de Longo (2002).

Cuadro resumen de variables e indicadores:

<b>Variable ( subsistema)</b>	<b>Definición</b>	<b>Indicador</b>
<b>Ingreso al SINEP</b>	Mecanismos de acceso al empleo	Concursos, personal no permanente, excepción, contrato
<b>Evaluación de desempeño</b>	Evaluación de actitud del trabajador ante la tarea encomendada	Herramientas desarrolladas
<b>Capacitación</b>	Acciones tendientes a mejorar las competencias de los trabajadores	Planes estratégicos y operativos de capacitación, personal capacitado
<b>Carrera administrativa</b>	Evolución en el escalafón dado por: - Cambio de grado producto de la combinación entre evaluación y capacitación - Cambio de tramo mediante certificación de mayores competencias - Acceso a mayor nivel escalafonario, funciones ejecutivas, jefaturas	Herramientas desarrolladas

## 8. Desarrollo

---

### *Introducción*

Bunge (2004) considera que el análisis de las acciones de un movimiento político puede ser más revelador que el estudio de los discursos, ya que las palabras pueden algunas veces ocultar de lo que las acciones revelan.

Siguiendo esta línea de pensamiento, es válido observar la relación entre lo dicho y lo actuado durante el periodo bajo análisis, para detectar cuáles fueron los puntos de tensión entre ambas instancias en materia de empleo público. Una vez identificados se podrá tener un acercamiento a la idea del modelo de gestión conformado.

La lógica de las acciones para llevar adelante las políticas públicas tiene tres vectores básicos: **las ideas, el ordenamiento y la acción.**

La idea, el deseo de hacer será expresado a través de discursos, papeles de trabajo, grupos de discusión y otros. El ordenamiento, es de carácter físico, tangible y concreto, corresponde a la decisión de ejecución o puesta en práctica de la idea, implicará medidas legales (leyes, decretos, acuerdos, etc). La acción es la efectiva ejecución de la idea, el deseo en funcionamiento a través del ordenamiento.

Volviendo a Bunge, el ordenamiento y la acción son “hechos”, elementos que brindaran información concreta sobre el modelo de gestión de los recursos humanos que se implementó durante el periodo 2003/2015 en la Administración Pública Nacional.

### *8.1. Las ideas*

#### *8.1.1. Discurso oficial*

En la siguiente sección se ofrecen extractos de discursos y documentos generados por funcionarios e instituciones de gobierno donde se identifican conceptos que podrían haber dado lugar a líneas de acción. Se parte de la idea de que los discursos conllevan una intencionalidad, por lo que es válido preguntarse para que se dice o se escribe algo en determinado contexto y buscar los vínculos con el marco teórico y las acciones.

Matus en “Los tres cinturones del gobierno” (2007) se pregunta si son previsibles los resultados de un gobierno. Considera los proyectos de gestión como “palabra empeñada” y que será evaluada según los resultados.

También advierte que las variables que van a determinar el éxito o no, son múltiples e imprecisas; que los resultados no son mecánicos y que la política para conseguir apoyo necesita hacer ofertas.

Un discurso oral o en forma de texto es una manera de dar sentido a la realidad. Ruiz Ruiz considera que “El interés por el discurso para el conocimiento de la realidad social, parte de la consideración de la orientación subjetiva de la acción social: la acción social está orientada por el sentido que da el sujeto a su propia acción, por lo que es preciso atender a este sentido para la comprensión y la explicación de la misma” (Ruiz Ruiz 2009:2).

Los párrafos transcritos se han seleccionado por contener algún aspecto relacionado o representativo del objeto de análisis. Han sido ordenados cronológicamente y agrupados por evento o publicación y por funcionario. Asimismo se han resaltado los conceptos representativos.

“El análisis de contenido consiste básicamente en la descomposición o fragmentación del texto en unidades constitutivas para su posterior codificación según un sistema de categorías, generalmente preestablecido. A veces se considera al análisis de contenido como un método estrictamente inductivo, llegándose incluso a hablar de construcción de teoría a partir del mismo. Sin embargo, todo el procedimiento está presidido por el sistema de categorías establecido teóricamente: es el investigador el que decide, por interés teórico, cuál es el interés o valor del texto, cómo se fragmenta y, sobre todo, cómo se clasifican los fragmentos” (Ruiz Ruiz 2009:8).

Sin pretensiones de realizar un “análisis de discurso” se han identificado conceptos que a criterio del autor podrían dar indicios del modelo de gestión que se esperaba aplicar durante el periodo bajo análisis. Respecto de la capacitación de los empleados públicos, cabe destacar que todos los modelos de gestión del Estado de un modo u otro reconoce la importancia del tema, por lo que en la identificación de conceptos se va resaltar, pero no se lo va a asociar con ningún modelo en particular.

La sociología analiza los discursos desde tres posiciones: considerándolo como una parte de información sobre lo social, como una interpretación de la ideología del sujeto emisor y como un producto social. Estas posiciones no son excluyentes, pueden existir superposiciones (Ruiz Ruiz, 2009).

**8.1.2. Extracto del discurso del señor Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa - Domingo 25 de mayo de 2003:**

“Un gobierno no debe distinguirse por los discursos de sus funcionarios, sino por las acciones de sus equipos”.

“Somos conscientes de que ninguna de esas reformas será productivas y duraderas si no creamos las condiciones para generar un incremento de la calidad institucional. La calidad institucional supone el pleno apego a las normas y no una Argentina que por momentos aparece ante el mundo como un lugar donde las violaciones de las leyes no tiene castigo legal ni social. A la Constitución hay que leerla completa. La seguridad jurídica debe ser para todos, no solamente para los que tienen poder o dinero”

“Cambio responsable, calidad institucional, fortalecimiento del rol de las instituciones con apego a la Constitución y a la ley y fuerte lucha contra la impunidad y la corrupción deben presidir no sólo los actos del Gobierno que comenzaremos sino toda la vida institucional y social de la República”.

Conceptos estructurantes: calidad institucional mediante el fortalecimiento de las instituciones y la seguridad jurídica a lograr a través del pleno apego a las normas.
--

**8.1.3. Carta Iberoamericana de la Función Pública**

Como ya se ha mencionado en este trabajo, en el año 2003, la Argentina reitera su compromiso para avanzar en la profesionalización de la función pública de acuerdo con los principios y orientaciones de la CIFP. Si bien esta acción no es un discurso, este hecho indica un claro posicionamiento del gobierno. Los conceptos de este documento se analizan en el capítulo “El SINEP y la Carta Iberoamericana de la Función Pública”.

**8.1.4. Seminario Internacional sobre Modernización del Estado**

En el mes de octubre del año 2006 se llevó adelante el Seminario Internacional sobre Modernización del Estado. A continuación, se extraen párrafos de la publicación de los resultados y ponencias realizada por la Jefatura de Gabinete de Ministros a través del Proyecto de Modernización del Estado.

*Exposición del Director Nacional Alterno del Proyecto de Modernización*

En el acto de apertura el Lic. Christian Asinelli (entonces Director Nacional Alterno del Proyecto de Modernización) expresaba: “Se trata de restablecer la relación entre los ciudadanos y el Estado, de cambiar la imagen desacreditada que muchos tienen del empleado público y de trabajar para que nuestros empleados estén cada vez más capacitados para poder ofrecer una mejor atención y respuesta efectiva a las necesidades de los ciudadanos. Necesitamos un Estado apto para afrontar los nuevos desafíos de una realidad cambiante y para ello todos, funcionarios, políticos y ciudadanos, tenemos que estar comprometidos con estos cambios.” (...)” estamos convencidos de que la modernización es un proceso gradual y acumulativo que no solo involucra transformaciones en el plano institucional y en el de gestión, sino que compromete además la dimensión ideológica y cultural”.

Conceptos estructurantes: El énfasis está puesto sobre la capacitación de los empleados, la adaptación a los cambios; modernización como proceso gradual y la dimensión ideológica y cultural de los cambios.

*Exposición del Subsecretario de la Gestión Pública*

En el acto de apertura, Juan Manuel Abal Medina, (entonces Subsecretario de la Gestión Pública) manifestaba: “En términos de empleo público, por ejemplo, hemos hecho un fuerte hincapié en mejorar las capacidades de nuestros agentes. El nuevo Convenio General de Trabajo, homologado por el presidente este año, ha incorporado una serie de figuras que nos permiten gestionar mucho más y mejor, garantizando cuestiones como la igualdad de oportunidades y trato, la no violencia laboral y la capacitación permanente del personal.”(...)”la capacitación, la dignificación y el mérito son pilares del empleo público,

que contribuyen indudablemente al fortalecimiento institucional del Estado y a mejorar la calidad de los servicio que éste le presta a la ciudadanía”.

“La firme decisión del Presidente Kirchner es volver a crear un Estado fuerte, un Estado sólido, pero cuya solidez y fortaleza no resida en su tamaño sino en su capacidad de transformar la realidad. Un Estado que incorpore la temática de la modernización, la temática de la innovación, de la calidad, de la transparencia, en fin, una serie de cuestiones que nos permitan pensar un Estado a la altura de las demandas actuales de la sociedad entera”.

Conceptos estructurantes: capacitación y las capacidades de los empleados; el fortalecimiento institucional y del Estado; calidad y transparencia para satisfacer las demandas de la sociedad.
--

#### *Exposición del Director Nacional de Empleo Público*

En el panel “El Gerenciamiento del personal, un proceso ineludible para el mejor gobierno”, el primer orador, Lic. Eduardo Salas (entonces Director Nacional de Empleo Público), refiriéndose a las insuficiencias administrativas producto de la política de reforma de los años noventa manifestaba: “Por encima o por debajo de cada Ley, política pública o servicio que brinda nuestra Administración, lo que se constata es la presencia débil y escasa de empleados públicos a cargo de su razonamiento y ejecución, cuando no de la ausencia lisa y llana de estatalidad...Una de las pesadas herencias que recibimos de los años noventa, es justamente la pobreza y debilidad del empleo público federal, no del empleo público o del empleo a secas. Por lo tanto, cualesquiera de las acciones, cualesquiera de los nuevos paradigmas, cualesquiera de las nuevas orientaciones, tienen que partir de un pensamiento muy concreto acerca de que nada de lo que nos propongamos será posible sin el concurso activo, honesto, austero, competente y comprometido de los miles de empleados y contratados públicos”.

Entre las propuestas exponía:

“c) Las políticas relacionadas con la gestión estratégica e integrada del desempeño laboral de las personas al servicio de la Administración Pública constituyan, consecuentemente, un rotor crítico, sino el más crítico, de las políticas de modernización

administrativa” (...)”uno de los principales desafíos es justamente ligar la adecuada previsión de las personas a los planes de mediano y largo plazo para producir resultados de valor. Tiene que ver con el mejoramiento de la calidad institucional de nuestros regímenes de contrataciones, teniendo en cuenta que no todo el personal está llamado ocupar funciones de carrera” (...)”hará falta , sin duda, la mejora de la alineación del sistema de personal y la estrategia de las organizaciones públicas y demás sistemas de producción de resultados de valor”.

“b) La adecuación de la integración de funcionarios permanentes con estabilidad laboral pública, junto con aquellos que, por el tipo de contribuciones laborales y vocaciones profesionales, admiten mayor rotación y temporalidad acotada.

C) Esta cuestión obliga a repensar algunas características del régimen de empleo público, y especialmente, los encuadramientos usados para las contrataciones de personal temporario. Así como el primero requiere ser preservado de rigideces, muchas veces extremas y artificiosamente garantistas, éstos últimos deben ser preservados de usos no genuinos ni de injustificados y supuestos ahorros meramente financieros de corto plazo”(...)”tenemos que asegurar que el ingreso al empleo público se realice basado en principios de idoneidad y además en base a los principios de igualdad de oportunidades”(...)”en el diseño e implantación de regímenes de escalafonamiento y carrera administrativa, hacerlos lo más simples y transparentes posibles.

Los regímenes que se proyecten deben garantizar: “comprobación fehaciente de la idoneidad requerida para la función a desempeñar, en un marco de igualdad de oportunidades”, promoción y permanencia en función de la contribución de la contribución al valor de la tarea; carrera administrativa libre de interferencias.

“Sera necesario clarificar y encuadrar con mayor precisión la colaboración a esperar del llamado <personal de confianza> o <libre designación>”.

Conceptos estructurantes: El énfasis está puesto sobre el compromiso de los empleados públicos; mejoramiento de la calidad a través de la mejora de las relaciones de empleo; producción de resultados; idoneidad para el empleo, estabilidad/inestabilidad de los trabajadores según las funciones.
--

### *Exposición del Director del Instituto Nacional de la Administración Pública*

En el panel “El Gerenciamiento del personal, un proceso ineludible para el mejor gobierno”, el orador Jorge Giles (entonces Director del Instituto Nacional de la Administración Pública) presenta su ponencia: Estado y Democracia: ¿Qué políticas de formación y capacitación se requieren en el nuevo contexto nacional y regional?, en donde señala:

“Partimos de la base de que los saberes, las competencias, los conocimientos, las capacidades están allí donde están los trabajadores y los funcionarios públicos. Están ahí donde están los organismos de la administración pública nacional. No están en el afuera del organismo sino en el adentro del organismo. Y es el rol que nos corresponde a nosotros, como organismo rector de la capacitación en el Estado argentino, estimular esos saberes, esas capacidades, estar presentes en cada organismo, con cada organismo, desarrollando la política de capacitación para ese organismo”.

Sobre las líneas de capacitación propuestas: desarrollo de competencia para todos los niveles; formación para la modernización del Estado; capacitación abierta a la ciudadanía y al resto de los niveles de gobierno.

Conceptos estructurantes: Desarrollo de competencias y la valoración de los saberes organizacionales. Los conceptos se asocian al modelo Latinoamericano propuesto por el CLAD.

#### ***8.1.5. Iniciativas de fortalecimiento institucional en la Argentina: hacia una nueva concepción del Estado”- Juan Manuel Abal Medina, Subsecretario de la Gestión Pública***

En el año 2006 la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, bajo el título “Reformas y Gobernabilidad: lecciones de experiencias nacionales”, publica las ponencias presentadas en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en la Ciudad de Guatemala (Guatemala).

Entre ellas figura el documento titulado “Iniciativas de fortalecimiento institucional en la Argentina: hacia una nueva concepción del Estado”, elaborado por Juan Manuel Abal Medina, quien fuera en ese momento Subsecretario de la Gestión Pública, agrega:

“El objetivo es construir un Estado eficaz y eficiente, dotado de las capacidades políticas y administrativas para actuar de modo inteligente en la promoción del desarrollo económico y la equidad social. La mejora de la gestión pública cumple un rol central en esta tarea”.

“La innovación informática es una importante herramienta de profesionalización del Estado, pero no la única: la gestión del personal es otra de las cuestiones en las que deben intensificarse las iniciativas”(…)”reformular y fortalecer la carrera administrativa, con el objetivo de consolidar el mérito y la equidad como principios centrales del empleo público, constituye un pilar de la nueva concepción. Este fortalecimiento debe avanzar hacia un régimen escalafonario y de carrera administrativa que contemple todas las formas de vinculación laboral con la administración pública incluyendo la reorganización del actual régimen de contratación de servicios personales. Esto implica también la adecuación y homologación de los distintos puestos de trabajo, el fortalecimiento de los mecanismos de selección y evaluación de desempeño del personal (junto con las políticas de remuneraciones) y la definición del sistema de delegación de facultades. Las reformas deben avanzar en un sentido <webweriano> como el que teóricamente guía el SINAPA (reclutamiento por mérito, estabilidad, promoción) pero contemplando la flexibilidad que requiere el modelo de gestión por resultados”.

“La reconfiguración del aparato estatal requiere, asimismo, incorporar la gestión por resultados en el sector público, complementando la administración por normas. En cierto modo, el desafío de los Estados latinoamericanos es doble, ya que deben realizar este proceso al tiempo que consolidan y sistematizan algunos elementos básicos de la administración pública tradicional (webweriana) que fueron históricamente ignorados en nuestros países. Así la flexibilidad que demanda el modelo de gestión por resultados necesita una base de estabilidad y respeto por los procedimientos que no siempre logró arraigar en nuestros Estados, sin lo cual puede propiciar un aumento del clientelismo y la discrecionalidad en el empleo público (Bonifacio, 2003). Por eso se debe avanzar en una doble dirección, consolidando elementos burocráticos tradicionales y adoptando simultáneamente las nuevas estructuras que priorizan la obtención de resultados en el sector público”.

“Buenas políticas pueden fracasar si la administración no cuenta con las herramientas (normativas, de recursos humanos, tecnológicas) para aplicarlas de modo eficaz y eficiente. De ahí el énfasis que la gestión del Presidente Kirchner pone en la

modernización tecnológica, en el fortalecimiento de la carrera administrativa, en la consolidación de la gestión por resultados y en el desarrollo de procedimientos transparentes y eficientes de contratación de bienes y servicios. Un Estado con eficaces tecnologías de información y comunicación, que define estándares precisos de lo que espera de cada área y que cuenta con personal capacitado y motivado para lograr esos objetivos”.

Conceptos estructurantes: Eficacia, eficiencia y transparencia; la reformulación y fortalecimiento de la carrera administrativa; la gestión por resultados.

### ***8.1.6. La Gestión Pública por Objetivos y Resultados***

En el año 2007, la Oficina Nacional de Innovación de Gestión de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, presenta el documento “La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica”. El texto fue elaborado por un equipo<sup>3</sup> de trabajo coordinado por el Lic. Alfredo Osorio. A continuación, se extraen párrafos atinentes a esta tesis:

“Tal diseño del futuro deseado y de los escenarios posibles escalonados en el tiempo se convierte, en esta perspectiva, en el marco referencial de las acciones de largo, mediano y corto plazo, y fija los tópicos en la agenda diaria de decisiones y acciones de una organización. A diferencia de las formas tradicionales de gestión, preocupadas por el cumplimiento de las normas y procedimientos, la gestión por objetivos y resultados le asigna especial importancia a la relación impactos-resultados-productos – recursos.”(...)“hace posible otorgar a cada uno de los niveles de dirección mayor autonomía en la toma de decisiones, pues establece claras relaciones de autoridad y responsabilidad por resultados”.

“en la administración tradicional las responsabilidades del funcionario público se basaban en el cumplimiento de normas, procedimientos y funciones propias del cargo”(...)“predominaba una concepción legal o normativa de la responsabilidad”(...)“En el nuevo modelo de administración el eje central está puesto en la obtención de objetivos y resultados. Sería ilusorio intentar que los organismos reorienten su gestión hacia la

---

<sup>3</sup> Integrantes del equipo: Gabriela Rodríguez, Valeria López Igarreta, Lorena Sierkovich; Eduardo Nuñez, Carlos Cánepa y Pedro Orieta

obtención de resultados si los esquemas de responsabilidad y los sistemas de evaluación de desempeño asociados (tanto organizacionales como individuales) se basaran en el mero cumplimiento de normas procedimentales y de legalidad de los actos administrativos (legitimidad jurídica). La nueva perspectiva avanza hacia una legitimidad política y social de los actos de gobierno, sin omitir la legitimidad jurídica".

"En amplios sectores de la Administración Pública Nacional aún prevalecen los controles focalizados en el cumplimiento de normas y procedimientos más que en el logro de objetivos, a lo que se suma el bajo grado de responsabilización de los gerentes públicos por los resultados alcanzados. Por ello se hace necesario implantar un sistema de rendición de cuentas por resultados que posibilite la evaluación de desempeño gerencial".

"El Gobierno Nacional, tras su asunción en mayo de 2003, decidió reimpulsar y profundizar el sistema de gestión por objetivos y resultados".

"Una de las actividades principales a profundizar en forma sistemática en la administración pública es la capacitación, que fortalece capacidades individuales y organizacionales.

Las actividades de capacitación deben abordar ambas problemáticas, con vistas a sensibilizar y dotar de las herramientas metodológicas y técnicas a los organismos que lo necesiten. Las capacidades individuales están asociadas de manera directa a la capacitación que reciben los servidores públicos, quienes se convierten en destinatarios estratégicos de las actividades de formación. Las actividades dependerán del nivel que cada uno ocupe en la organización".

Conceptos estructurantes: gestión por resultados, autonomía en la toma de decisiones; legitimidad política y social; evaluación de desempeño gerencial por resultados.
--

***8.1.7. Aportes para el estado y la administración gubernamental - Juan Manuel Abal Medina, Subsecretario de la Gestión Pública***

Extracto del artículo firmado por Juan Manuel Abal Medina (en ese momento Subsecretario de la Gestión Pública), publicado en diciembre de 2012 en la revista "Aportes para el estado y la administración gubernamental":

“En definitiva, en su versión más radical, el NGP subvalora la importancia del contexto en el cual se implementa la reforma, y no reconoce la particularidad de lo público con respecto a lo privado. Por eso en estos años nos hemos guiado por otra concepción, una que valora el logro de resultados pero que también sienta las bases de un verdadero Estado weberiano, basado en principios propios del ámbito público y que reconoce la fundamental importancia del Estado en la vida económica y social del país. Este camino, que se ha ido construyendo en la práctica más que desde un paradigma teórico, es el que está dotando al Estado argentino de las capacidades necesarias para llevar adelante las políticas de enorme trascendencia adoptadas durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner”.

Conceptos estructurantes: Estado weberiano. Claramente remite al modelo burocrático. Crítica al NMP, capacidades estatales.
---

### *Notas*

Oszlak (1977) describe como los reformadores administrativos (profesionales, funcionarios o consultores al servicio del organismo). arman sus propios modelos mediante combinaciones analíticas que no tienen correspondencia directa con una teoría o corriente. El modelo se va construyendo mediante una combinación pragmática con criterios de selección orientados por la política y el modelo deseable.

Blutman coincide más gráficamente con Oszlak cuando escribe: “las ideas de administración pública se configuran en un ámbito disperso, sin un paradigma dominante; es decir, como una ensalada de muchos sabores” (2016).

Siguiendo la línea de pensamiento de los investigadores entendemos que no existen los modelos puros pero si matices permitan vislumbrar orientaciones.

Para ordenar el análisis de los conceptos vertidos por los funcionarios a fin de establecer los nexos con los modelos de gestión descritos en el Marco Teórico, se han agrupado en 4 categorías: Modelo de Gestión, Forma de Gestionar, Relación de Empleo Público; Empleados Públicos. Para mayor detalle, en el Anexo I se los volcó ordenados por funcionario y en el cuadro presentado como Anexo II, los conceptos se ordenan vinculados a los modelos.

1. *Modelo de gestión:* compromiso ideológico; demandas sociales; mejora de las capacidades del Estado y de la gestión pública; modernización administrativa; calidad institucional sostenida en el tiempo; legitimidad política y social de los actos de gobierno; Estado weberiano.

En primer lugar la declaración de “Estado weberiano” remite sin lugar a duda al modelo Burocrático, sin embargo el empeño puesto en la cuestión política y el compromiso ideológico se relaciona claramente con los Modelos Latinoamericanos Críticos.

El modelo de Gobernanza pone atención a las políticas en función de las demandas sociales y en términos generales, lo que hace a mejoras en las capacidades y calidad institucional es una cuestión que ningún modelo desecha.

2. *Forma de gestionar:* acción y trabajo en equipo; apego a las normas; calidad y transparencia; mecanismos de delegación burocráticos tradicionales adaptados a la obtención de resultados; estabilidad y respeto por los procedimientos.

En este punto, los discursos tienen una marcada orientación a la gestión por resultados tal como lo recomienda la NGP y el Modelo de Gestión por objetivos, combinado con estabilidad y respeto por los procedimientos como en el Modelo Burocrático.

3. *Relación de empleo público:* mejora de regímenes de contratación; escalafón simple y transparente; reformulación de la carrera administrativa con eje el mérito, la equidad y fortalecimiento de la carrera administrativa; revisión de las formas de control y fortalecimiento de los mecanismos de selección y evaluación de desempeño; igualdad de oportunidades y trato; relaciones de autoridad claras; capacitación acorde al nivel.

Respecto de la relación de empleo, debe observarse que la CIFP como propuesta Latinoamericana está alineada con el Modelo Burocrático Clásico, a lo que suma la gestión por resultados y pone foco en el desarrollo de competencias.

4. *Empleados públicos:* compromiso ideológico; participación y compromiso con la tarea estabilidad y temporalidad; Capacitación, capacitación acorde a la misión, revalorización de saberes de los trabajadores, política de capacitación vinculada a la realidad de los trabajadores; autonomía en la toma de decisiones

y responsabilidad sobre los resultados; evaluación de desempeño; rendición de cuentas por resultado para la evaluación de desempeño gerencial.

Sobre lo esperado de los empleados públicos, en los discursos se vuelve a apreciar la dimensión ideológica y política propia de los Modelos Latinoamericanos críticos, con responsabilidad sobre los resultados (NGP).

## ***8.2. El ordenamiento***

Los 90 para la Argentina fue una década de reformas estructurales alineadas con el modelo de la NGP, donde la estructura burocrática se percibía como un lastre para la operatividad que requería la política. En consonancia, se tomaban medidas que permitían privatizaciones, reducción del estado y flexibilización laboral. (Abal Medina /Cao, 2012).

La gestión de las personas bajo el modelo del NGP se caracteriza por la flexibilidad para establecer remuneraciones, empleo sin estabilidad, estructura organizacional aplanada con pocas jerarquías, preeminencia de los resultados sobre los procesos, desapego a la norma y concepto de cliente en lugar de ciudadano entre otras características. (Abal Medina /Cao 2012; Estévez, 2001).

En 1999 se sancionó la Ley 25.164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (Ley Marco), que reemplazó al Decreto/Ley N° 22.140 “Régimen Jurídico Básico de la Administración Pública” (1980). El artículo 52 de esta norma facultaba al Poder Ejecutivo Nacional a dejar sin efecto estatutos, regímenes especiales y convenciones colectivas de trabajo para incorporarlos al nuevo sistema.

La Ley Marco habilita nuevamente las negociaciones colectivas en el marco de la Ley 24.185, que rige las relaciones entre la Administración Pública Nacional y sus empleados a través de los representantes gremiales.

Los años de gobierno de Menem “transcurrieron su etapa final en un contexto de recesión económica, niveles récord de desempleo, elevadas obligaciones por el endeudamiento público interno y externo, y una marcada iniquidad en la distribución del ingreso”(…)”No obstante lo complejo de la situación, el relevo gubernamental se produjo con normalidad en 1999, decidiéndose la opinión mayoritaria por la Alianza de oposición encabezada por De la Rúa, que había sostenido un discurso centrado en la ética y la confrontación con la corrupción” (Bonifacio, 2003:pg.182).

El plan de reforma del Estado continuó durante el gobierno de La Alianza (1999-2001). A las medidas implementadas por la administración anterior, se sumaron mecanismos para el retiro voluntario, recortes a los salarios de los empleados públicos y a las prestaciones previsionales. Se comenzaba a formular planes estratégicos, a aplicar reingeniería de procesos, rendición de cuentas, control de gestión, etc.

Mediante el Decreto 439/00 se reducen las retribuciones de los empleados públicos. Las diferencias salariales o ahorro de los organismos debía ser transferido al Tesoro Nacional, aunque la norma fue derogada en 2001 por la Ley 25.453.

La Decisión Administrativa 5/00 reglamentó los mecanismos de Retiro Voluntario para el personal de Planta Permanente de la Administración Pública Nacional, que estuvieran incluidos en el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio de 2000 aprobado por la Ley 25.237.

El gobierno de La Alianza no tuvo capacidad para superar la situación de arrastre que condujo al estallido de diciembre de 2001 y terminó llevando a la renuncia del Presidente De La Rúa y a la puesta en marcha del mecanismo de acefalía.

Luego de una serie de desacuerdos políticos y protestas sociales, la Asamblea Legislativa elige al senador Duhalde para completar el periodo, aunque se adelantan las elecciones y entrega el poder el 25 de mayo de 2003.

En enero de 2002 la Cámara de Diputados comenzó a debatir el proyecto de ley que otorgaría facultades especiales al poder ejecutivo para modificar la paridad cambiaria, y declaró la emergencia económica y financiera del país” (Vazquez, Falleti-2007). El plan económico de Duhalde se basaba en una previsión inflacionaria de entre 30 y 50%, flotación cambiaria y pesificación de depósitos y deudas (Vales/Pairone, 2002).

Luego de las elecciones, el 25 de mayo de 2003 asume la presidencia Néstor Kirchner. En su discurso ante la Asamblea Legislativa expone la necesidad de crear calidad institucional a través del apego a las normas.

### ***8.2.1. La función pública y la relación de empleo público***

La Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.168 entiende por función pública a “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria,

realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos” (art 1°).

La antigua distinción entre “funcionario público” y “empleado público”, por la que se suponía que el funcionario es quien planifica y decide, por tener mayor jerarquía y el empleado es el que ejecuta, ha sido superada por el Código de Ética Pública (Decreto 41/99), que considera como sinónimos los términos "funcionarios", "servidor", "agente", "oficial" o "empleado".

Por lo que, toda persona que desarrolla una actividad para el Estado, por la cual recibe un sueldo o remuneración, es un empleado público. Esta posición ha sido convalidada por dictámenes de la Procuración General de la Nación.

Gordillo aclara que la distinción entre los conceptos de “funcionario público” y “empleado público” es una cuestión semántica, es una diferenciación del lenguaje coloquial sin proyecciones jurídicas. La diferenciación no tiene sustento en criterios salariales ni de jerarquía. La tradicional distinción entre quien decide y quien ejecuta, también carece de sentido ya que todos los que realizan alguna tarea, en algún punto de la ejecución tienen que tomar alguna decisión. Entiende que las decisiones de aquel que ocupa un cargo de alto rango representan la voluntad del Estado, mientras que quien las ejecuta realiza actividades materiales para llevar a la práctica las decisiones de los primeros, pero todos en un punto deciden y operan de acuerdo a sus niveles. Sin embargo, reconoce que llamar empleado público a un Ministro sería peyorativo, así como funcionario a un ordenanza tampoco sería lo esperado (Capítulo XIII, 1974).

La integración del Sector Público Nacional está estipulada en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera. Abarca la Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, las instituciones de seguridad social y las empresas y sociedades del Estado incluidas las que sea socio mayoritario del capital.

Los empleados públicos están alcanzados por el Código de Ética Pública, aunque solo el personal escalafonario responde ante el Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el Decreto N° 467/99.

La relación de empleo público parte de dos conceptos: estatuto y escalafón. El primero regula los derechos y deberes de las personas, y el escalafón regula los derechos que el estatuto consagra (acceso, carrera administrativa, capacitación, etc).

La “estabilidad”, es el concepto básico y rector del empleo público, cuya fuerza legal se funda en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, al que hace expresa referencia.

El análisis de esta condición no debería separarse del artículo 16 de la Carta Magna en lo que se refiere a que todos los habitantes “son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad”<sup>4</sup>.

Esto quiere decir que, la estabilidad en el empleo público no se da per se, si no que todo ciudadano tiene derecho a demostrar su idoneidad para desempeñar un cargo, y que es solo a través de la demostración de idoneidad que se puede alcanzar la estabilidad. La comprobación de idoneidad se da mediante los mecanismos de concurso previstos.

La estabilidad en el empleo público es un mecanismo de doble juego, por un lado asegura la continuidad de los procesos y por otro un instrumento de protección a los trabajadores garantizando que un cambio de gobierno no implique despidos arbitrarios.

En el empleo público, a diferencia del ámbito privado no está prevista la compensación por despido arbitrario. Los funcionarios con estabilidad en el cargo solo pueden ser separados mediante un proceso sumario (Decreto 467/99).

### ***8.2.2. El camino hacia el SINEP***

A continuación, se ofrece una breve descripción de la evolución histórica de los sistemas de escalafón de empleo en el marco de la Administración Pública Nacional:

#### *Los primeros intentos*

El primer Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional fue el Decreto Ley N° 6666/57, dado durante el Gobierno de facto del General Aramburu.

---

<sup>4</sup> Esto es de carácter universal, no es privativo de la Administración Pública

Este régimen exigía como condición de ingreso la previa acreditación de idoneidad, ser argentino, condiciones morales y de conducta, y aptitud física para la función. El ingreso se daba por el nivel inferior de la carrera.

Para el acceso al cargo se preveía exámenes de competencias o concurso de admisión. El nombramiento tenía carácter provisorio durante los primeros seis meses, lapso para demostrar idoneidad y condiciones para el cargo.

Regulaba derechos y deberes de los empleados; mecanismos de carrera dentro de los grupos y categorías; evaluaciones periódicas; incompatibilidades y otras instancias.

Las categorías eran nombradas con letras de la A a la F: “superior”, “técnico profesional”, “técnico auxiliar”, “administrativo”, “obrero y maestranza” y “de servicios”.

El personal de los “Gabinetes de Ministros” (asesores y secretarios de Ministros, Secretarios y Subsecretarios) estaba regulado por el Decreto 1472/58.

Durante la presidencia de Arturo Frondizi, mediante el Decreto 9530/58 se reglamentó el escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional, dejando establecidas las funciones y requisitos para las categorías, los mecanismos de pase entre las categorías, los sistemas de calificación y grillas salariales.

En 1973 se derogó el escalafón anterior y se aprobó el Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional mediante la Ley N° 20.172 y el Decreto N° 1428/73, de aplicación en el mismo ámbito que el anterior. Se mantuvieron los requisitos de idoneidad para el ingreso y la condición de estabilidad. De acuerdo a la naturaleza de las funciones, se agrupaba a los agentes en administrativos, profesionales, técnicos, mantenimiento y producción. Preveía veinticuatro categorías y se pautaban las condiciones de promoción.

Respecto de los mecanismos de ingreso, establecía los requisitos y condiciones mínimas para cada agrupamiento, los concursos estaban previstos como mecanismo de selección y el ingreso se daba por las categorías inferiores.

A pesar de las marchas y contra marchas, se había conseguido que la carrera administrativa se fundamentara en los mecanismos de admisión y promoción, con estructura y condiciones alineadas con las cualidades de la gerencia pública tradicional.

Este escalafón, “No tuvo casi vigencia porque ya en 1973 y 1974 sufrió una serie de derogaciones parciales (Decretos 255/73 y 1776/74) que suprimieron los artículos más importantes: los referidos a, los concursos abiertos para la selección y promoción de los agentes, los niveles de educación requeridos, la experiencia previa, la exigencia de ingreso

por la categoría inferior del agrupamiento, la capacitación en servicio, etcétera” (Orlansky 1989:18).

Al inicio de la presidencia de Héctor J. Campora, hubo un nuevo retroceso en el sistema de empleo público. Mediante el artículo 4° del Decreto 255/73, se derogaron los artículos referidos a los mecanismos de ingreso a la Administración Pública, facultándose a Ministros, Secretarios y autoridades con competencia para nombrar personal, efectuar designaciones y promociones en las vacantes existentes o que se produjeran en sus jurisdicciones, excepto en las categorías mayores (21 a 24) que quedaban a decisión del Poder Ejecutivo. Las designaciones quedaban firmes a partir de los 45 días y adquirirían estabilidad luego de un año.

Durante su breve presidencia, Raúl Lastiri derogó esa disposición. Pero en el mismo año el presidente J.D. Perón revierte la situación, facultando además a las autoridades a realizar los nombramientos y dejando a su juicio la condición de idoneidad (Decreto N° 1776/74).

#### *El Régimen Jurídico Básico de la Función Pública*

En 1980, bajo la presidencia de facto de Jorge R. Videla, se aprobó el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública mediante el Decreto Ley 22.140 (Decretos Reglamentarios 1797/80 y 1798/80). Esta norma restablecía los principios de estabilidad, capacitación y carrera administrativa, aplicable a las personas que prestaran servicios remunerados en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Aunque Zin evalúa que “la cuestión se redujo a propiciar – bajo cierta pautas- un escafón básico para el personal de la administración pública que habría de concretarse recién en 1991 con la sanción del SINAPA” (Zin 2012:161).

#### *El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa*

A pesar de que los 90 fue una década de reformas estructurales, privatizaciones, reducción del estado y flexibilización laboral, la reglamentación a aquella Ley llegó con la implementación el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), aprobado por el Decreto 993/91.

Aun así, pese a las restricciones proliferaron las contrataciones por tiempo determinado, tanto de financiamiento interno como externo (BID, BIRF, etc.), “generando estructuras paralelas superpuestas e introduciendo formas de flexibilidad laboral

contractual y de reducción de salarios indirectos. Por otra parte, el fenómeno contribuyó a la distorsión de la pirámide salarial” (Lopez y Zeller, 2010:41).

El SINAPA se estructuró en tres agrupamientos, General, Científico Técnico y Especializado, seis niveles (de A a F) con su correspondiente detalle de requisitos mínimos y diez grados por nivel.

Respecto de las condiciones de ingreso, se previeron órganos colegiados que determinaban los procedimientos (en función de los requisitos para cada nivel), evaluaban a los postulantes y confeccionaban el orden de mérito. La intervención gremial se reducía a veeduría.

En 1992 se dicta la Ley N° 24.185 que reguló las negociaciones colectivas a celebrarse entre la Administración Pública Nacional y sus empleados. En el marco de esta norma, en enero de 1999 se firma el primer Convenio Colectivo de Trabajo para el ámbito público, homologado por el Decreto 66/99.

En esa norma se acuerdan pautas básicas para la estructura de la carrera: condiciones de ingreso, la naturaleza de la relación de empleo, derechos y deberes, modalidades operativas, pautas para el desarrollo de la carrera entre otros temas. Además se crea la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (Co.P.A.R).

#### *La Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164*

La evolución de la normativa culminó con el derogamiento del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública y la sanción de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164 (octubre de 1999). Algunos años más tarde se completa con la firma del segundo Convenio Colectivo de Trabajo General, decreto 214/06. “De la compulsión de esos ordenamientos, y desde luego relacionadas, pueden extraerse las conclusiones que permitan establecer con certeza las normas que rigen en la actualidad la relación de empleo público en el Estado Nacional.” (Zin 2012).

Luego de la crisis de diciembre de 2001, asume como presidente de la Nación Eduardo Duhalde, cargo que ocupó hasta el 25 de mayo de 2003.

La Ley de Presupuesto del año 2002 prohibía expresamente la cobertura de los cargos vacantes financiados existentes y de los que se produjeran con posterioridad.

Siguiendo el orden de las medidas sobre el control de las plantas de personal, se firma el Decreto 491/02 por el cual el Poder Ejecutivo reasume el control de todas las designaciones (permanentes y no permanentes) en el ámbito de la Administración Pública

Nacional y la Resolución 48/02 de la Subsecretaría de la Gestión Pública que reglamentó las contrataciones previstas por el artículo 9° de la Ley Marco.

Paralelamente a estos ordenamientos continuaba vigentes las contrataciones por la vía del Decreto 92/95 (fue modificado por el Decretos 1184/01) que establecía un régimen de contrataciones especiales para la prestación de servicios técnicos o profesionales. Estos contratos no preveían ningún tipo de derecho ni relación de empleo, el personal debía estar inscripto en el régimen autónomo (o monotributista) y emitir facturas mensuales, a pesar de cumplir con una prestación laboral regular.

Recién en el año 2005, mediante el Decreto 707/05 (modificatorio del 1184/01), se dispone que personas contratadas bajo ese régimen, “por honorarios mensuales no superiores a los Pesos Mil Quinientos Doce por dedicación completa, debían automáticamente ser contratadas mediante el régimen del artículo 9° del Anexo de la Ley N° 25.164. Bajo el mismo concepto y actualizando los montos mínimos, luego se dictaron los Decretos 2031/06 y 480/08

Con esta medida parte de los contratados adquirieron ciertos derechos, si bien no quedaron igualados a la planta permanente y los contratos aún continúan siendo anuales, esta modalidad implicó aportes patronales al sistema de seguridad social, régimen de licencias y reconocimiento de antigüedad (expresado en grados por equiparación con la antigüedad en la AP).

En el gobierno de Néstor Kirchner<sup>5</sup> se planteó la necesidad de un nuevo régimen escalafonario que incluyera todas las formas de vinculación laboral, la homologación de puestos de trabajo, el fortalecimiento de mecanismos de selección y la evaluación de desempeño (Salas:2006).

Durante la "XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno" (Bolivia -2003) la Argentina ratifica su compromiso de avanzar en la profesionalización de la función pública continuando con los principios de la “Carta Iberoamericana de la Función Pública” (CIFP).

#### *El Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional*

En febrero de 2006 se firmó el Decreto N° 214, por el que se homologó el Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional.

---

<sup>5</sup> 25 de mayo de 2003 hasta 10 de diciembre de 2007

Respecto del alcance de estas normas Zin pone en evidencia sus limitaciones:

“Ahora bien, ¿es que todo el personal del Estado, se encuentra comprendido en el marco de estas disposiciones? Claramente no. La Ley Marco de empleo público –que según sus propias normas tiene alcance general<sup>6</sup>-se aplica solo al personal que integra el servicio civil de la Nación, es decir, a las personas que habiendo sido designadas conforme a las disposiciones de la ley, prestan servicios en dependencias del Poder Ejecutivo, inclusive entes jurídicamente descentralizados.

A su vez, el Decreto 214/2006 establece que el Convenio Colectivo de Trabajo General se aplicará a todos los trabajadores que tengan dependencia laboral con las jurisdicciones que se mencionan en el Anexo I de ese texto<sup>7</sup>.

Sin embargo, este alcance general dista de ser tal. Por de pronto, se encuentran excluidos de estas disposiciones varios sectores del personal del Estado. Esos tratamientos diferenciales surgen expresamente de las disposiciones generales que hemos visto e incluso de las leyes de creación de ciertos entes” (Zin 2012:168).

La propuesta fue desarrollar modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo en el empleo público organizados en función de asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades, así como la profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores. Todo esto en consonancia con el artículo 14bis de la Constitución Nacional, que garantiza la estabilidad en el empleo público.

### *El Sistema Nacional de Empleo Público*

En diciembre de 2008, luego de acordar con las principales entidades gremiales (ATE y UPCN), se reemplaza el SINAPA por el Convenio Colectivo de Trabajo denominado Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) y homologado por el Decreto 2098/08.

En el Anexo III se presenta un grupo de cuadros comparativos que permiten visualizar las diferencias y semejanzas entre ambos escalafones.

---

<sup>6</sup> Ver artículo 3° de la Ley 25164

<sup>7</sup> Título I, Capítulo I, artículo 1°

La puesta en marcha del SINEP requirió de un proceso de reencasillamiento de los agentes de planta permanente que, permitió el reordenamiento y la actualización de los datos de los trabajadores. Cada organismo dictó una resolución conjunta con la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública que confirmó la situación de esclafonaria de cada uno de los agentes. En función de esto se dictaron normas para facilitar la actualización de la carrera tales como promociones de grado en forma excepcional, con deudas de créditos de capacitación y compromiso de cumplirlos y en 2011 el régimen extraordinario para la promoción de tramo.

En 2010, se aprobó el régimen de selección para el SINEP y en 2012 el régimen definitivo para la promoción de tramo.

El artículo 7° de las sucesivas leyes de presupuesto mantuvieron la restricción a la cobertura de cargos vacantes, solo pudiendo ser dispuestos por “excepción fundada” del Jefe de Gabinete de Ministros. En el 2014, mediante la Decisión Administrativa 609/14 se autorizó “la cobertura mediante los respectivos procesos de selección de SIETE MIL QUINIENTOS (7.500) cargos vacantes y financiados correspondientes al Ejercicio Presupuestario 2014 en el ámbito del SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO PUBLICO (SINEP)”.

### **8.2.3. Marco Normativo del Empleo Público y el SINEP**

La relación de empleo civil en el ámbito de la Administración Pública Nacional (APN) se rige principalmente por la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 (Ley Marco), aunque en algunos ámbitos se aplica la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744, pero todos amparados por el Convenio Colectivo de Trabajo homologado por el Decreto 214/06.

Existen también otras formas de vinculación laboral como, locaciones de servicios (Dec. 2345/08), locaciones de obra intelectual (Dec. 1023/01) y otros contratos que resultan de mecanismos exclusivos para determinados organismos, convenios con universidades, fundaciones, entes cooperadores y organismos internacionales<sup>8</sup> (BID, BIRF, PNUD, etc). Como Anexo II se ha agregado un listado de las modalidades de vinculación vigentes al momento de la redacción de este trabajo.

---

<sup>8</sup> En general estas contrataciones tienen dos caras, por un lado revisten un alto nivel de precariedad, son monotributistas que emiten facturas por lo que el acceso a los derechos laborales está supeditado a la discrecionalidad de las jefaturas, pero por otro lado prácticamente no hay control sobre las condiciones de ingreso y remuneración quedando estas al libre arbitrio de los funcionarios que formalizan la contratación.

La Ley Marco reconoce como órgano rector y autoridad de aplicación e interpretación a la Jefatura de Gabinete de Ministros (art. 2°).

Al momento de redacción de esta tesis, el Convenio Colectivo de Trabajo (C.C) había habilitado la firma ocho regímenes escalafonarios aprobados mediante convenios sectoriales, entre ellos el SINEP<sup>9</sup>.

Existen, además, veinticinco regímenes escalafonarios sin convenio colectivo de trabajo sectorial, ocho bajo la Ley Marco, el resto se rigen por la Ley de Contrato de Trabajo.

La Ley Marco, su Decreto reglamentario 1421/02 y el C.C, son las principales normas que regulan los deberes y derechos de los trabajadores de las dependencias del Poder Ejecutivo Nacional (art.3°).

Cabe destacar que por el SINEP se crea la Comisión Permanente de Interpretación y Carrera (Co.P.I.C) integrada por el estado empleador y los representantes gremiales que tiene por objeto la interpretación, fortalecimiento y promoción del convenio, así como la facultad de intervenir en controversias (arts. 5° y 6°).

Como Anexo IV se ha incorporado un cuadro que permite una visión del desarrollo y evolución del marco normativo vigente durante el periodo bajo análisis.

#### ***8.2.4. Características de la relación de empleo público bajo el marco del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)***

Para Longo (2002), un Servicio Civil (SC) está integrado por el sistema de gestión del empleo público y las personas que realizan tareas en las organizaciones públicas de un país determinado. “En un sentido más restringido, puede hablarse en propiedad de SC cuando dicho sistema incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales.”

No debe reducirse a un marco jurídico, es un concepto más amplio que incluso integra distintos tipos de relaciones contractuales, sean reguladas por el derecho público o privado y se configuran en la realidad de cada país.

La Ley Marco reconoce cuatro modalidades para la relación de empleo público: estabilidad, contratos, personal de gabinete y personal ad honorem:

---

<sup>9</sup> Ver información complementaria: Escalafones habilitados en función del Decreto N°214/06

- 1- Estabilidad gozan exclusivamente quienes ingresan mediante mecanismos de selección que garanticen condiciones de idoneidad a cargos con régimen de carrera.
- 2- Los contratos por tiempo determinado (art9º), previsto para “servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente.
- 3- El personal de gabinete, incorporado para asesorar o asistir a las autoridades superiores. Cesa en sus funciones simultáneamente con la autoridad cuyo gabinete integra, aunque su designación puede ser cancelada en cualquier momento.
- 4- Personal ad honorem para prestar asesoramiento sin retribución alguna (excepto reintegro de gastos efectivamente incurridos).

Asimismo, la LM estipula los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones, y pauta el régimen disciplinario

El SINEP se aplica a: los agentes designados en los cargos de Planta Permanente (con estabilidad), a los designados en las plantas Transitorias y a los contratados según el artículo 9º de la Ley Marco, con las restricciones previstas para cada caso.

Para la planta permanente se establecen cuatro agrupamientos (art. 11). La distinción responde a las tareas que se asignarán al cargo concursado al momento del ingreso<sup>10</sup>; a cada agrupamiento corresponde un suplemento remunerativo:

- General: tareas administrativas, técnicas o complementarias, de mantenimiento o apoyo (niveles B a F).

- Profesional: puestos o funciones que requieran necesariamente acreditar título de grado universitario (niveles A a D).

- Científico Técnico: puestos o funciones que requieran necesariamente acreditar título de grado universitario de generación, mejoramiento difusión y transferencia de conocimientos científicos y/o tecnologías (niveles A a D).

---

<sup>10</sup> Se prevén mecanismos de cambio de agrupamiento

- Especializado: puestos o funciones de asesoramiento, formulación o gerenciamiento de políticas sustantivas de alta especialización (niveles A y B).

Dentro de cada agrupamiento se podrán establecer “Orientaciones” que agrupen trabajadores por profesión o tipo de tarea.

Según el grado de complejidad que implique las tareas que tendrá asignado un cargo será el nivel escalafonario que se le asignará. Para cada nivel se establecen los requisitos mínimos que deberán cumplir los postulantes para acceder a las funciones.

Se prevén seis niveles identificado con letras. Los cargos con estabilidad solo se podrán acceder a otro nivel por concurso (Capítulos II y III):

NIVEL A: desarrollan tareas de planeamiento, asesoramiento, organización, dirección de nivel ejecutivo o de grupos, también pueden ejercer funciones profesionales de alta especialización en asesoría o gestión de políticas públicas. Tienen una alta responsabilidad sobre el cumplimiento de los objetivos y máxima autonomía en la competencia asignada.

Requiere formación mínima de nivel universitario de grado, experiencia y acreditación competencias laborales.

NIVEL B: desarrollan tareas de planeamiento, asesoramiento, organización, dirección de nivel ejecutivo de grupos también pueden ejercer funciones profesionales especializadas para la formulación, propuesta, asesoría o gestión de planes, programas y/o proyectos de relevancia. Tiene responsabilidad sobre el cumplimiento de los objetivos con relativa autonomía para la toma de decisiones dentro de la competencia asignada.

Requiere formación mínima de nivel universitario formación técnica superior de nivel universitario o terciario, con especialización en la función, experiencia y competencias laborales acreditadas en proyectos de mediana complejidad.

NIVEL C: desarrollan funciones profesionales y/o servicios que requieren la aplicación de técnicas, procedimientos o normas jurídicas específicas. Pueden estar a cargo de proyectos y procedimientos de cierta relevancia y complejidad, de jefatura y/o supervisión de equipos de trabajo. Tienen responsabilidad en el cumplimiento de las metas, con autonomía para aplicar la iniciativa personal en la resolución de problemas dentro de las pautas establecidas.

Requiere formación de grado universitario, o técnica superior con especialización pertinente a las funciones y experiencia.

NIVEL D: ejecutan tareas profesionales o servicios técnicos y/o especializados que requieren conocimientos y habilidades para la aplicación de normas, procedimientos y

métodos bajo supervisión. Pueden estar a cargo de jefaturas grupos trabajo. Tiene responsabilidad sobre tareas individuales o grupales, con relativa autonomía de su superior.

Requiere formación profesional universitaria o técnica intermedia o de nivel secundario con especialización para la función y experiencia laboral.

NIVEL E: realizan tareas semi especializadas que requieran la aplicación de conocimientos y métodos bajo supervisión. Tienen responsabilidad sobre la aplicación de los procedimientos y los resultados, con alternativas de simple elección de medios para su desarrollo.

Requiere nivel no inferior al ciclo de educación obligatoria y acreditación de conocimientos y experiencia laboral.

NIVEL F: realizan tareas de especialización elemental muy específicas que impliquen rutinas e instrucciones muy precisas. Requiere nivel de educación obligatoria.

El régimen de carrera es exclusivo para quienes han accedido mediante mecanismos de selección, es decir aquellos que cuentan con estabilidad.

Prevé un progreso horizontal mediante el acceso a grados y tramos y un progreso vertical, dado por el acceso a niveles superiores, cambio de agrupamiento, a las funciones ejecutivas y de jefatura (art9°).

La promoción horizontal comprende el acceso a los diferentes tramos y grados superiores habilitados para el nivel escalafonario en el que revista el personal, lo que resultará de la capacitación y la acreditación de sus desempeños y competencias laborales respectivas.

Se basa en la combinación de evaluaciones de desempeño y los créditos obtenidos (o asignados) por actividades de capacitación (arts. 26 a 29 y 53 a 58). Se prevé hasta 10 grados para la promoción horizontal más grados extraordinarios. Cada grado implica una retribución adicional sobre la asignación básica.

A partir del grado 4 y mediante la acreditación de determinadas condiciones que permitan la asignación de tareas más complejas, los agentes pueden acceder al Tramo Intermedio por el que perciben un adicional del 15% de la asignación básica. A partir del grado 8 podrán postularse para el Tramo Avanzado, percibiendo un adicional del 30% (art. 17-30-82).

La promoción vertical consiste en el acceso a niveles escalafonarios superiores y se da mediante mecanismos de selección. Se trata de cargos o funciones de mayor responsabilidad, complejidad y/o autonomía.

En los ascensos verticales se prevé: cambio de nivel, acceso a funciones ejecutivas y jefatura.

Asimismo, están previstos mecanismos para el cambio de agrupamiento (art 32º) para aquellos agentes que revistiendo en el Agrupamiento General, reuniera los requisitos para el acceso a los Agrupamientos Profesional y Científico Técnico y existiendo necesidades de servicio coincidentes con las titulaciones del personal, el Estado puede disponer el cambio de agrupamiento.

En el caso de los niveles F o E que reunieran los requisitos, se podrá disponer el pase al nivel D y el cambio de agrupamiento

Los procesos de selección se realizan mediante concursos de oposición y antecedentes (arts 33 a 52). Las convocatorias de selección serán de carácter General o Abierta:

- General: participan las personas comprendidas en el SINEP.
- Abierto: los postulantes pueden proceder del ámbito público o privado. Destinado a cubrir los cargos de los niveles E y F del agrupamiento General y todos los niveles de los agrupamientos Profesional y Científico Técnico, los cargos con funciones ejecutivas y los declarados desierto en convocatorias de carácter General.

En el caso de los cargos con funciones ejecutivas, la autoridad podrá seleccionar el candidato a designar entre los tres mejores calificados.

Los organismos definen sus prioridades de capacitación, las jefaturas, las Direcciones y las entidades sindicales pueden presentar propuestas. Se elaboran planes estratégicos a tres años y planes anuales (operativos) (arts. 59 a 66).

El personal es evaluado (arts. 67 a 77) anualmente con relación al logro de objetivos, metas y resultados por su superior directo. Los instrumentos de evaluación deben diseñarse para dar cuenta de la especificidad laboral y de acuerdo a la situación escalafonaria. Se establecen pautas de distribución de las calificaciones. Previa aprobación del órgano evaluador, la calificación se comunica en una entrevista personal.

El desempeño será evaluado como: Destacado, Bueno, Regular o Deficiente. Cuando no se alcancen los resultados esperados se fijará un “plan de recuperación”. En caso de disconformidad el agente podrá interponer recurso.

Para las designaciones de personal no permanente y contratado según el artículo 9° de la Ley Marco, los postulantes deberán acreditar la idoneidad correspondiente a la función del cargo a asignar (art. 96 y 97). Los contratados percibirán una remuneración mensual equivalente a la Asignación Básica del Nivel escalafonario correspondiente a la función que desempeñe, más una equiparación al adicional por grado.

A efectos de apreciar el desarrollo histórico de las normas que sostienen el sistema de empleo público, se ha elaborado el cuadro que se presenta como Anexo IV.

En el gráfico se presentan como eje las normas que dan estructura a la relación de empleo y el año en que entraron en vigencia, sin detalle de las sancionadas en periodos anteriores.

La información vertida en el mismo no es taxativa, solo intenta mostrar los hitos representativos de modificaciones sustanciales.

De lo expuesto puede observarse que la base del cuerpo normativo que integra el sistema de empleo público es anterior al periodo bajo análisis.

#### ***8.2.5. El SINEP y la Carta Iberoamericana de la Función Pública***

En noviembre de 2003 Argentina participa de la "XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno" en Bolivia, consensuando la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra", documento donde los mandatarios reiteraron su compromiso especial para avanzar en la profesionalización de la función pública de los países de la región, respaldando los principios y orientaciones de la "Carta Iberoamericana de la Función Pública" (CIFP), aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado realizada por el CLAD en junio del 2003".

El Preámbulo de la CIFP, proclama la necesidad de sistemas de "servicio civil" o "función pública" profesionalizados, con criterios jurídicos, organizativos y técnicos que contribuyan al fortalecimiento institucional, la transparencia y solidez del sistema democrático. Se define como "un marco de referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional de cada país".

*Objetivos de la CIFP (capítulo I)*

a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.

b) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.

c) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito

#### *Criterios Orientadores de la CIFP*

El capítulo segundo describe los criterios que inspiraron la redacción del documento, entre ellos:

- Desarrollo del capital humano disponible.
- Profesionalidad de los agentes para garantizar la calidad de los servicios públicos.
- Estabilidad en el empleo y protección ante la destitución arbitraria.
- Ética en el manejo de los recursos y respeto por los principios y valores constitucionales.
- Dialogo y conceso para facilitar el alineamiento entre los objetivos organizacionales y las expectativas personales, facilitando la instalación de un clima laboral favorable.

#### *Principios Rectores de la CIFP*

Reconoce cinco principios rectores en los que deben inspirarse las políticas de gestión de recursos humanos y recomienda la implementación de marcos jurídicos que garanticen las condiciones de igualdad, mérito y capacidad y proteja de la politización, el clientelismo y la arbitrariedad. Que permitan la adaptación a la diversificación y heterogeneidad de los sistemas político-administrativos contemporáneos y la flexibilidad necesaria para una eficaz gestión de las personas.

#### *Los Principios Rectores de la CIFP y el SINEP*

<i>CIFP</i>	Previsiones del SINEP
-------------	-----------------------

<p>1 - Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.</p>	<p>Ordena eliminar cualquier medida o práctica discriminatoria entre los trabajadores ya sea por razones políticas, gremiales, sexo, estado civil, edad, nacionalidad, raza, etnia, religión, discapacidad, o cualquier otra acción, omisión, tanto para el acceso al empleo como durante la relación laboral. Cualquier forma de violencia laboral es considerada falta grave.</p>
<p>2- Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos</p>	<p>Se prevé tanto para el ingreso al empleo como para el desarrollo de carrera, mecanismos basados en el la acreditación de idoneidad, formación académica y rendimiento laboral</p>
<p>3- Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas</p>	<p>Se procura establecer una cultura de trabajo competente, honesto, austero y eficaz que materialice la organización y funcionamiento de una Administración Pública moderna y de calidad</p>
<p>4- Transparencia, objetividad e imparcialidad</p>	<p>Valores garantizados en la naturaleza de la relación de empleo y expresamente reconocidos</p>
<p>5- Pleno sometimiento a la ley y al derecho</p>	<p>Los funcionarios públicos están sometidos a su cumplimiento y no pueden, por ningún motivo, apartarse de ello</p>

*Elaboración propia en base a la lectura, análisis y comparación entre la CIFP y el SINEP*

### **Los requerimientos funcionales de la CIFP<sup>11</sup>**

Para llevar adelante sus recomendaciones, la CIFP sugiere marcos jurídicos que garanticen las condiciones de igualdad, mérito y capacidad y proteja de la politización, el clientelismo y la arbitrariedad; permitan la adaptación a la diversificación y heterogeneidad de los sistemas político-administrativos contemporáneos y la flexibilidad necesaria para una eficaz gestión de las personas.

En el mismo sentido presenta una serie de pautas que deberían incluirse al momento de formalizar sistemas de servicio civil<sup>12</sup>.

### *Los requerimientos funcionales de la CIFP y el SINEP*

A continuación, se ofrecen cuadros comparativos entre la CIFO y el SINEP que permiten apreciar el apego de la norma a las prescripciones y recomendaciones de la carta.

<sup>11</sup> Capítulo cuarto

<sup>12</sup> Capítulo cuarto "Requerimientos Funcionales de la Función Pública

### 1- Planificación de recursos humanos (13 a 15)

Requerimientos de la CIFP	Previsiones del SINEP
<i>La planificación como estrategia organizativa requiere la disponibilidad de sistemas de información sobre el personal real y actualizado con datos cuanti y cualitativos. Debe permitirse, la adaptación a los cambios en la organización y su entorno, y equilibrio en la carga de trabajo</i>	Existe a cargo de la Subsecretaría de la Gestión Pública el “Registro del Personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (REPER-SINAPA)”. Las Direcciones de Recursos Humanos son responsables de proporcionar y mantener actualizada la información

### 2- Organización del trabajo (16 a 19)

Requerimientos de la CIFP	Previsiones del SINEP
<i>Descriptivos de los puestos de trabajo que determinen los requisitos de especialización y la estructura de responsabilidades; previsión de flexibilidad ante circunstancias cambiantes. Los perfiles de competencias a partir de estudios técnicos, que determinen los requisitos de idoneidad para acceder al puesto.</i>	El SINEP prevé la creación del “Nomenclador Clasificador de Puestos y Funciones” y un “Directorio Central de Competencias Laborales y Requisitos Mínimos” de los puestos clasificados como similares <sup>13</sup> .

### 3- Acceso al empleo (20 a 24)

Requerimientos de la CIFP	Previsiones del SINEP
<i>Las procesos de selección deben garantizar: los principios de mérito y capacidad e igualdad y no discriminación; la efectiva difusión, libre concurrencia, independencia de criterio de los integrantes de los comités; transparencia; profesionalismo Imparcialidad, validez y fiabilidad de los instrumento.</i>	Los procesos de selección para el acceso a cargos de planta permanente deben realizarse mediante concursos de oposición y antecedentes.

### 4- Evaluación del rendimiento (25 a 29)

Requerimientos de la CIFP	Previsiones del SINEP
<i>Los sistemas de evaluación del rendimiento deben permitir obtener información para la mejor gestión de las personas; el crecimiento profesional, mejorar el rendimiento y la motivación Los instrumentos deben ser fiables y válidos y objetivos. Los evaluadores deben recibir capacitación. Se sugiere el uso de mecanismos de evaluación participativos.</i>	El sistema de Evaluación de Desempeño prevé que las personas sean evaluadas por sus superiores directos, en función de objetivos y resultados. Que se tomen en cuenta los conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes demostradas en la labor. Los instrumentos deben ser diseñados según la especificidad de las tareas.

### 5- Compensación (30 a 36)

Requerimientos de la CIFP	Previsiones del SINEP
<i>Las estructuras salariales no deben responder a respuestas reactivas frente a exigencias individuales o colectivas. Las políticas de retribución deben procurar estimular el</i>	El salario se compone de una asignación básica (sueldo más dedicación funcional), adicional por grado (se logra mediante capacitación y evaluaciones de desempeño), adicional por

<sup>13</sup> Se refiere a las actividades generalmente nombradas como “transversales” o comunes a todas las administraciones. Ej: mesa de entradas

<p><i>rendimiento, el aprendizaje y el desarrollo de competencias.</i></p> <p><i>Las estructuras retributivas deben respetar el principio de equidad interna y externa<sup>14</sup>; escalas salariales equilibradas, En caso de mecanismos de retribución variable, los estándares serán previamente definido.</i></p> <p><i>Garantizar resguardo frente a la arbitrariedad, la búsqueda de rentas o el clientelismo político</i></p>	<p>tramo (se alcanza demostrando la incorporación de competencias), suplementos por agrupamiento (profesional, científico técnico y especializado). Todos en función del nivel escalafonario.</p> <p>Se prevén “Funciones Ejecutivas” para alta dirección y “Funciones de Jefatura”.</p>
--	--

#### 6- Desarrollo (37 a 41)

Requerimientos de la CIFP	Previsiones del SINEP
<p><i>Se deben estimular el crecimiento de las competencias y el desarrollo profesional, mecanismos de carrera que eviten el nepotismo o clientelismo.</i></p> <p><i>La capacitación debe diseñarse en base a diagnósticos y en función de los objetivos organizacionales. Los agentes deben recibir capacitación para mejorar su desempeño, afrontar los cambios y apoyar su crecimiento profesional.</i></p>	<p>La carrera prevé la combinación de evaluaciones de desempeño y capacitación, trae mejoras salariales que no implican cambios de funciones de por sí.</p> <p>Cada organismo diseña sus planes de capacitación en función de sus objetivos. Los planes deben ser consensuados con los gremios y aprobados por el INAP.</p>

#### 7- Responsabilidad Laboral (42 a 44)

Requerimientos de la CIFP	Previsiones del SINEP
<p><i>Disponibilidad de mecanismos de control de asistencia, reforzar acciones que contribuyan a reducir el ausentismo.</i></p> <p><i>Proceso disciplinarios ágiles con tipificación de infracciones y gradualidad e imparcialidad en las sanciones; rigor en las normas sobre incompatibilidades y conflicto de intereses.</i></p>	<p>Previsión de pautas disciplinario.</p> <p>Cada Unidad Organizativa es responsable de la certificación de asistencia y de la incorporación de mecanismos de control de ingreso y egreso.</p> <p>Las incompatibilidades se rigen por la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188.</p>

#### 8- Desvinculación (45 a 46)

Requerimientos de la CIFP	Previsiones del SINEP
<p><i>Los cambios de gobierno no deben justificar despidos. En caso de recisiones individuales o colectivas por razones técnicas, económicas u organizativas, las causas deberán ser acreditadas garantizando los procesos</i></p>	<p>Solo gozan de estabilidad las personas que ingresan al empleo público mediante mecanismos de selección (art 16 bis CN)</p>

#### 9- Relaciones humanas y sociales (47 a 50)

Requerimientos de la CIFP	Previsiones del SINEP
<p><i>Las relaciones laborales tendrán en cuenta: el derecho de los empleados públicos a la defensa de sus intereses, las condiciones de</i></p>	<p>Se garantiza la representación gremial mediante la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales</p>

<sup>14</sup> Interna: las compensaciones son percibidas como acordes a la contribución y justas cuando las comparan con las de los demás empleados – Externa: la estructura salarial es competitiva (atrae, motiva y retiene a las personas que cuentan con las competencias necesarias) y eficiente (los costos salariales están acordes al mercado)

<i>trabajo que sean objeto de negociación se aferraran a la legislación, se evitará la confrontación y descalificación. Se deberán incorporar reglas y mecanismos para garantizar la salud y la seguridad en el trabajo. Se evaluará el clima laboral para mejorar las prácticas</i>	(Co.P.A.R.), la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT) y la Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT). La Oficina Nacional de Empleo Público realiza periódicamente encuestas para conocer el clima laboral
--	--

*10- La función directiva profesional y sus regulaciones (53 a56)*

<i>Requerimientos de la CIFP</i>	<i>Previsiones del SINEP</i>
<i>Recomienda la diferenciación clara de los cargos que consideran de dirección política de los de dirección pública profesional. Para estos últimos deben definirse: las competencias requeridas y la forma de acreditarlas, el acceso a los cargos debe combinar criterios de capacidad y merito con niveles de confianza, mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, reglas de permanencia en función de los resultados de la gestión y protección frente a la destitución arbitraria</i>	El acceso a la titularidad de cargos con “Funciones Ejecutivas” y “jefaturas” se da mediante mecanismos de selección. En los procesos de selección deben evaluarse los antecedentes Curriculares y Laborales, los conocimientos, habilidades y capacidades y el perfil psicológico de los postulantes

*Todos los cuadros (desde el 1 al 10) son de elaboración propia en base a la lectura, análisis y comparación entre la CIFP y el SINEP*

**Notas**

Desde 1957, cuando se ordenó el primer Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública, la historia del empleo público en la Administración Nacional, está plagada de buenas intenciones que fueron sistemáticamente salteadas mediante coartadas normativas, omisiones y naturalización de la transgresión.

En la década del 90, a pesar del alineamiento con la NGP se registraron interesantes avances sobre el empleo público como la Ley Marco (1999), la apertura de negociaciones colectivas para los empleados públicos y el SINAPA (1991). Aunque para el final del gobierno de Menem y durante el gobierno de La Alianza (1999-2001) se implementaron mecanismos de achique.

La implementación del SINAPA suponía una revalorización de los puestos según la complejidad de las tareas, concurso para el acceso y cargos directivos por tiempo limitado. Sin embargo el sistema perdió legitimidad por la introducción de prácticas que distorsionaron las estructuras y las escalas salariales.

La sintonía entre la CIFP y el SINEP, demuestran el alineamiento de los modelos Latinoamericanos con el modelo Burocrático Clásico.

### **8.3. La acción**

#### **8.3.1. La gestión de las personas y los procesos involucrados**

La administración de recursos humanos está integrada por subsistemas que permiten la captación, retención y el desarrollo de los trabajadores. Toda tarea de administración requiere un grado de planificación, estrategia y organización que permite la coordinación de los subsistemas.

Longo (2002) descompone el sistema de gestión de Recursos Humanos en siete subsistemas básicos:

1- Planificación de RRHH: Instancia donde se busca la coherencia entre políticas, prácticas de gestión y las prioridades de la organización.

2- Organización del Trabajo: Las políticas y prácticas que definen como se desarrollan las tareas necesaria para alcanzar los objetivos de la organización. Está integrado por dos procesos, el diseño de puestos de trabajo y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos.

3- Gestión del Empleo: Las políticas y prácticas de personal que definen los mecanismos por los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Está integrado por los procesos de selección, movilidad (geográfica y funcional) y desvinculación.

4- Gestión del Rendimiento: Las políticas y prácticas de personal tendientes a influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, a fin de alinearlos con las prioridades organizacionales, de procurar mejorar el desempeño y obtener diversa información.

5- Gestión de la Compensación: La gestión de los componentes salariales y no retributivos o de compensación por el trabajo.

6- Gestión del Desarrollo: La gestión de acciones tendientes a estimular el crecimiento profesional de las personas, según su potencial. Procura conjugar las necesidades organizativas con los perfiles individuales desarrollando acciones de formación. Está integrado por las políticas de promoción de carrera y de formación.

7- Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales: Incluye la gestión del clima laboral, las relaciones laborales y las políticas sociales.

Los subsistemas deben funcionar interconectados y corresponderse con la estrategia organizativa, una política o práctica sobre los recursos humanos debe ser analizada dentro del contexto general.

### **8.3.2. Subsistemas del SINEP**

Respecto de los subsistemas desarrollados por Longo y su correspondencia con el SINEP, la planificación de RRHH en el ámbito de la Administración Pública Nacional está a cargo de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Ley Marco le otorga el carácter de órgano rector y autoridad de aplicación.

La organización del trabajo queda a cargo de cada Ministerio y Organismos descentralizados y los procesos de diseño de puestos de trabajo. Para la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos recibe el apoyo técnico del órgano rector.

Las compensaciones se definen junto con las asociaciones sindicales a través de las paritarias.

A continuación se desarrolla la información correspondiente al acceso al empleo, a la evaluación de desempeño, la capacitación y la carrera administrativa.

Luego de la descripción de cada subsistema, se presentan los datos y la evaluación de lo operado en la materia, durante el periodo bajo análisis

#### **Subsistema: Acceso al empleo**

El acceso al SINEP está regulado en el Título III, Capítulo I, artículos 24 y 25, que fueron establecidos en consonancia con la Ley Marco y los artículos 11° a 15° del Convenio Colectivo de Trabajo (Decreto 214/06).

La forma de vinculación o régimen de revista de los agentes está supeditada a la forma acceso al empleo. La Ley Marco reconoce tres modalidades de vinculación: el régimen de estabilidad, el régimen de contrataciones o como personal de gabinete” (art 7°). La reglamentación incluye las designaciones de personal ad-honorem para la prestación de servicios de asesoramiento (art 7° Decreto 1421/02).

*- Personal de gabinete*

Cumple funciones de asesoramiento, o de asistencia administrativa y finaliza sus funciones simultáneamente con la autoridad cuyo gabinete integra y su designación puede ser cancelada en cualquier momento. No integran el SINEP.

*- Régimen de estabilidad*

El ingreso se da exclusivamente a través de mecanismos que permiten comprobar la idoneidad del candidato (art. 14bis y 16 CN).

El régimen de selección, previsto en el Título IV del SINEP prevé mecanismos de comprobación fehaciente de la idoneidad y las competencias de los candidatos.

La Ley Marco requiere la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir.

El personal incorporado bajo el régimen de estabilidad en cargos simples tendrá derecho a conservar el empleo, el nivel y grado que alcance al momento de retirarse.

Para el personal incorporado bajo el régimen de estabilidad en cargos con funciones ejecutivas o jefaturas (SINEP-Capítulo VIII) están previstos cinco y tres años respectivamente de estabilidad en la función.

*- Designaciones de personal no permanente*

En el periodo bajo análisis han operado dos formas de designaciones no permanentes, uno bajo la forma de contrato por el artículo 9° de la Ley Marco y por otro lado las designaciones transitorias en cargos de planta permanente, especialmente en cargos con funciones ejecutivas o jefaturas.

*- Personal contratado*

El personal no permanente y contratado según el artículo 9° de la Ley Marco percibe una remuneración mensual equivalente a la Asignación Básica del Nivel escalafonario correspondiente a la función que desempeña, más una equiparación al adicional por grado. La norma prevé cláusulas de rescisión unilateral a favor del Estado. El personal contratado no puede superar los porcentajes establecidos.

El artículo 156° del Convenio Colectivo de Trabajo, Decreto N° 214/06 indica que: “El Personal No Permanente de las Jurisdicciones y entidades descentralizadas no superará un porcentaje de hasta el QUINCE POR CIENTO (15%) del Personal Permanente en

cumplimiento de lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 9° del Anexo de la Ley N° 25.164”.

La Resolución 48/02 de la Secretaría de la Gestión Pública reglamentó las contrataciones<sup>15</sup>, indicando entre otros asuntos que, la solicitud de contratación debe fundarse en la imposibilidad de atender los requerimientos con personal de planta permanente por inexistencia de personal suficiente o incremento extraordinario de las tareas de la jurisdicción; no pueden exceder el ejercicio presupuestario vigente, debe acreditarse la idoneidad del candidato según a la función.

*- Designaciones transitorias en cargos de planta permanente*

El artículo 15° de la Ley Marco habilita (por decisión fundada) a las autoridades a designar agentes para desarrollar transitoriamente tareas específicas del nivel superior percibiendo la diferencia de haberes correspondiente.

La reglamentación (Decreto 1421/02) indica que “El reemplazante deberá cumplir con los requisitos exigidos para la situación escalafonaria correspondiente al cargo subrogado y reunir la especialidad profesional requerida por el mismo en caso que corresponda”, los cargos vacantes serán subrogados seis meses y por única vez, excepto cuando se dispongan medidas generales de congelamiento de vacantes.

Entre las cláusulas transitorias el SINEP dejó establecido que hasta tanto no se establecieran los nuevos regímenes de selección de personal, continuarían vigentes los anteriores.

El régimen para la Selección de Personal con Funciones Ejecutivas correspondiente al SINEP, se reglamentó en septiembre de 2014 mediante la Resolución 468/14 de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa.

Al respecto Zuvanic y Diéguez (2016) resaltan que desde 2002 hasta la fecha de su informe la cobertura de cargos con funciones ejecutivas respondió a mecanismos políticos (discrecionales), mediante designaciones transitorias por 180 días, la excepcionalidad también podía incluir el no contar con los requisitos mínimos para el cargo.

Según consta en el mismo informe, en diciembre de 2015 solo el 5% de los cargos con funciones ejecutivas habían accedido por concurso y el 51% no cumplía con los

---

<sup>15</sup> Vulgarmente nombrados como “contratos 48”

requisitos mínimos requeridos.

### ***El acceso al SINPA/ SINEP durante el periodo 2003/2015***

#### *- Concursos*

Mediante la Decisión Administrativa 506/09 se crea el “Comité para la Coordinación de los Procesos de Planificación de las Dotaciones de Personal”. El Comité estaría presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros e integrado por: el titular de la Secretaría de la Gestión Pública y los titulares de la Subsecretaría de Presupuesto de la del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y de la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Los titulares de los ministerios y entidades descentralizadas o responsables de los servicios técnicos administrativos tendrían participación en el tratamiento de los asuntos relativos a sus ámbitos.

Esté Comité interviene en la determinación de las necesidades de vacantes a cubrir, en la coordinación las convocatorias y la organización general de los procesos de selección.

El informe elaborado por la ONEP en el 2008 indica que enero de 1993 y diciembre de 2007 se realizaron 9.611 procesos de selección en el ámbito del SINAPA. De lo que destaca que:

“El mayor porcentaje de convocatorias se registra entre 1993 y el primer semestre de 1996, con un 57,1% acumulado. Hasta fines de 1999 se registró un 84,5% del total de convocatorias observándose una importante recuperación de éstas a partir del segundo semestre de 2003 (13,3%), en especial para cubrir cargos simples.

En las convocatorias a cubrir cargos con funciones ejecutivas se registra una gravísima crisis a partir del año 2000, la que aún no ha sido superada.

El 62,1% de las convocatorias fue realizado por el Ministerio de Economía y Producción y la Presidencia de la Nación. Las restantes jurisdicciones no acumulan cada una más del 9%.” (ONEP 2008).

Respecto de los cargos con funciones ejecutivas expone que “progresivamente se ha ido paralizando la aplicación del régimen de selección para la cobertura de ese tipo de cargos gerenciales. En efecto, suponiendo que la cobertura de ellos procede cada cinco años calendarios, se puede constatar que, a partir del 1° semestre del 2000, el régimen entra en una severa crisis”. Durante el año 2003 se convocó a la cobertura de 52 cargos y durante el año 2004 a 20 cargos. (ONEP 2008)

La página 21 del informe presenta el siguiente cuadro:

Cuadro de Convocatorias por Tipo de Cargo y Nivel (Años 2006 y 2007)

TIPO DE CONVOCATORIA	TIPO DE CARGOS											TOTAL	
	FUNCIÓN EJECUTIVA NIVEL					CARGO SIMPLE							
	I	II	III	IV	V	A	B	C	D	E	F	N	%
Abierta	6	7	13	4	1	0	3	142	37	21	17	251	32
General	0	0	0	0	0	7	76	132	199	126		540	68
Subtotal	6	7	13	4	1	7	79	274	236	147	17	791	100
Total	31					760							

Las conclusiones del informe destacan que: “Las sucesivas leyes de Presupuesto produjeron, a partir del 2000, una restricción drástica en las ofertas laborales y un creciente proceso de designaciones transitorias, especialmente en los cargos de conducción o gerenciales, aunado a un fuerte impulso hacia la modalidad contractual, deteriorando el funcionamiento de los regímenes de selección del personal”.

Ya instalado el SINEP, mediante la Decisión Administrativa N° 506/09 el Jefe de Gabinete instruye a la Secretaría de la Gestión Pública para elaborar una propuesta de régimen de selección de personal y prevé el descongelamiento de 1000 vacantes. Posteriormente en el 2014, mediante la Decisión Administrativa 609/14 se autorizó la cobertura de 7.500 cargos más.

En cumplimiento de la D.A 506/09 se dicta la Resolución 39/10, que reglamenta los procesos de selección que se llevarían a cabo en el marco del SINEP, que establece que:

Las convocatorias de selección serán de carácter General o Abierta:

- General: participan las personas comprendidas en el SINEP.
- Abierto: los postulantes pueden proceder del ámbito público o privado. Destinado a cubrir los cargos de los niveles E y F del agrupamiento

General y todos los niveles de los agrupamientos Profesional y Científico Técnico, los cargos con funciones ejecutivas y los declarados desiertos en convocatorias de carácter General.

La mencionada norma indica además, como se regularan las convocatorias, las bases de los concursos y las formas de divulgación pública, la conformación de los comités de selección, las veedurías gremiales, las formas de evaluar los antecedentes de los postulantes.

Respecto de las vacantes efectivamente ocupadas (con decreto de designación) producto de los concursos no se hallaron datos estadísticos oficiales, sin embargo una fuente del Ministerio de Modernización informó que a diciembre de 2015, se habían confirmado 2.624 cargos. Este número surge además de los descongelamientos masivos, de las solicitudes jurisdiccionales específicas previstas como excepciones al congelamiento.

#### - *Designaciones transitorias*

##### *Contratos*

Las reglamentaciones posteriores a la Resolución 48/02 permitieron que un importante número de personas contratadas por el Decreto N° 1421/02 como monotributistas pasaran a una relación de empleo con aportes previsionales y régimen de licencias, mejorando considerablemente las condiciones de empleo.

Esta mejora, sumado a las incorporaciones de personal contratado llevaron a un fuerte desequilibrio entre el porcentaje de contratados sobre la planta permanente.

Pomares y Gaspari en el informe del CIPPEC (2013) indicaban que “Entre 2003 y 2012, el empleo público se incrementó un 71%, del cual un 52% se explica por el aumento del empleo en las plantas permanente y transitoria y el 48% restante, a raíz del crecimiento del personal contratado. Sin embargo, para este periodo el personal contratado creció un 224% mientras que el personal de planta permanente aumentó solo un 43%. Así, en 2012 la participación de los trabajadores contratados pasó de representar el 15% del total de los empleados públicos en el 2003 al 30%”.

En el informe elaborado por la ONEP en octubre de 2014 se indica que sobre un total de 65.425 agentes del escalafón SINEP, la siguiente distribución:

- Planta Permanente: 16.864
- Planta Transitoria: 555
- Contratos : 43.890

Lo expuesto en los párrafos anteriores debe observarse sin perder de vista el artículo 156 del Decreto N° 214/06 y el artículo 3° de la Resolución N° 48/02 de la Subsecretaría de la Gestión Pública, donde se establece que: “el titular de la unidad de Recursos Humanos, o la autoridad superior que ejerza la máxima responsabilidad sobre los servicios técnico administrativos de cada jurisdicción u organismo descentralizado, deberá certificar que con la contratación propuesta, no se supera el porcentaje establecido (...) “deberá suministrarse la información correspondiente a la cantidad presupuestada de cargos de planta permanente y la cantidad respectiva de cargos en Planta Transitoria y contratados, por nivel y categoría” (...) “elevará el informe que permita a la máxima autoridad de la jurisdicción u organismo descentralizado certificar que con la contratación propuesta no se suple cargo o función eliminada”.

Iacoviello y Llano resaltan en GPS del Estado, que: “Este tipo de vinculaciones transitorias ha crecido a un ritmo sostenido y acelerado en la última década. Según fuentes oficiales, desde 2004 hasta 2014 estas modalidades contractuales aumentaron un 260% y su peso sobre el empleo estable pasó de representar el 20% al 57% en dicho periodo, sobrepasando por lejos el 15% previsto por la normativa vigente”.

#### *Designaciones transitorias en cargos de planta permanente*

En primer lugar debe observarse que en enero de 2002, entre las medidas que se tomaron para paliar la crisis económica, mediante el Decreto N° 25/02 se ordenó “el cese en las funciones ejecutivas de aquellos funcionarios y/o agentes que hubieran sido designados transitoriamente para ejercer cargos de tal carácter, en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada”.

Lo anterior se señala en función de que el periodo bajo análisis no debería tener situaciones o cargos “de arrastre” en este aspecto.

El informe de la ONEP registra en octubre de 2014 un total de 4.116 designaciones transitorias.

La información que se brinda a continuación surge de la publicación GPS del Estado, elaborada por el CIPPEC junto con la ASAP, que presenta nutrida información producto de sus investigaciones respecto de este punto, particularmente sobre las designaciones realizadas en cargos con funciones ejecutivas por ser las más representativas:

Zuñanic indica que “las asignaciones de Funciones Ejecutivas (FE) de Nivel equivalente a Dirección Nacional o General, está conformado mayoritariamente, en un 77% por asignación transitoria, siendo esta su modalidad predominante. Por su parte las FE concursadas, solo alcanzan el 6%” asimismo no pudieron determinar la modalidad de asignación del 17% restante. Citando a Eduardo Salas (2003) manifiesta que en mayo de 2003 solo el 24% de las FE estaban asignadas transitoriamente, el resto correspondía a cargos concursados.

Al respecto de las designaciones en cargos directivos, Iacoviello y Llano observan que el avance de los políticos sobre los cargos directivos “ha sido una práctica histórica, pero a partir de la crisis del 2001 se amplificó y en los últimos años ha adquirido características prácticamente masivas. La excepción y provisionalidad se han transformado en la regla, mientras que los concursos en la excepción”.

De la evaluación de 422 cargos directivos, concluyen que solo 32% cumplen con los requisitos profesionales.

Doce años bajo un mismo signo político y con una baja rotación de Ministros puede considerarse un ciclo alta estabilidad, pero aun así el periodo estuvo caracterizada por una notable inestabilidad en los cargos directivos. Couthino (2016) atribuye esta volatilidad a la necesidad mantener el mayor control posible en la implementación políticas públicas y la administración de los procesos administrativos.

### **Subsistema: Capacitación**

La capacitación es uno de los derechos fundamentales de los empleados públicos reconocidos en todos los cuerpos normativos. Tanto el SINAPA como el SINEP establecen requisitos de capacitación como uno de los pilares de la carrera administrativa.

Los agentes deben reunir cierta cantidad de créditos de capacitación por período de evaluación para la promoción de grado, de acuerdo con el nivel y grado o nivel de función ejecutiva en el que revistan (Ver Anexo III – tabla 5).

La Ley Marco ordena la creación de un fondo de capacitación y recalificación laboral permanente. Las del fondo funciones comprenden “la planificación y programación de acciones de capacitación para la movilidad funcional de los agentes y su recalificación laboral acorde con el perfil de los puestos de trabajo a asignar, derivados de los cambios producidos por la aplicación de nuevas tecnologías o de modificaciones funcionales u organizacionales implementadas como consecuencia del proceso de modernización de la Administración Pública Nacional”.

De esta norma y del convenio sectorial surge el Fondo de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap), cuya administración y dirección está integrada por cinco representantes del Estado y cinco representantes de entidades sindicales (UPCN y ATE).

En el capítulo V del Decreto N° 214/06 dedicado a la capacitación se establece como objetivo “asegurar la formación, el desarrollo y perfeccionamiento de las competencias laborales del personal a fin de elevar su profesionalización y facilitar su acceso a las nuevas tecnologías de gestión, de acuerdo con las prioridades que el Estado empleador defina” (art. 72); establece que los requisitos de capacitación a cumplir en el marco de la carrera de los agentes deberá surgir de los convenios sectoriales (art. 73); deja a cargo de las jurisdicciones la elaboración de sus planes de capacitación de acuerdo a las pautas dadas por el INAP y habilita a la colaboración de las organizaciones sindicales (art. 74).

El artículo 77 indica que el FoPeCap se financiará con el aporte del 0,2% del total de la remuneración bruta, mensual, normal, habitual y permanente de los agentes involucrados en el ámbito del convenio a conformarse en partes iguales por el Estado Empleador las representaciones gremiales en forma conjunta.

El Título V del SINAPA dedicado a la capacitación, ubicaba sobre el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) la responsabilidad de supervisar la formación, perfeccionamiento y actualización de los agentes e indicaba que se estableciera un Sistema Nacional de Capacitación, que supervisará las actividades de capacitación a desarrollarse en las jurisdicciones.

El INAP se reservaba el dictado de cursos para la alta gerencia, el resto podían ser generados en las mismas jurisdicciones y debía prestar colaboración para la detección de necesidades de capacitación.

La Resolución 2/02 de la Subsecretaría de la Gestión Pública, establece las pautas para la elaboración de los planes institucionales de capacitación. Deben contemplar “las prioridades, necesidades, características y créditos requeridos de capacitación de los agentes de la jurisdicción u organismo descentralizado junto con la estimación y compromiso de la inversión necesaria mediante las distintas fuentes de financiamiento a disposición, incluyendo los aportes a requerir de manera complementaria al INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA”(art. 4°).

Además de reglamentar la cantidad de créditos requeridos para las promociones y las formas de acreditación de las actividades, establece dos programas de capacitación para los agentes comprendidos en el SINEP, diferenciados según las funciones:

a) Programa de Alta Gerencia Pública y Formación Superior, á dirigido a los funcionarios titulares de cargos incluidos en el Nomenclador de Funciones Ejecutivas, a los que revistan en Niveles A, B y C del Agrupamiento General o en Niveles A, B, C y D del Agrupamiento Científico Técnico.

b) Programa de Entrenamiento Laboral, dirigido a los agentes que revistan en los Niveles D, E y F del Agrupamiento General o en Niveles E y F del Agrupamiento Científico Técnico.

La Resolución 51/03 de la Subsecretaría de la Gestión Pública completa los mecanismos de acreditación de las actividades de capacitación. Indica que podrán acreditarse actividades realizadas o promovidas por las jurisdicciones, las realizadas por instituciones dedicadas a la capacitación laboral y profesional y de autodesarrollo profesional.

La capacitación es una herramienta fundamental para apoyar las estrategias de las organizaciones. Un plan institucional de capacitación debería reflejar las estrategias. El INAP ponía a disposición de los organismos un facilitador y una guía metodología para la elaboración de los planes, en los que se preveía actividades diagnóstico y análisis de los requerimientos de capacitación.

La Guía Metodológica indica que: “Plan Institucional de Capacitación (PIC) es el documento por el cual se expresa la planificación de la capacitación para un período plurianual y que incluye el conjunto de lineamientos sistematizados destinados a orientar el proceso capacitador en sus etapas de diseño, ejecución y evaluación.

El PIC permite articular las políticas prioritarias de la organización y su correspondiente política de recursos humanos, con la capacitación de las personas que la integran. Implica fundamentar y establecer la direccionalidad de la formación y desarrollo

del personal, a fin de contribuir al logro de resultados de la organización dando respuesta a necesidades de la ciudadanía y a los nuevos desafíos del contexto”.

“El Plan Operativo de Capacitación (POC) es la desagregación u operacionalización del Plan Institucional de Capacitación (PIC), que establece mediante qué acciones se concretará el cumplimiento de los objetivos generales y las competencias necesarias de mantener o desarrollar para la gestión de la organización”.

Se ofrecen una serie de herramientas y técnicas para facilitar a los organismos el diagnóstico de las necesidades de capacitación: “El diagnóstico no generará una lista de actividades o cursos sino por el contrario permitirá identificar cuáles son los requerimientos para el cumplimiento de los objetivos estratégicos, lo que permitirá diseñar el Plan Institucional de capacitación”.

### ***La capacitación de los agentes durante el periodo 2003/2015***

Según la información vertida en las Memorias anuales del Poder Ejecutivo Nacional, la Secretaría de la Gestión Pública alcanzó los siguientes logros en materia de capacitación de empleados públicos. A los efectos de este trabajo la información siguiente debe considerarse como referencial. Los datos son generales y esta tesis aplica solo para el escalafón SINAPA/SINEP.

- *Año 2005*

Se realizaron Planes Institucionales de Capacitación en catorce 14 instituciones, vinculados con las políticas prioritarias y planes estratégicos, incluyendo aproximadamente a 5.300 agentes de planta permanente.

Se Realizaron 49 Planes Operativos de Capacitación en 29 instituciones, incluyendo aproximadamente 19.000 agentes de planta permanente.

- *Año 2006*

Se creó el Programa de Formación para las Carreras de Estado, compuesto centralmente por la Especialización en Dirección Pública y el Diplomado en Gestión de Organizaciones Públicas (Resolución SGP 58/06).

- *Año 2007*

Se profundizaron las actividades de capacitación y formación de RR.HH., centrales para robustecer las capacidades institucionales del Estado Nacional.

- *Año 2008*

Se capacitaron 7.992 agentes públicos, entre directivos, mandos medios y nivel operativo, a través de 311 actividades (cursos, seminarios, talleres, etc.). La modalidad presencial cubrió 246 actividades que abarcaron a 5.220 agentes y la modalidad a distancia a 2.272 agentes distribuidos en 65 actividades.

- *Año 2009*

Se capacitaron 12.909 agentes de la administración pública nacional. Esta cifra incluye la capacitación a directivos, mandos medios y nivel operativo, a través de 469 actividades (incluyendo cursos, seminarios y talleres). La modalidad presencial cubrió 303 actividades que abarcaron a 7001 agentes y la modalidad a distancia (e-learning) a 5.908 agentes distribuidos en 166 actividades.

Se acreditaron de 2.408 actividades de capacitación, con el fin de validar su contribución al desarrollo de competencias para el desempeño laboral y profesional.

Se dio asistencia técnica a 90 organismos de la Administración Pública Nacional en materia de capacitación, en particular a las áreas de Recursos Humanos y Capacitación. Ello hizo posible la aprobación de 45 Planes Institucionales de Capacitación durante del trienio 2007-2009, que involucran el 92,4% del personal de la carrera administrativa. Asimismo, durante 2009 fueron presentados y aprobados 38 Planes Operativos de Capacitación.

- *Año 2010*

Se capacitó a 20.677 agentes de la Administración Pública Nacional. Esta cifra incluye la capacitación a directivos, mandos medios y nivel operativo, a través de 702 actividades (incluyendo cursos, seminarios y talleres). La modalidad presencial cubrió 304 actividades que abarcaron a 7.835 agentes y la modalidad a distancia (e-learning) a 12.842 agentes distribuidos en 389 actividades.

Se asesoró a 48 organismos en la formulación de Planes Estratégicos de Capacitación correspondientes al trienio 2010-2012. Por otra parte, 33 organismos presentaron Planes Anuales aprobados por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y se acreditaron 473 actividades. Otros 42 organismos del Estado Nacional con convenios propios o sectoriales propios dentro del CCTG (214/2006), recibieron Asistencia Técnica para la planificación y evaluación de la capacitación. Se realizaron evaluaciones de 161 actividades de capacitación, habiéndose producido 420 informes.

Se desarrolló del Portal de Capacitación del Estado ([www.capacitar.gob.ar](http://www.capacitar.gob.ar)) para la comunidad de práctica de la capacitación de personal de la administración estatal en diferentes niveles de gobierno.

- *Año 2011*

Se fortaleció, a través de la capacitación, la formación y la investigación, las políticas de mejora de la gestión y el desarrollo de las competencias del personal de la Administración Pública y en Gobierno Abierto y su relación con las tecnologías digitales en el plano nacional, federal y municipal. Se participó en las acciones que se lleven a cabo a través del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral para favorecer, dentro del marco del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, la terminalidad de los estudios de cualquier nivel, así como optimizar la formación de personal no profesional, profesional y técnico.

- *Año 2012*

Se capacitaron 24.240 trabajadores, incluyó directivos, mandos medios y personal administrativo, a través de 671 actividades (cursos, seminarios y talleres). La modalidad presencial cubrió 376 actividades que abarcaron a 6387 agentes, y la modalidad a distancia (e-learning) a 17.853 agentes distribuidos en 295 actividades. Fueron dictaminadas y acreditadas 3164 actividades.

- *Año 2013*

El total de capacitados incluye directivos, mandos medios y personal administrativo a través de 699 actividades (cursos, seminarios y talleres). La modalidad presencial cubrió 315 actividades que abarcaron 4659 agentes y la modalidad a distancia a 7883 agentes distribuidos en 384 actividades. Estas fueron diseñadas por las jurisdicciones en la conformación de sus planes de capacitación, con asistencia técnica a los responsables institucionales en materia de tecnologías de la información y comunicación, en coordinación con la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI).

- *Año 2014*

Se capacitaron 22 mil empleados públicos. En cursos son presenciales y mediante plataformas online. Además se habilitaron 1.200 vacantes de capacitación para trabajadores de las administraciones públicas provinciales

- *Año 2015*

Se capacitaron más de 20.000 trabajadores estatales en el marco del Plan Anual de Capacitación del INAP, incluyendo directivos, mandos medios y personal administrativo, mediante la realización de más de quinientas actividades (cursos, seminarios y talleres) incluidas en su Plan Anual de Capacitación. El 60% de estas actividades fueron realizadas en el Campus Virtual INAP.

Mediante la asistencia técnica en planificación y gestión de la capacitación realizaron su Plan Estratégico de Capacitación 15 instituciones y 35 presentaron planes anuales que fueron aprobados por el INAP. Se acreditaron más de 2000 actividades de capacitación realizadas por los organismos comprendidos en el CCGT, así como también por los agentes y funcionarios públicos en asociaciones profesionales, sindicatos, universidades e instituciones especializadas.

Se dio asistencia técnica a 90 organismos públicos para realizar diagnósticos de necesidades de capacitación, elaborar los planes de capacitación, desarrollar procesos de gestión de calidad y organizar actividades de capacitación en línea con los recursos ofrecidos por el Campus Virtual.

La guía metodológica para la elaboración de los planes de capacitación, justifica la necesidad de evaluar con los siguientes argumentos:

- Es necesario para asegurar la calidad de la capacitación en las organizaciones.
- Siendo el PIC el documento que orientará la capacitación en un período plurianual, evaluarlo permitirá hacer los ajustes necesarios durante su marcha para que el plan se implemente con éxito. De esta manera la Unidad de Capacitación podrá demostrar a las autoridades los productos y logros de su gestión.
- Para verificar que estén dadas las condiciones que aseguren su implementación con niveles de calidad y de acuerdo a las normas vigentes.
- Para verificar la pertinencia del diseño con las necesidades y prioridades del organismo.
- Para estimar el grado de cumplimiento de las previsiones fijadas en el PIC.
- Para conocer el nivel de satisfacción de los participantes y el de calidad alcanzado en el conjunto de actividades del PIC/POC.
- Para conocer de qué modo ha contribuido la capacitación al desempeño individual y al accionar de la organización.

Se observa que las normas que conformaron los procesos de capacitación solo prevén evaluación de resultados sobre las actividades de capacitación (art. 24 de la Res 2/02) sobre los conocimientos adquiridos. No se establecen mecanismos de evaluación de impacto sobre las tareas o los productos que debe ofrecer a la sociedad determinado sector.

El documento “La política de formación de funcionarios del INAP”, en lo que se refiere a las reformas del Sistema Nacional de Capacitación expone que los cambios en la normativa desplazaron el eje de la capacitación, pasó de un derecho de los agentes a una herramienta para el logro de objetivos políticos mediante el desarrollo de competencias que contribuyan a las políticas institucionales más que a la carrera de los agentes (Bonifacio 2003).

El mismo documento respecto de la evaluación de la capacitación se remite a la planificación de la misma como principal fuente para la evaluación de resultados. Bonifacio (2003) indica que, “es también una de las claves de información para el seguimiento de los capacitados y su incidencia en la mejora de diferentes espacios de gestión de la APN”.

Dieguez y Gasparin reflexionado sobre el impacto de las políticas de gestión del empleo público se preguntan:

¿En qué medida se fortalecieron efectivamente los mecanismos de reclutamiento y selección para el ingreso de los trabajadores al Estado?. El mismo interrogante puede formularse en torno a los procesos de evaluación de desempeño asociados a los incentivos simbólicos y materiales de capacitación y remuneración de los empleados públicos.

En la actualidad, el Estado argentino no cuenta con información estadística que permita responder este interrogante en forma rigurosa y responsable desde el punto de vista metodológico. En tal sentido la falta de estadísticas confiables y la escasa evaluación del impacto de las políticas de gestión del empleo público, se relacionan íntimamente con un manejo defectuoso de la información sobre la acción del Estado que incide directamente en la calidad de la rendición de cuentas y la confianza en los resultados de la gestión pública (2016:6).

El siguiente cuadro se elaboró a los efectos de tener una visión global de los agentes capacitados por sobre la cantidad total

Año	Permanente y transitorio	Contratado	Total	Número de personas que recibieron capacitación
2008	102.170	36.187	<b>138.357</b>	7.992

2009	108.619	40.213	<b>148.832</b>	12.909
2010	111.579	44.429	<b>156.008</b>	20.677
2011	114.531	51.215	<b>165.746</b>	
2012	117.727	53.740	<b>171.467</b>	24.240
2013	118.094	61.381	<b>179.475</b>	12.542
2014	118.851	58.142	<b>176.993</b>	22.000

*Elaboración propia en base a la información de Iacviello y Llano respecto de la cantidad de personal de planta permanente y contratado en el documento "Trust over merit: the impact of presidential power concentration on public personnel management in Argentina y las Memorias anuales del Poder Ejecutivo Nacional, datos de la Secretaría de la Gestión Pública.*

La cuestión de la capacitación no puede analizarse aisladamente de las formas de vinculación con el Estado empleador.

Como ya se ha mencionado, la capacitación es un derecho de los empleados. El SINEP estableció para el personal ingresante requisitos mínimos de capacitación para alcanzar la estabilidad, los que fueron reglamentados por la Resolución N° 384/2014 de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete.

Exceptuando lo anterior, en general la capacitación no es de carácter obligatorio, en el sentido de que no se prevén sanciones por no completar un cupo mínimo horas de capacitación.

Para los agentes de planta permanente es un requisito para la promoción de grado y parte del derecho a la carrera administrativa.

Las autoridades (o jefaturas) no pueden negar autorización a los agentes a concurrir a las actividades de capacitación en cumplimiento de las exigencias establecidas para la promoción de grado. En caso que las necesidades del servicio impusieran la postergación de la asistencia de los agentes, las autoridades pertinentes deben hacer constar por escrito tal situación, lo que, en ningún caso, sustituirá las exigencias previstas.

El personal contratado o designado transitoriamente si bien pueden acceder a las actividades queda a su voluntad la participación o no.

Ha quedado demostrado en ítems anteriores el predominio de las relaciones sin estabilidad y ante la falta de estadísticas es difícil evaluar aciertos y fracasos de los planes de capacitación.

Al respecto Chudnovsky manifiesta que:

La administración y la burocracia son casi tan antiguas como el gobierno mismo, pero ya hace muchos años se han convertido en una parte cada vez más importante del aparato gubernamental en casi todos los países del mundo. A pesar de esta clara importancia, es probable que tengamos menos información

sistemática acerca de este aspecto del gobierno que acerca de cualquier otro (2015:18).

### Subsistema: Evaluación de Desempeño

#### *- La evaluación de cargos simples en el SINAPA*

El personal con estabilidad sería evaluado una vez al año. Los mecanismos e instrumentos de evaluación de desempeño para los cargos simples se reglamentaron mediante la Resolución N° 21/93 de la Secretaría de la Función Pública.

El personal es evaluado por un Comité conformado a nivel de Dirección Nacional, General o equivalente, integrado por el titular, funcionarios de jerarquía inmediata inferior y el coordinador técnico. Se deberá garantizar la participación de los superiores inmediatos de cada evaluado, la imparcialidad y la objetividad en los procedimientos y la aplicación de las normas. Los agentes serán evaluados de acuerdo a las funciones que efectivamente realicen para el logro de los objetivos de la unidad.

El evaluado debe ser notificado de la calificación y puede solicitar la revisión ante el Comité de Evaluación o autoridad interviniente.

Se establecen cupos para las calificaciones finales, que se podrán superar mediante resolución del titular de la Unidad de Análisis: Muy Destacado: 10 % de los agentes evaluados, Destacado: 20 % de los agentes evaluados y Deficiente: 10 % de los agentes evaluados.

La Resolución N° 21/93 define niveles de evaluación según las tareas, responsabilidades y nivel de formación:

1. NIVEL GERENCIAL: Agentes que cumplan funciones de director nacional, general, director, subdirector o equivalente y personal con funciones ejecutivas hasta el nivel IV.

2. NIVEL MEDIO PROFESIONAL O TECNICO CON PERSONAL A CARGO: Agentes que desempeñan funciones ejecutivas de nivel V y aquellos que cumplan funciones de jefatura no incluidas en los niveles anteriores que requieran la posesión de título universitario.

3. NIVEL MEDIO CON PERSONAL A CARGO: Serán evaluados en este nivel los

agentes que cumplan funciones de jefe de Departamento o equivalentes y personal que desempeña funciones ejecutivas de nivel V no incluidos en el nivel anterior.

4. NIVEL MEDIO SIN PERSONAL A CARGO: Comprenderá a los agentes de los niveles A, B, C y D del SINAPA que cumplan funciones profesionales, técnicas o de asesoría, no incluidos en los niveles anteriores

5. NIVEL OPERATIVO CON PERSONAL A CARGO: Agentes que cumplan funciones de jefe de División, Sección o equivalentes para los que no se requiera título profesional.

6. NIVEL OPERATIVO SIN PERSONAL A CARGO: Agentes no incluidos en los niveles anteriores. El personal con atención al público será evaluado considerando esta circunstancia.

En el Anexo V se presentan los formularios a aplicarse por cada nivel. Estos instrumentos están constituidos por conjuntos de factores para evaluar el desempeño. La ponderación se realiza mediante una escala de cinco posiciones a la que se le adjudica un valor numérico:

- i) Se superan ampliamente – 4 puntos
- ii) Se superan – 3 puntos
- iii) Se logran – 2 puntos
- iv) Se alcanzan ocasionalmente – 1 punto
- v) No se alcanzan – 0 puntos

El valor definitivo de la evaluación se obtiene por la sumatoria de los puntajes y la calificación final mediante la conversión del puntaje a las categorías de la tabla Anexo VI que resuelve el procedimiento en las siguientes categorías:

a) DESEMPEÑO SOBRESALIENTE: Supera ampliamente los requerimientos de la función y logra resultados infrecuentes.

b) DESEMPEÑO MUY BUENO: Supera los requerimientos de la función y logra resultados por encima de lo normal.

c) DESEMPEÑO NORMAL: Satisface los requerimientos de la función y logra resultados adecuados.

d) DESEMPEÑO REGULAR: Alcanza ocasionalmente a cubrir los requerimientos de la función y obtiene resultados por debajo de lo normal.

e) DESEMPEÑO DEFICIENTE: No alcanza a cubrir los requerimientos de la función y obtiene resultados muy por debajo de lo normal.

*- La evaluación de cargos con funciones ejecutivas en el SINAPA*

Los mecanismos e instrumentos de evaluación de desempeño para los cargos con Funciones Ejecutivas se reglamentaron mediante la Resolución N° 393/94 de la Secretaría de la Función Pública.

Se considera "Funciones Ejecutivas" las correspondientes a cargos de conducción, o que presten servicios esenciales para la comunidad, o bien que tengan alta incidencia sobre el manejo de los recursos presupuestarios de la jurisdicción o funciones que involucren el control de unidades organizativas de nivel inferior a Departamento o equivalente y que están incluidas en el nomenclador previsto a tal efecto.

Al ejercicio de funciones ejecutivas se accede a través de los sistemas de selección establecidos y previo cumplimiento de los requisitos generales del nivel escalafonario asignado a la función y de los específicos que se prevean en la convocatoria respectiva.

La Resolución N° 393/94 que reglamenta el Sistema de Evaluación de Desempeño para el personal que ejerce Funciones Ejecutivas establece que será realizada por la autoridad política inmediata superior. En el caso de que no dependa directamente de una autoridad política superior, será evaluado, en primera instancia, por el agente con mayor función ejecutiva del que dependa.

Al iniciarse el período de evaluación, el Evaluador y el Evaluado definirán los objetivos, actividades y resultados a alcanzar durante el período. Los instrumentos de evaluación están conformados por 5 formularios:

A -Plan de Gestión- en el que se describirán objetivos, actividades y resultados previstos.

B -Informe de Avance de Gestión- en el que se registrará el estado de cumplimiento y avance de los objetivos, actividades y resultados planificados.

C -Informe de Evaluación- en el que se ponderará la eficiencia de la gestión.

D -Informe de Evaluación por Factores- referidos a ciertas aptitudes y actitudes del Evaluado.

E -Calificación Global de Gestión- en el que se valorará integralmente el desempeño.

*- La evaluación de desempeño en el SINEP*

La primer diferencia operativa entre SINAPA y SINEP, es que se elimina la calificación “Muy destacado”. El SINEP las reduce a Destacado, Bueno, Regular y Deficiente, aunque no se generaron herramientas de evaluación que apliquen la modificación.

El artículo 69 incluye el concepto de evaluación por objetivos para los cargos simples:

“El desempeño del personal será evaluado con relación al logro de los objetivos, metas y/o resultados tomando en consideración las competencias, esto es los conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes demostradas en el ejercicio de sus funciones, y las condiciones y recursos disponibles.

A este fin, se deberá establecer y comunicar por escrito al inicio del período de evaluación, los objetivos, metas y/o resultados así como de los estándares de cantidad, calidad, oportunidad y/o excelencia a obtener durante tal período por cada empleado, grupo o equipo de trabajo o unidad organizativa según se establezca, los que servirán como parte de los parámetros de evaluación y de la debida rendición de cuentas.

Podrá disponerse de una instancia de preevaluación semestral con el objeto de proceder con las adecuaciones del desempeño o de los estándares exigibles para el resto del período (art 69).

Respecto de los instrumentos de evaluación, se establece que deberán ser diseñados según las especificidades de las tareas, según los niveles escalafonarios y tramos de cada agrupamiento, así como de las funciones ejecutivas o de jefatura.

Deben contemplarse en el diseño de evaluación de las tareas en equipo y habilita la posibilidad de mecanismos de autoevaluación como parte del proceso (art 70).

*- La evaluación de desempeño del personal contratado por el art. 9° de la Ley Marco*

La resolución 48/02 que reglamenta las contrataciones, prevé instancias de evaluación de desempeño a realizarse por lo menos cada seis meses, con los instrumentos aportados por la Resolución 21/93.

No surge de las normas el objeto de esta instancia, ya que la evaluación de desempeño para los contratados no es vinculante, ni para la renovación de contrato ni para el cambio de grado.

### *La Evaluación de Desempeño de los agentes durante el periodo 2003/2015*

Puede observarse que la normativa avanzó hacia la evaluación por resultados para todos los niveles, aunque no hubo ningún tipo de avance hacia la implementación, por lo que se continuó utilizando los instrumentos de desarrollados en la década del 90 para el SINAPA.

En el caso de las funciones ejecutivas tampoco se generaron nuevos instrumentos y tal como en las simples, los instrumentos están previstos para posiciones permanentes. Como ya se ha mencionado más arriba, el número de designaciones transitorias supera ampliamente a las permanentes.

Se dan tres situaciones posibles respecto de la evaluación y la forma de designación:

- 1- Personal que no revista en ningún régimen y es incorporada para ejercer funciones ejecutivas en forma transitoria, en este caso no son evaluables.
- 2- Agentes que han accedido mediante mecanismos de selección a cargos simples y son convocados a ejercer transitoriamente cargos con funciones ejecutivas dentro del mismo organismo. En este caso, según el Dictamen de ONEP 1482/07 se evaluarán el cargo que haya ejercido por más tiempo.
- 3- Agentes que han accedido mediante mecanismos de selección a cargos simples y son convocados a ejercer transitoriamente cargos con funciones ejecutivas en otro organismo:

Este último caso genera una situación por demás confusa. Para cubrir esta situación el agente no estaría en comisión de servicios ni en condición de adscripción donde están previstos los mecanismos de evaluación de desempeño. Habitualmente se otorga una licencia por cargo de mayor jerarquía. La Decisión Administrativa 446/99 podría solucionar la cuestión, ya que da por cumplidos los requisitos de capacitación y evaluación con la máxima calificación a los agentes que hayan sido convocados para cumplir funciones de carácter político y/o de nivel extraescalafonario. Sin embargo estas designaciones no revisten condición política o extraescalafonaria, por lo que no

correspondería su aplicación. Por otro lado, la norma prevé que la designación transitoria no puede operar en desmedro de la carrera administrativa.

De la situación descrita sobre las evaluaciones de desempeño con funciones ejecutivas, de la transitoriedad de estas designaciones, más la situación de los agentes de planta permanente que son evaluados mediante un sistema de cupos y los contratados que son evaluados sin ningún objetivo resulta un sistema plagado de inequidad.

“Las prácticas de promoción son subjetivas y clientelares. La implementación de los sistemas de evaluación de desempeño se ve inhibida por la dificultad para construir parámetros representativos para aislar favores personales que afectan la neutralidad para construir mediciones confiables de desempeño y de aspectos actitudinales. En el sector público la neutralidad es aún más difícil de lograr que en el privado, ya que existe un alto margen de discrecionalidad en la medida que las posiciones más altas de la escala administrativa son evaluados por funcionarios políticos, que no siempre dan prioridad a variables de mérito en la gestión, sino a la mayor o menor maleabilidad de los directores de carrera frente a sus demandas (Tesoro, 1999)” (Scialpi 2002).

### **Subsistema: Carrera Administrativa**

La Ley Marco establece que los mecanismos de carrera administrativa deberán contemplar la aplicación de criterios para la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción. Así como el derecho a la igualdad de oportunidades en el desarrollo de carrera administrativa.

El régimen de carrera aplica únicamente a los agentes de planta permanente, cuyo acceso se da exclusivamente mediante los mecanismos de selección que contemplen los principios de transparencia, de publicidad, de igualdad de oportunidades y de trato, y de mérito para determinar la idoneidad para el cargo o función a cubrir.

El Decreto 214/06 establece que, “La designación de personal en cargos de carrera sin la aplicación de los sistemas de selección establecidos de conformidad con los principios convenidos en el presente convenio no reviste en ningún caso carácter de

permanente ni genera derecho a la incorporación al correspondiente régimen de estabilidad (art.19).

Tanto el SINAPA como el SINEP entienden la carrera administrativa como el producto resultante de formación y rendimiento laboral.

En ambos sistemas el acceso a un nivel superior se da solo mediante concurso, sin embargo el SINEP prevé un arrastre de grados mediante una fórmula de cálculo. Así como el acceso a Funciones Ejecutivas también es dado por mecanismos de concurso.

En el caso de las jefaturas, el SINAPA no preveía al acceso por concurso, era suficiente un dictamen de la Comisión Permanente de Carrera. La Resolución 115/96 de la Secretaría de la Función Pública se centraba los requisitos de la unidades organizativas y los procedimientos para solicitar esa asignación, es decir en el cargo y no en las condiciones para ocupar el cargo.

El SINEP incorpora que el Suplemento por Función de Jefatura será percibido por quienes hubieran accedido al cargo mediante los correspondientes mecanismos de selección.

Respecto de la promoción horizontal o de grado, el SINEP simplifica la escala del SINAPA en tres calificaciones no inferiores a "BUENO", o equivalente, o de dos superiores y los créditos de capacitación se computaban por periodo de promoción pasan a computarse por periodo de evaluación.

Para el SINAPA una vez alcanzado el grado 10 la carrera quedaba estancada, el SINEP habilita la posibilidad de asignar grados extraordinarios una vez superado el máximo.

Dos figuras son especialmente novedosas en el SINEP, el “tramo” y el “cambio de agrupamiento”.

El escalafón prevé tres tramos: general, intermedio y avanzado.

- General: se accede mediante los mecanismos de ingreso y comprende los 10 grados básicos.

- Intermedio: no es obligatorio asignarlo o solicitarlo. Solos se puede acceder a partir del grado 4. Requiere de capacitación específica y de la acreditación de experiencia y competencias laborales que habiliten al empleado para realizar actividades más complejas y eventualmente conducir equipos de trabajo. Supone responsabilidad sobre el cumplimiento de objetivos. Implica el cobro de un adicional del 15%, sobre el salario base del Nivel Escalafonario de revista.

- Avanzado: no es obligatorio y solos se puede acceder a partir del grado 8. Requiere de capacitación específica y de la acreditación de experiencia y competencias laborales que le permitan ejercer su ocupación o función con elevado o máximo nivel de experticia reconocida por pares y superiores, con la responsabilidad máxima acorde a su nivel, en el cumplimiento de objetivos. Implica el cobro de un adicional del 30%, sobre el salario base del Nivel Escalafonario en que revista el agente.

El avance de tramo implica también una mayor cantidad de horas de capacitación para la promoción de grado.

La promoción de Tramo se da mediante un procedimiento público fehaciente, no es un trámite obligatorio ni inmediato. El agente debe solicitar pasar por un procedimiento para demostrar un mayor dominio de las competencias requeridas para su puesto, oficio o profesión.

El concepto del tramo es que este mayor dominio se adquiere no solo por capacitación, sino también por experiencia laboral. La promoción de grado se da cada 2 o 3 años, por lo que mínimamente hay 8 años de experiencia para el tramo intermedio y 16 para el avanzado.

El artículo 32 del SINEP prevé la posibilidad de que los agentes soliciten cambio de agrupamiento. Aquellos incorporados por los mecanismos de selección al agrupamiento General que posteriormente a su incorporación adquirieran las condiciones para integrar los agrupamientos Profesional o Científico Técnico podrán solicitarlo. El Estado accederá solo en el supuesto de existir necesidades de servicio.

Respecto del cambio de agrupamiento Salas y Wegman (2016) observan que este instituto cumple una doble función. Por un lado es una herramienta útil para satisfacer necesidades de la organización de contar con personal más calificado y por otro cumple la función de sistema de movilidad interna. Las capacidades y competencias existentes capitalizan con las adquiridas por los trabajadores. Por otro lado es un poderoso incentivo para los trabajadores, particularmente para los jóvenes que continúan sus estudios universitarios pues no solo promueve de Nivel sino que se incorpora al agrupamiento profesional.

*La carrera administrativa de los agentes durante el periodo 2003/2015*

Entre las cláusulas transitorias del SINEP se estableció que mientras no se hubieran reglamentado los mecanismos de selección, capacitación y evaluación continuarían vigentes los del SINAPA (art.120).

Mediante lo ordenado por la Resolución 79/08 de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública se implementó el procedimiento de reencasillamiento del personal bajo el escalafón SINAPA al SINEP.

El procedimiento incluyó una revisión profunda del total de las plantas de personal, ya que la información requerida incluía al personal contratado. Se solicitaba información precisa y documentación respaldatoria de la situación de cada agente.

Las propuestas de reencasillamiento fueron sometidas a veeduría gremial y formalizaban mediante una resolución conjunta entre la Secretaría de la Gestión Pública y cada organismo incluido en el convenio.

Este procedimiento permitió una visión general de la situación de los agentes respecto de la carrera.

- *Promoción de grado*

El artículo 120 del SINEP habilitó por única vez una actualización de la carrera mediante la promoción de grado de los agentes que no contaban con la cantidad de créditos requeridos, debiendo cumplimentarlos dentro de los 36 meses contados a partir de la homologación del Convenio.

Como ya se ha mencionado respecto de la promoción de grado, el SINEP simplifica los requerimientos respecto de la cantidad de evaluaciones y la cantidad de créditos requeridos que pasa a contabilizarse por periodo de evaluación.

La diferencia sustancial se da sobre la Bonificación por Desempeño destacado. El SINEP prevé que el agente en condiciones de ascender de grado y de percibir la Bonificación en un mismo periodo, debe optar entre dicha percepción o la respectiva promoción del grado<sup>16</sup>.

- *Promoción de tramo*

El artículo 119 del SINEP dejó para una reglamentación posterior los criterios para la implementación de la Promoción de Tramo.

---

<sup>16</sup> Resolución SGP N° 98/08

La Resolución N° 24/11 de la Secretaría de Gabinete reglamentó un régimen extraordinario para la promoción de tramo mediante el reconocimiento de actividades de capacitación avaladas para tal fin.

Recién en septiembre de 2012 mediante la Resolución N° 321/12 de la Jefatura de Gabinete se pautó el Régimen de valoración para la promoción del tramo. Este requiere que el trabajador acredite “mayor dominio en las competencias laborales específicas de su profesión, tecnicatura, oficio o servicio en el ejercicio del puesto de trabajo o función asignada mediante al menos UNA (1) actividad de valoración” (art.9°).

La reglamentación reconoce 8 modalidades de valoración:

a) Certificación de un servicio específico relevante y de excelencia en el desempeño de sus labores.

b) El diseño de mejoras o innovaciones relevantes y viables para la gestión del desempeño del área o jurisdicción mediante la elaboración de un documento inédito y de autoría individual.

c) La producción de investigaciones, estudios e informes inéditos, complejos o de relevancia significativa para una política pública estratégica no comprendidos en las acciones a su cargo.

d) El dictado de una actividad de capacitación, cuya carga horaria o de publicaciones de su autoría que comporten la transmisión y/o el desarrollo de competencias laborales especializadas.

e) La ejecución de pruebas de suficiencia o de valoración técnico profesional elaboradas por el Comité de Acreditación creado al efecto.

f) La certificación de competencias profesionales, técnicas y laborales por instituciones habilitadas oficialmente.

g) La obtención de títulos de estudios universitarios de posgrado otorgados por universidades.

h) Las que se habiliten previo dictamen favorable del INAP.

#### *- Cambio de agrupamiento*

El artículo 32 del SINEP habilita la posibilidad de cambio de agrupamiento para los niveles B, C, y D del agrupamiento general que adquirieran las condiciones necesarias para incorporarse al Agrupamiento Profesional o Científico Técnico. Las postulaciones solo serán aceptadas en caso de existir requerimientos de servicios acordes a la expertise adquirida.

El Régimen para la Administración del Cambio de Agrupamiento Escalafonario fue aprobado por la Resolución N° 40/10 de la Secretaría de la Gestión Pública.

*Promoción vertical: cambio de nivel, acceso a funciones ejecutivas y de jefatura*

Las observaciones respecto del cambio de nivel y acceso a funciones ejecutivas se corresponden con lo expuesto en el apartado “El acceso al SINPA/ SINEP durante el periodo 2003/2015”.

*Observaciones generales sobre de la implementación del SINEP*

Respecto de la relación de empleo público se consumó la reformulación de la carrera administrativa tal como se había anunciado. Los cambios sustanciales fueron la promoción de tramo y el cambio de agrupamientos. La evaluación de desempeño por objetivos prevista no se implementó.

Recién a partir de 2013 hubo una masa de procesos de selección, aunque no se ha tenido acceso a información cuantitativa que indique cuantos cargos efectivamente se concursaron y cuantos agentes resultaron incorporados. Sobre cobertura de cargos de jefaturas y funciones ejecutivas predominó la discrecionalidad.

Los contratos por artículo 9° de la Ley Marco, superan ampliamente el límite previsto (15%), sin embargo para concretar cada contratación una autoridad certifica que no se supera ese porcentaje sin mediar objeción del resto de las instancias intervinientes.

Asimismo sobre la capacitación, en las memorias anuales se información sobre el empeño puesto en el tema pero no sobre los resultados.

*Notas*

Si bien el SINEP fue una mejora, quedaron muchas cuestiones pendientes de reglamentación como la gestión por resultados, el Nomenclador Clasificador de Puestos y Funciones o el Directorio Central de Competencias Laborales y Requisitos Mínimos, entre otros.

Las designaciones en cargos con funciones ejecutivas se realizaron sin concursos y muchas veces por excepción a los requisitos mínimos, esto en un claro alineamiento a los Modelos Latinoamericanos Críticos.

Respecto del personal contratado, es sorprendente la naturalización sobre el incumplimiento de la restricción del 15% no solo con la anuencia de las entidades gremiales sino también con los entes de control.

Respecto de la capacitación, no hay elementos que permitan verificar el impacto en la política pública o en el desarrollo de competencias.

Respecto de la evaluación de desempeño, podría afirmarse que fue el gran ausente del periodo, todo el énfasis puesto en los discursos sobre la gestión por resultados, cae en saco roto donde ni si quiera se desarrollaron instrumentos de evaluación que acompañen la idea y la normativa.

En primer lugar, la evaluación de desempeño aplica solo al personal de planta permanente, es decir a la minoría. La evaluación del personal contratado no es más que una expresión de deseo ya que no es vinculante con ningún instituto jurídico.

La evaluación para cargos con funciones ejecutivas tiene prevista la evaluación de la gestión y los resultados, pero como la cobertura de estos cargos se ha nutrido de la política y no de la carrera tampoco aplica.

## 9. Conclusiones

---

Según los Considerandos del Decreto 993/91, el SINAPA se proponía “un reordenamiento escalafonario sustentado en los principios de mérito, capacitación y sistemas objetivos de selección y productividad como fundamentos del ingreso y la promoción de los agentes públicos”(…) “consagrando en su articulado la diversidad de institutos propios de la carrera administrativa basada en modernas técnicas de gestión gerencial y profesionalización en todo su desarrollo” (…) “un instrumento idóneo para superar las falencias existentes en el actual desarrollo de la carrera administrativa, dado que incluye reglas tendientes a jerarquizarla y a crear incentivos reales”.

El SINEP entra en vigencia para perfeccionar al SINAPA, “como indicador de esta nueva etapa de la historia administrativa nacional y del fortalecimiento de la capacidad institucional de un Estado en democracia al servicio de la gente”(Anexo Decreto 2098/08).

En 1996 Alejandro Estévez presentaba su tesis "El cambio de escalafón en la Administración Pública Argentina; sus principales núcleos problemáticos", ante esta misma Maestría. Su trabajo indagaba sobre las consecuencias del reescalafonamiento producto del traspaso del escalafón del Decreto N° 1428/73 al SINAPA. Entre sus conclusiones puede leerse:

“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” (Estévez 1996:108).

A pesar de haber transcurrido más de 20 años y otro cambio escalafonario es posible aplicar la misma conclusión a esta tesis.

Ya en aquel momento Estévez había detectado que los concursos destinados a cubrir niveles tanto de Funciones Ejecutivas, como los A y B estaban condicionados por criterios políticos, como una manera de legitimar al grupo político hegemónico.

Lo observado en el presente trabajo muestra que aquello que en ese momento era “percibido” particularmente en el caso de los cargos con Funciones Ejecutivas, en éste fue implementado sin un hacer como que se hace. Es decir saltando directamente la instancia del concurso, una práctica sin justificación técnica para un periodo de doce años de continuidad de signo político.

Estévez concluye que un escalafón mal diseñado para su contexto social “llevaría a los actores escalafonados a buscar conductas adaptativas (tanto negativas como positivas)”. Es difícil justificar las desviaciones en la aplicación y reglamentación del SINEP como conductas adaptativas en un contexto de alta estabilidad política.

Con la implementación del SINAPA se suponía que se alcanzaría una revalorización de la responsabilidad jerárquica de los puestos según la complejidad de las tareas, la reposición de los mecanismos de concurso para el acceso y la limitación temporal a los cargos directivos. Sin embargo se reconocieron practicas incorrectas que afectaron la legitimidad del sistema, tales como las contrataciones que habilitaron la generación de estructuras y la distorsión de la pirámide salarial “Si en el campo de los recursos humanos se siguen desarrollando practicas disfuncionales con el sentido de la profesionalización, se afecta la capacidad administrativa” (Bonifacio, 1995).

Si bien el SINEP está alineado con la CIFP, operativamente el cambio fue cosmético ya que no se reglamentó lo concerniente a gestión por resultados, no se conformaron el Nomenclador Clasificador de Puestos y Funciones ni el Directorio Central de Competencias Laborales y Requisitos Mínimos, tampoco hubo homologación de cargos, ni se reglamentaron las orientaciones profesionales en los agrupamientos. Las modificaciones significativas que aplicaron, se limitan al grado extraordinario, la simplificación del régimen de promoción y la promoción de tramo que no fue reglamentada hasta 2012.

El discurso y la normativa fueron coherentes con el Modelo Burocrático Clásico respecto de los mecanismos de selección, idoneidad e igualdad de oportunidades fueron conceptos ordenadores. Sin embargo, en lo que respecta a las designaciones en cargos con funciones ejecutivas el mecanismo de designación transitoria, la excepción a los requisitos mínimos y la cantidad de designaciones bajo esos mecanismos remiten sin lugar a duda a

los Modelos Latinoamericanos Críticos. De manera similar en el caso de los concursos para cargos simples y el valor de la igualdad de oportunidades fue de dudosa aplicación. Las reglamentaciones hicieron que la experiencia adquirida como contratado por el artículo 9 ° de Ley Marco se computaran diferente a la de otro ámbito.

Sobre la cantidad de procesos resueltos y su impacto en la gestión, debe observarse que el número de vacantes descongeladas no representa la cantidad de cargos concursados y menos aún la cantidad de designados<sup>17</sup>.

Respecto de la capacitación, Nejamkis y Abal Medina en el año 2001 señalaban que la necesidad de acumulación de créditos para el cambio de grado había hecho que se cambiara el foco de la capacitación. Sostenían su afirmación sobre el análisis de un documento interno del INAP donde se daba cuentas de que la masiva oferta de actividades de capacitación al no contemplar las necesidades específicas de los organismos ni de los agentes, se había perdido el valor de la capacitación como fuente de crecimiento organizacional. El personal se inscribía en los cursos en función de la disponibilidad horaria y de los créditos que otorgaban. La implementación de los Planes Institucionales y Operativos de Capacitación fue una sana medida tendiente a corregir esta desviación, aunque como ya se ha visto, los resultados son subjetivos.

La capacitación es un valor reconocido por todos los modelos de gestión y de fuerte presencia en los discursos. Desde el inicio del periodo bajo análisis se propuso correr el eje de la capacitación hacia el logro del objetivo de la política y a la generación de competencias (Bonifacio 2003). No es intención poner en duda la calidad de la capacitación impartida, el problema es que al no desarrollarse previsiones o instrumentos que permitan controlar el impacto en la política pública o en el desarrollo de competencias cualquier aseveración que se haga al respecto no tiene sustento.

Al momento de diseñar el SINEP estás y otras fallas ya habían sido detectadas, al punto que Bonifacio en 1995 señalaba que, la función pública se politizaba para evitar resistencias burocráticas, “aumentar la motivación de los asesores e, incluso, para agradecer a las personas su actividad política”, que para evitar desviaciones era necesario asegurar los objetivos estratégicos del estado mediante la capacidad de gestión mediante una buena administración de los recursos humanos. Bonifacio no cree que las falencias se

---

<sup>17</sup> Durante la revisión de los procesos ordenada por el Decreto 254/15 (Macri) se detectaron procedimientos correspondientes al llamado 2013 sin finalizar

solucionen simplemente con cambios normativos, sino que se requieren cambios en la cultura gubernamental y administrativa.

Pese a todo, la historia se repitió y en algunos puntos la operatoria volvió a alejarse de la norma (como en las designaciones), en otros el cumplimiento de la norma se vació de contenido (como en las evaluación de desempeño) y peor aún, no se implementó (como la gestión por resultados).

El caso del personal contratado es sorprendente. Se establece una restricción por la cual el máximo de personal contratado por jurisdicción no debe superar el 15% de la planta. El incumplimiento de esta cláusula se naturalizo en tal forma que no solo las entidades gremiales miraron para otro lado, sino que también los entes de control no realizaban observaciones al respecto.

Esta falta de coherencia con el marco normativo, está totalmente alineado con lo que sostiene Salas cuando manifiesta que “no todo el personal está llamado ocupar funciones de carrera” (2006).

En el desarrollo de esta tesis se observan dos componentes de peso, por un lado el incumplimiento de normas y por otro (y además) la responsabilidad de gestión. Respecto del incumplimiento de las normas, probablemente sea necesario un sinceramiento respecto del ser, el parecer y el deber ser. *No hay obligación de cumplir lo que no está escrito, pero si lo que está escrito tampoco se cumple, solo queda la anomia, algo poco deseable para las funciones del Estado.* Si esto no es novedad, la pregunta que queda pendiente de respuesta es: ¿cuál es el objetivo de formalizar una norma que no se va a cumplir?. Respecto de la gestión de los recursos humanos, ni lo normado ni lo actuado ha sido novedoso y lo que podría haberlo sido no se implementó.

Tanto el discurso como lo normado tienen como línea conductora al modelo Burocrático clásico y toma de la muy criticada NGP la Gestión por Resultados, sin embargo hay un énfasis puesto en la cuestión política y sobre el compromiso ideológico que remite sin lugar a dudas a hacia los modelos Latinoamericanos críticos, asimismo el énfasis en las acciones se identifica con ese modelo.

Un sistema de escalafón se supone establece el corte entre lo político y lo técnico, unos acompañan al gobierno de turno y los otros gestionan y aseguran la continuidad de los procesos. Ministro, Secretario, Subsecretario y asesores por un lado y los cargos

previstos en las estructuras organizativas e incorporados al nomenclador de funciones ejecutivas de la Secretaría de la Gestión Pública.

La invasión de la política sobre la carrera administrativa fue de doble entrada en las estructuras. Desde las bases el ingreso discrecional de personal contratado tanto por el artículo 9° como los convenios con las Universidades y desde arriba, las designaciones transitorias fueron la formalización de la función política que fue bajando en las estructuras.

Respecto del carácter masivo de los descongelamientos de cargos, caben los dichos de Oscar Oszlak al diario La Nación el día 5 de abril del 2015 cuando se lo preguntó “¿A que responden las designaciones excesivas de personal de confianza? – Responden habitualmente a una o más de las siguientes casusas: 1) ante la eventualidad del partido gobernante no consiga un nuevo mandato, se trata de ocupar la mayor cantidad de posiciones dentro del aparato estatal, sea para conservar la base del poder y las prebendas asociadas a esos puestos, o para socavar la acción del futuro gobierno; 2) ante la presión de personal de designación política en planta transitoria, el responsable político decide traspararlo a la planta permanente antes de abandonar el poder; 3) ante la necesidad de neutralizar e hibernar a personal sospechado de sostener otro credo político se lo mantiene inactivo, y se designa entonces a los leales que deban hacer la tarea en forma militante”.

Uno de los aspectos críticos de los cargos con funciones ejecutivas es su condición de nexo entre las instancias políticas y burocráticas. La diferencia que cada una de estas instancias realizará sobre lo ponderación de los requisitos (lealtad-idoneidad) para cubrir un cargo es una fuente de tensiones no reconocida públicamente pero si operativamente.

Como se ha podido ver en el desarrollo de este trabajo, el problema no es nuevo. En algún momento será necesario sincerar las propuestas para determinar que cargos están realmente dentro de esa lógica (lealtad vs. Idoneidad) y cuáles no. En este punto vale preguntarse por qué la cuestión política tiene igual peso en una designación para un cargo que cumple funciones transversales, donde las acciones están encorsetadas por marcos normativos (administración financiera, recursos humanos, compras, contrataciones, etc.) que en uno para tareas sustantivas donde rigen marcos legales pero las acciones están orientadas por las políticas públicas que decide el gobierno.

“Una de las restricciones estructurales que nos parece no ha sido tomada en cuenta es la concepción que tienen los partidos políticos en América Latina acerca del aparato del

Estado. Esta concepción que está arraigada en la más profunda de las tradiciones, y que tiene que ver con elementos culturales, políticos-patrimonialistas, de incentivos económicos. Es en este sentido un denominador común la mirada del estado como botín de guerra luego de la batalla electoral” (...) “los partidos políticos tienden a creer que cuando asumen el gobierno es el comienzo del Estado” (...) “Esta concepción dificulta la generación de continuidades institucionales, de la construcción de políticas de largo plazo, y atenta contra la consolidación de una burocracia” (Abal Medina, Nejamsky 2001:11) .

El problema entonces, ya no es a que modelo de gestión corresponde el estilo de administración sino, sí los políticos están preparados para llevar adelante la administración que ellos mismos proponen. El problema, no estaría en la gestión o en la técnica de manejo de recursos humanos, *sino en la calidad del juego político*. La falta de aplicación de las normativas vigentes, (o su desvirtuación constante) como así también la falta de consensos políticos estables sobre los grandes objetivos que debe perseguir el Estado, serían los elementos explicativos del fenómeno.

## 10.Una reflexión final

---

En un tiempo no muy lejano será necesario un replanteo total sobre el empleo público. Especialmente sobre la estabilidad y los mecanismos de retención de los trabajadores públicos en función de la incorporación de las generaciones criadas en la tecnología, las redes sociales y lo que esté por venir.

Ya hace muchos años Mayntz (1972) observaba que las organizaciones requieren de las personas para garantizar y dar sentido a su existencia y que es su responsabilidad generar alicientes para captarlas y sostenerlas. Mayntz explica que, “Estos alicientes pueden ser de naturaleza financiera o consistir en ventajas personales; en asegurarles la vida, en la protección o representación de sus intereses o incluso en la satisfacción de necesidades personales por medio del prestigio, la influencia, la actuación o el contacto social”.

La generación que se está incorporando al mundo laboral, los “milenials” en general no pretenden estabilidad laboral, privilegian su vida personal y la libertad para manejar sus horarios.

En un contexto de calidad y cantidad de oferta laboral (público y privado) la estabilidad perderá significado, especialmente para los empleados (o candidatos a) de mayor calificación.

El Estado como empleador deberá revisar los incentivos para retener a los trabajadores en función de garantizar la continuidad de los procesos necesarios y la captación de personas calificadas para las tareas.

## Referencias bibliográficas

- Abal Medina, Juan Manuel; Nejamkis, Facundo Patricio (2001)- “Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público” - “Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política – Sociedad Argentina de Análisis Político -14 al 17 de Noviembre de 2001
- Abal Medina, Juan Manuel - Iniciativas de fortalecimiento institucional en la Argentina: hacia una nueva concepción del Estado - Reformas y Gobernabilidad: lecciones de experiencias nacionales – Ponencias presentadas en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Ciudad de Guatemala, 7 – 10 de noviembre de 2006) – Publicado por la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros
- Abal Medina, Juan Manuel, Cao, Horacio (Compiladores), (2012). Manual de la Nueva Administración Pública (pp.29-65). Buenos Aires: Ariel.
- Asociación de Administradores Gubernamentales – Publicación: Aportes para el estado y la administración gubernamental - año 18 - no 30 - Diciembre de 2012 – Recuperado de : <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/Aportes30.pdf>
- Astrita, Martín; Bonifacio, Santiago; Del Cogliano Natalia - Manual de la Nueva Administración Pública - Abal Medina, Juan Manuel, Cao, Horacio (Compiladores), (2012).Capitulo 5. Relaciones intergubernamentales (RIGs) en la administración pública argentina, 5.1 El Estado multinivel. Buenos Aires: Ariel
- Bernazza, Claudia; Ronis, Matías (2013). Proyecto de Nación y empleo público: cuando las convicciones cuentan– FLACSO Argentina, Área Estado y Políticas Públicas – Recuperado de [http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/produccion\\_academica/1382644793\\_proyecto\\_nacion\\_y\\_empleo\\_bernazzaronis.pdf](http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/produccion_academica/1382644793_proyecto_nacion_y_empleo_bernazzaronis.pdf)
- Bernazza, Claudia; de Pascual, María Celeste (2012) - Continuidades y rupturas en la formación para el gobierno y la gestión de lo público - Capacidades políticas y estatales al servicio de un Proyecto de Nación – Aportes para el debate - Instituto GESTAR) <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/continuidades-rupturas-formacion-para-el-gobierno-bernazza-pascual-.pdf>
- Blutman, Edgardo; Cao, Horacio; (Colaboración de Cecilia Lavena– Ivana González) (2016) - Alimentando el Debate de la Gestión Pública: La mesa está servida en América Latina - Estado y Administración Pública: Paradojas En América Latina - UBA, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones en

Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión – Documento de Trabajo Año 8. Número especial –Recuperado de [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin\\_ciap\\_08\\_ne.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_ciap_08_ne.pdf)

Bonifacio, José Alberto (1995) – La experiencia Argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación – Revista CLAD Reforma y Democracia N° 4 (Julio 1995).

Bonifacio, José Alberto y colaboradores (2003) - LA POLÍTICA DE FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS DEL INAP - Buenos Aires– Recuperado de : [https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2016/02/La\\_politica\\_de\\_formacion\\_de\\_funcionarios\\_del\\_INAP\\_Bonifacio.pdf](https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2016/02/La_politica_de_formacion_de_funcionarios_del_INAP_Bonifacio.pdf)

Bonifacio, Jose Alberto (2004); Servicio Civil y Gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición –Revista Administración Pública, INAP, numero 110 (enero-abril 2004). Recuperado de: [http://www.inap.mx/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=90&Itemid=483](http://www.inap.mx/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=483)

Borsotti, Carlos A (2003) – Temas de metodología de la investigación en ciencias sociales empíricas – Miño y Davila, Madrid.

Bourdieu, Pierre; Chamboredon Jean-Claude; de Pas Serón, Jean Claude (1975) - EL OFICIO DE SOCIÓLOGO Presupuestos epistemológicos - Siglo Veintiuno Editores, Argentina. Recuperado de [:http://www.op-edu.eu/media/El\\_oficio\\_de\\_sociologo\\_Bourdieu\\_Passeron.pdf](http://www.op-edu.eu/media/El_oficio_de_sociologo_Bourdieu_Passeron.pdf)

Bunge, Mario (2004). El individualismo y el holismo: prácticos. Emergencia y Convergencia. Novedad cualitativa y unidad de conocimiento. Barcelona: Gedisa.

Campos Río, Maximiliano (2017) - Capacitación de la Alta Dirección Pública en la Argentina Un estudio de caso en perspectiva comparada - Estado y Administración Pública - Trabajo preparado para su presentación en el 9.o Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017- Recuperado de : <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmF0cyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSzVZPiJzOjQ6IjE2MjkiO3OiO3M6MT0iaCI7czozMjoiMTc0OTNiYTU4MDIwYzAyZTEyNGMyMTE0NTdiYmZiODAiO30%3D>

Cao, Horacio, Rey Maximiliano (2015) - El modelo de administración pública en cuestión. Visiones desde América Latina. Revista Nueva Sociedad N° 257, julio agosto 2015, ISSN: 0251-3552. Recuperado de [www.nuso.org](http://www.nuso.org).

Cao, Horacio; Blutman, Edgardo; Lavena, Cecilia; Gónzales Ivana - XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11 nov. 2016 1 Los modelos latinoamericanos de gestión pública en debate – Recuperado de: <http://www.horaciocao.com.ar/wp-content/uploads/2017/04/Los-modelos-latinoamericanos-de-gestion-publica.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2003)– Carta Iberoamericana de la Función Pública. Recuperado de <http://www.clad.org/>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) – XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD- Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) - Consenso de México – XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado” – México, Distrito Federal, 3 y 4 de julio de 2014. Recuperado de <http://www.clad.org/>

Cerrillo I Martínez, Agustí (2005) – Introducción - La gobernanza hoy: 10 Textos de Referencia - Instituto Nacional De Administración Pública Madrid - Colección: ESTUDIOS GOBERNA –

Coutinho, María Eugenia (2016)- Directivos públicos – Funcionarios políticos. Una relación débilmente institucionalizada - Argentina – GPS del Estado, CIPPEC-ASAP - Recuperado de: <http://www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-cambios-continuidades-y-desafi-1/>

Chudnovsky, M. (2015). Entendiendo las diferencias entre las reglas de acceso y de ejercicio de poder: una mirada dentro del Estado - CIPPEC – GPS del Estado – <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1122.pdf>

Derry Ormond y Elke Löffler (1999). Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (Feb. 1999). Caracas – Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/013-febrero-1999/nueva-gerencia-publica-bfque-tomar-y-que-dejar-1>

Diccionario Real Academia Española: <http://dle.rae.es/?id=0mFlSCm>

Diccionario Wordreference: <http://www.wordreference.com/sinonimos>

Dictamen: Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), 14 de Abril de 2016 - Expediente: S04:0056020/15 - Número Dictamen: 75 -Procurador: CARLOS F. BALBIN

- Dieguez, Gonzalo y Gasparin José (2016).- El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?. Documento de Políticas Públicas, área de Estado y Gobierno, Programa de Gestión Pública, Análisis 162, abril 2016. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1082.pdf>
- Estévez, Alejandro M. (1996) - "El cambio de escalafón en la Administración Pública Argentina; sus principales núcleos problemáticos." – Tesis Maestría en Administración Pública.
- Estévez, Alejandro M. (2003) - El Nuevo Management Público después de la reforma del Estado Argentino. Recuperado de <http://panel.inkuba.com/sites.pdf>
- Estévez, Alejandro M. (2001) Una comparación entre la teoría de la calidad total y el Nuevo Management Público; Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Etzioni, Amitai (1975). Organizaciones Modernas. Mexico: Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana.
- Fassio, Adriana; Pascual, Liliana (2015) – Apuntes para desarrollar una investigación en el campo de la administración y el análisis organizacional - Eudeba
- Frederickson, H. George (1983). Nueva Administración Pública. Mexico: NOEMA Editores Mexico.
- Freidin, Betina – (2007) El proceso de construcción del marco teórico en el diseño de investigación cualitativa - Práctica de la investigación cuantitativa y cualitativa. Articulación entre la teoría, los métodos y las técnicas. Compiladora: Ruth Sautu - Lumiere
- García Delgado, Daniel; Ruiz del Ferrier, Cristina (2013) - El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal -Revista Estado y Políticas públicas N° 1. ISSN 2310-550X - FLACSO Argentina - [http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista/numero-1\\_1](http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista/numero-1_1)
- Gasparin, José (2016)– Metamorfosis de Sector Público CIPPEC– GPS del Estado – Nacional <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1122.pdf>
- Gordillo, Agustín A. (1974) – Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I – Parte General, Capítulo XIII, Agentes Públicos – Recuperado de [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo1/capituloXIII.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloXIII.pdf)

- Guadarrama Sánchez, G. (2003). Gerencia pública y política social en Latinoamérica . *Economía, Sociedad y Territorio*, IV (13), 127-162. – Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/111/11101306/>
- Harmon, Michael M; Mayer, Richard T. (2001) – Teoría de la Organización para la Administración Pública – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Fondo de Cultura Económica – México
- Iacoviello, Mercedes; Tommasi, Mariano; Zuvanic, Laura (colaboradora) (2002) - Diagnostico Institucional de Sistemas de Servicio Civil – Banco Interamericano de Desarrollo, Dialogo Regional de Políticas Públicas – Recuperado de : <https://aaep.org.ar/wp-content/uploads/2016/02/Diagno%CC%81stico-institucional-de-sistemas-de-servicio-civil-caso-de-Argentina.pdf>
- Iacoviello, Mercedes; Llano, Mercedes (2016) - Política y Burocracia. Apuntes de una relación (históricamente) difícil - Argentina – GPS del Estado, CIPPEC-ASAP - Recuperado de: <http://www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-cambios-continuidades-y-desafi-1/>
- Iacoviello, Mercedes, & Llano, Mercedes. (2017). Trust over merit: the impact of presidential power concentration on public personnel management in Argentina. *Temas y Debates*, (33), 91-105. Recuperado en 26 de noviembre de 2017, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-984X2017000100004&lng=es&tlng=en](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X2017000100004&lng=es&tlng=en).
- INAP – Guía Metodológica para la elaboración de planes institucionales de capacitación - Dirección del Sistema Nacional de Capacitación - Programa de Asistencia Técnica para la Planificación y Evaluación de la Capacitación
- Isuani, Ernesto Aldo (2011) – Tres enfoques sobre el concepto de Estado – MAP- UBA - <http://www.aldoisuani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-Enfoques-sobre-el-concepto-de-Estado11.pdf>
- Krieger, Mario J. (2013) – Estado y Administración Pública – Perspectivas para el estudio de Políticas e instrumentos de Gestión Pública (Cap. 7)
- Longo, Francisco (2002) - Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil - Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas – Barcelona – Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4515/Marco%20anal%C3%A9tico%20para%20el%20diagn%C3%B3stico%20institucional%20de%20sistemas%20de%20servicio%20civil.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Lopez, Andrea y Zeller, Norberto (2010). Argentina: “Un balance de las reformas administrativas en el estado nacional a 25 años de democracia” . Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Recuperado de:

[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/articulos\\_y\\_documentos/Reformas\\_de\\_la\\_APN\\_Lopez-Zeller.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/articulos_y_documentos/Reformas_de_la_APN_Lopez-Zeller.pdf)

Matus, Carlos (2007) - Los tres cinturones del gobierno – UN de La Matanza; Fundación CIGOB; Fundación Altadir Recuperado de : <http://cigob.org.ar/wp-content/uploads/2015/02/pub-3cinturones.pdf>

Mayntz, Renate (1972) – Sociología de la Organización – Alianza Universidad

Ministerio de Hacienda, Dirección de Evaluación Presupuestaria y Salarial - <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/deps>

O'Donnell Guillermo (1993) - Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva Latinoamericana con referencias a países poscomunistas - Desarrollo Económico. Vol. XXXIII N° 130. 1993. Este documento ha sido descargado de <http://www.educ.ar> – Recuperado de: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/deluca/odonnell.pdf>

O'Donnell, Guillermo (1998) – Accountability horizontal – AgorA núm.8 Verano de 1998

O'Donnell, Guillermo (2004) – Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política – Revista Española de Ciencia Política. Num. 11, Octubre 2004

Oficina Nacional de Empleo Público, Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros (2008) - Los procesos de selección de personal en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, Decreto N° 993/91 T.O 1995 (SINAPA) – Características significativas de los procesos convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 2007 – Dirección para el Fortalecimiento de la Gestión del Personal- Recuperado de: <http://siare.clad.org/siare/innotend/profesion/enlacesyreportesargentina.html>

Oficina Nacional de Empleo Público (2014) – Informe “Algunas Características Significativas del Personal Comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General de la Administración Pública Nacional al 30 De Junio De 2014” – Publicado por la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público

Oficina Nacional de Innovación de Gestión de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2007) - La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica -

Orlansky, Dora (1989). Empleo Público y Condiciones de Trabajo. Argentina 1960-1986. Desarrollo Económico. Vol. XXIX N° 113. 1989. Recuperado de

[https://www.academia.edu/385533/Empleo\\_P%C3%BAblico\\_Y\\_Condiciones\\_De\\_Trabajo\\_Argentina\\_1960-1986](https://www.academia.edu/385533/Empleo_P%C3%BAblico_Y_Condiciones_De_Trabajo_Argentina_1960-1986)

Oszlak, Oscar (1977) - Documento CEDES/G.E CLACSO. Vol. 8. 1977, Jul: Buenos Aires, Argentina. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. Recuperado de: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Notas%20criticas%20p%20una%20teo%20de%20la%20buroc%20est.pdf>

Oszlak, Oscar; O'Donell, Guillermo (1984) – Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación – Para investigar la Administración Pública - Instituto Nacional de Administra Pública, Alcalá de Henares

Oszlak, Oscar (1994) – ESTADO Y SOCIEDAD: LAS NUEVAS FRONTERAS - El Rediseño del Perfil del Estado, Fondo de Cultura Económica - En Kliksberg Bernardo (comp.), México. Recuperado de: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20y%20Sociedad%20las%20nuevas%20fronteras.pdf>

Oszlak, Oscar (1998) – El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas – Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Año 5, N° 11, Invierno 1998, Buenos Aires

Oszlak, Oscar – La formación del Estado argentino – Ariel, Buenos Aires 2014

Oszlak Oscar (2015) – Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal (capítulo: La Burocracia – El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla – Banco de Desarrollo de América Latina – Serie, Estado, gestión, Política Pública y desarrollo en América Latina (2015) Recuperado de: [http://scioteca.caf.com:8080/xmluiprod/bitstream/handle/123456789/795/Libro\\_2\\_CAF\\_2015\\_Version%20digital%20%28Protect%29.pdf?sequence=6&isAllowed=y#page=291](http://scioteca.caf.com:8080/xmluiprod/bitstream/handle/123456789/795/Libro_2_CAF_2015_Version%20digital%20%28Protect%29.pdf?sequence=6&isAllowed=y#page=291)

Pomares, Julia; Gasparin, José; Deleersnyder, Diego (2013) - Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación - Documento de Trabajo N°117 – CIPPEC – Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1409.pdf>

Prats Català, Joan (2005) - Modos de gobernación de las sociedades globales – La gobernanza hoy: 10 Textos de Referencia - Coordinación y traducción a cargo de AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ - Instituto Nacional De Administración Pública Madrid - Colección: ESTUDIOS GOBERNA – Recuperado de : <http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/283571/course/section/30002/lectura1G.pdf#page=99>

Ragin, Charles C. (s/f) – La construcción de la Investigación social (cap. 4 y 6)

- Rodríguez M, Darío (2005). Diagnóstico Organizacional - Textos Universitarios, Facultad de Ciencias Sociales. Santiago de Chile
- Ruiz Ruiz, Jorge (2009) - Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas - FORUM: QUALITATIVE SOCIAL RESEARCH - Volumen 10, No. 2, Art. 26 Mayo 2009 – Recuperado de: [https://www.researchgate.net/profile/Jorge\\_Ruiz29/publication/45686596\\_Analisis\\_sociologico\\_del\\_discurso\\_metodos\\_y\\_logicas/links/5613ae7b08aefd18348dc861/Analisis-sociologico-del-discurso-metodos-y-logicas.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Jorge_Ruiz29/publication/45686596_Analisis_sociologico_del_discurso_metodos_y_logicas/links/5613ae7b08aefd18348dc861/Analisis-sociologico-del-discurso-metodos-y-logicas.pdf)
- Salas, Eduardo; Wegman, Marcelo (2016) - Para el Servicio Civil que Merece un País en serio. Hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades - Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública – Recuperado de <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2016/02/Para-el-servicio-civil-que-merece-un-pais-en-serio.pdf>
- Samaja, Juan (2005). Epistemología y Metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica. Bs As: EUDEBA
- Sandoval Casilimas, Carlos A. (1996) – Investigación Cualitativa – Programa de Especialización, Teoría y Métodos y Técnicas de Investigación Social – Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior, Bogotá – Versión electrónica de 2002
- Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo, compiladores (1991) – La comparación en las Ciencias Sociales, Madrid: Alianza – Panebianco, Angelo – Comparación y Explicación. Madrid: Alianza
- Scialpi, Diana (s/f) - La violencia laboral en la administración pública argentina - Universidad el Zulia /Venezuela / Revista Venezolana de Gerencia – Volumen 7; número 18 – Recuperado de: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/rvg/article/view/9415>
- Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, Buenos Aires el 26 y 27 de octubre de 2006- Publicación del Proyecto de Modernización del Estado – Diciembre de 2006
- Vazquez, Daniel; Falleti, Valeria (2007) - Política económica, deslegitimación democrática y reconstrucción social en Argentina - Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, Vol 14, N° 29, 2007 – Recuperado de <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/205>

Yin, Robert K. (1994) – Investigación sobre estudio de casos. Diseño y Métodos – Sage Publications, London, New Delhi

Zuñanic, Laura; Dieguez Gonzalo (2016) - El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos – CIPPEC – Área de Estado y Gobierno <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/997.pdf>

Zuñanic, Laura (2016) - La Función Directiva en Argentina – GPS del Estado, CIPPEC-ASAP - Recuperado de: <http://www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-cambios-continuidades-y-desafi-1/>

Zuñanic, Laura (2016) - Metamorfosis de Sector Público Nacional – GPS del Estado, CIPPEC-ASAP - Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1122.pdf>



Conceptos Idea – agrupados por emisor

**1 Doctor Néstor Kirchner:** calidad institucional, fortalecimiento de las instituciones, apego a las normas.

**2 Carta compromiso**

**3 Lic. Christian Asinelli:** capacitación, la adaptación a los cambios, dimensión ideológica y cultural.

**4 Dr. Juan Manuel Abal Medina:** capacitación, capacidades, fortalecimiento institucional y del Estado; calidad y transparencia

**5 Lic. Eduardo Salas:** flexibilidad en la organización, la eficiencia, la gestión por resultados.

**6 Dr. Jorge Giles:** desarrollo de competencias, valoración de saberes organizacionales.

**7 Dr. Juan Manuel Abal Medina:** eficacia, eficiencia, transparencia, carrera administrativa; la gestión por resultados.

**8 Lic. Alfredo Osorio** gestión por resultados, autonomía para decisiones; legitimidad política y social.

**9 Dr. Juan Manuel Abal Medina** Estado weberiano. Claramente remite al modelo burocrático

Fuente: Elaboración propia

*Cruce de conceptos de modelos de gestión y discursos*

Modelo Burocrático	Nueva Gestión Pública	Gobernanza	Latinoamericanos	
			Clad	Críticos
	Gestión por resultados			
	Autonomía en los cargos gerenciales			
Estado weberiano	Gestión por resultados			
Carrera administrativa	Eficacia			
Fortalecimiento del Estado	Flexibilidad			
Idoneidad para empleo	Eficiencia			
calidad institucional	Gestión por resultados		Valor de saberes organizacionales	Capacitación con orientación política
Apego a las normas	Adaptación a los cambios	Calidad	Desarrollo de competencias	Legitimidad política
Fortalecimiento de las instituciones	Organizaciones flexibles	Transparencia	Carta compromiso	Dimensión ideológica

Fuente: Elaboración propia

*Principales características y diferencias entre el SINAPA y el SINEP*

Tabla N° 1

*Estructura de carrera – agrupamientos*

SINAPA	SINEP
General – Científico Técnico – Especializado	General – Científico Técnico – Especializado – Profesional

Tabla N° 2

*Niveles por agrupamiento*

SINAPA	SINEP
General : A, B, C, D, E, F	General : B, C, D, E, F
Científico Técnico: A, B, C, D, E, F	Científico Técnico: A, B, C, D
Especializado: A, B	Especializado: A, B
	Profesional: A, B, C, D

Tabla N° 3

*Grados por nivel*

SINAPA	SINEP
A hasta 8 - B hasta 9 - C, D, E, F hasta 10	Todos los niveles pueden alcanzar el grado 10 y luego grados extraordinarios

Tabla N° 4

*Calificaciones por evaluación*

SINAPA	SINEP
Muy Destacado, Destacado, Bueno, Regular y Deficiente	Destacado, Bueno, Regular y Deficiente

Tabla N° 5

*Régimen de Promoción*

SINAPA	SINEP
Escala de posiciones variable según el nivel y el grado	TRES calificaciones no inferiores a "BUENO", o equivalente, o de DOS calificaciones superiores
Los créditos de capacitación se computan por periodo de promoción	Los créditos de capacitación se computan por periodo de evaluación

Tabla N° 6

*Adicionales*

SINAPA	SINEP
Mayor capacitación niveles C y D	Tramo intermedio y avanzado
Por zona	Por zona: prevé una reglamentación

Tabla N° 7

*Funciones Ejecutivas*

SINAPA	SINEP
Cinco categorías sin correlación con el nivel I – II – III – IV – V	Cuatro categorías, con asignación de niveles A: I – II – III – IV B: III – IV C: IV

Tabla N° 8

*Jefatura*

SINAPA	SINEP
Niveles: B – C – D No menos de 10 personas a cargo	Nivel I.- Jefatura de Departamento, Coordinación Programática o de Proyecto Especial. Nivel II.- Jefatura de División. (D) Nivel III.- Supervisión (E). Mínimo Tramo intermedio

Fuente: Análisis comparativo de las normas, elaboración propia

Evolución de la normativa durante el periodo bajo análisis

	Norma	Previa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Marco	Ley Marco 25.164														
	Dec. Reg. L.M N°1421/02														
Convenciones colectivas	Ley de Asociaciones Sindicales 23.551														
	Negociaciones colectivas Administración Pública Nacional Ley 25185														
	Convenio Colectivo de trabajo Dec. 66/99														
	Convenio Colectivo de trabajo Dec. 214/06														
	SINAPA – Dec N° 993/91														
SINEP Dec. N°2098/08															
Acceso al empleo – concursos	Procedimiento para descongelamiento de vacantes D.A N° 506/09														
	Selección de Personal Res 39/10														
	Selección de Personal Funciones Ejecutivas Res 468/14														
Sistema de capacitación	Resolución 2/2002 (programas)														
	Resolución 51/2003 (procedimientos de acreditación)														
Sistema de evaluación de desempeño	Instrumentos evaluación desempeño, cargos simples – Res. SGP N°21/93														
	Instrumentos evaluación desempeño, cargos Funciones ejecutvas – Res. SGP N°393/94														
Sistema de carrera	Régimen Extraordinario para la promoción de tramo – Resolución 24/11														
	Régimen de valoración para la Promoción de tramo – Res. N°321/12														
	Cambio de agrupamiento – Res 40/10														
Contratos art.9° Ley Marco															
Régimen de Licencias – Dec N° 3413/79															
Ética Pública – Ley 25188															
Régimen de investigaciones administrativas – Dec. N° 467/99															
Régimen sobre Acumulación de cargos – Dec. N° 8566/61															
Sistemas control horario – D. A. N° 115/01															
Régimen de adscripciones – Dec. N° 639/02															

Fuente: Elaboración propia

1. PLANIFICACION: Capacidad para establecer planes y programas, desagregando adecuadamente objetivos y metas que contribuyan al logro de los fines de la organización.	<input type="checkbox"/> i) Su planificación es altamente eficiente. Desagrega y establece objetivos y metas pertinentes a su área.	<input type="checkbox"/> ii) Establece muy buenos programas y cursos de acción con objetivos y metas que favorecen el desarrollo del trabajo en su área.	<input type="checkbox"/> iii) Planifica adecuadamente y establece objetivos y metas razonables.	<input type="checkbox"/> iv) Presenta dificultades a la hora de desagregar y establecer planes, programas y cursos de acción adecuados. Se le hace difícil aplicar la planificación a la gestión.	<input type="checkbox"/> v) Planifica muy poco o establece planes, programas y cursos de acción poco eficaces para lograr los objetivos de su área.
2. GESTION DE PLANES Y PROGRAMAS: Capacidad para cumplir objetivos y metas de los planes y programas establecidos en su área.	<input type="checkbox"/> i) Logra el total cumplimiento eficaz de los objetivos y metas propuestos para su área en los plazos previstos.	<input type="checkbox"/> ii) Logra buen cumplimiento de los objetivos y metas propuestos para su área dentro de los márgenes previstos.	<input type="checkbox"/> iii) Logra que las metas propuestas dentro de su área se alcancen en los plazos previstos.	<input type="checkbox"/> iv) Tiene dificultades para lograr que se cumplan las metas previstas en los plazos establecidos o, éstas, se alcanzan de manera parcial.	<input type="checkbox"/> v) Difícilmente logra concretar las metas previstas en los plazos establecidos para su área.
3. CONTROL DE RESULTADOS: Nivel de eficaz revisión del avance de la gestión de su área que le permite detectar desvíos significativos.	<input type="checkbox"/> i) Controla de manera excelente la gestión de su área lo que le permite tomar casi siempre decisiones acertadas.	<input type="checkbox"/> ii) Controla la gestión de su área de manera muy eficiente, lo que simplifica los procesos de evaluación y corrección.	<input type="checkbox"/> iii) Realiza controles adecuados que permiten detectar oportunamente desvíos efectuando las correcciones necesarias.	<input type="checkbox"/> iv) Sus controles son puntuales o excesivos con fallas evidentes en la fijación de prioridades.	<input type="checkbox"/> v) Rara vez evalúa y regula las tareas durante su ejecución. Su control final suele dejar elementos importantes sin verificar.
4. ORGANIZACION: Capacidad para lograr que el sector a su cargo trabaje con el máximo de eficiencia global haciendo un uso racional de los recursos asignados, en función de los planes.					

4.1. ORGANIZAR EL TRABAJO: Capacidad de relacionar y asignar recursos, controlando los factores que intervienen en el proceso de trabajo.	<input type="checkbox"/> i) Excelente capacidad organizativa que le permite un dominio pleno de los factores que intervienen en el trabajo. Aún en situaciones de cambio permanente, reorganiza los recursos con máxima eficiencia.	<input type="checkbox"/> ii) Tiene muy buena capacidad organizativa y de asignación de recursos. Supera los requerimientos normales del puesto.	<input type="checkbox"/> iii) Organiza adecuadamente los procesos de trabajo normal y los mantiene bajo control.	<input type="checkbox"/> iv) Escasa capacidad organizativa. En ocasiones no maneja adecuadamente los factores involucrados en el trabajo.	<input type="checkbox"/> v) Tiene problemas para integrar los factores de la producción.
4.2. RESOLVER PROBLEMAS: Capacidad para analizar y solucionar situaciones problemáticas.	<input type="checkbox"/> i) Excelente habilidad para descomponer y analizar las situaciones problemáticas y para implementar las medidas adecuadas para solucionarlas.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena capacidad para analizar y resolver los problemas de su área de modo que éstos no lo superen.	<input type="checkbox"/> iii) Analiza y resuelve los problemas de rutina y evita complicaciones innecesarias. Puede requerir apoyo frente a problemas mayores.	<input type="checkbox"/> iv) En ocasiones manifiesta dificultades para analizar los problemas y hallar soluciones factibles.	<input type="checkbox"/> v) Generalmente tiene dificultades para percibir los problemas. Le cuesta encontrar soluciones y tiende a transferir responsabilidades.
5. CONDUCCION: Habilidad para dirigir personas o grupos de trabajo de modo que alcancen resultados de conjunto derivados de la coordinación realizada.	<input type="checkbox"/> i) Excepcional habilidad para dirigir y coordinar grupos de trabajo. Criterio sobresaliente para delegar y desarrollar a su personal. Óptimos resultados de conjunto.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buen criterio para dirigir. Obtiene y mantiene buena integración de su personal y logra muy buenos resultados de su equipo.	<input type="checkbox"/> iii) Es efectivo en la dirección y coordinación de su personal. Logra los objetivos fijados a través del trabajo conjunto.	<input type="checkbox"/> iv) Suele tener dificultades para dirigir a su personal, delegar funciones y obtener un trabajo de conjunto.	<input type="checkbox"/> v) Continuamente presenta problemas para dirigir la acción de su personal, delegar funciones y obtener resultados adecuados de equipo.
6. NEGOCIACION: Habilidad para asumir la representación interna o externa de la organización, iniciando, desarrollando y cerrando transacciones exitosamente.					
6.1. ASUMIR LA REPRESENTACION INTERNA Y EXTERNA: Capacidad para relacionarse eficazmente con el contexto, interno y externo, asumiendo la representación de un área.	<input type="checkbox"/> i) Gran capacidad para relacionarse con el contexto y representar a su área. Establece con suma facilidad relaciones beneficiosas para la gestión de su unidad.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena capacidad para representar a su área, estableciendo y manteniendo relaciones favorables para la gestión.	<input type="checkbox"/> iii) Establece y mantiene relaciones convenientes para el accionar laboral de su área.	<input type="checkbox"/> iv) A veces no asume adecuadamente la representación de un área. En algunas ocasiones sus relaciones no son beneficiosas y sus contactos pueden producir roces por falta de tacto y manejo.	<input type="checkbox"/> v) Tiene dificultades para establecer relaciones cuando asume la representación de su área. Sus contactos suelen ser conflictivos y hasta contraproducentes.
6.2. CERRAR TRANSACCIONES: Habilidad para concretar los procesos de negociación iniciados.	<input type="checkbox"/> i) Notable facilidad para conducir negociaciones y llegar a cierres exitosos con logros superiores a los previstos.	<input type="checkbox"/> ii) Conduce habilidosamente y concreta los procesos de negociación con muy buenos resultados.	<input type="checkbox"/> iii) Conduce y cierra satisfactoriamente procesos de negociación habituales.	<input type="checkbox"/> iv) Puede iniciar y conducir transacciones pero tiene dificultades para cerrarlas satisfactoriamente. En algunas oportunidades requiere apoyo.	<input type="checkbox"/> v) Su actuación normalmente lleva a cierres conflictivos o inconvenientes que deben ser rectificados mediante la intervención de sus superiores.
7. ANTICIPACION: Habilidad para interpretar el contexto, y para predecir y aprovechar oportunidades.					
7.1. INTERPRETACION Y PREDECION DEL CONTEXTO: Habilidad leer la realidad de manera acorde con sus incumbencias y definir las fortalezas y oportunidades, así como las amenazas y debilidades para su área de influencia.	<input type="checkbox"/> i) Óptima lectura de la realidad, predecendo con facilidad rumbos, ventajas y desventajas para su área.	<input type="checkbox"/> ii) Realiza lecturas muy acertadas de la realidad en términos de ventajas y desventajas, fortalezas y debilidades para su área.	<input type="checkbox"/> iii) Sus lecturas de la realidad son razonablemente correctas, lo que lo habilita para predecir con adecuado nivel de acierto.	<input type="checkbox"/> iv) A menudo tiene dificultades para leer correctamente la realidad y demuestra escasa habilidad para predecir rumbos.	<input type="checkbox"/> v) Lectura habitualmente incorrecta de la realidad. Muestra escasa habilidad para predecir rumbos.
7.2. MAXIMIZAR OPORTUNIDADES: Habilidad para aprovechar oportunidades provenientes del contexto interno o externo de la organización para la elaboración de los programas y planes de su área.	<input type="checkbox"/> i) Excelente habilidad para aprovechar oportunidades en la programación de su área.	<input type="checkbox"/> ii) Aprovecha muy bien las oportunidades del contexto para obtener y aplicar ventajas para su área.	<input type="checkbox"/> iii) Normalmente aprovecha oportunidades en la formulación de los planes y programas de su área.	<input type="checkbox"/> iv) Escasamente aprovecha las oportunidades, se mantiene en la rutina y deja escapar situaciones que le permitirían obtener un mejor rendimiento de su área.	<input type="checkbox"/> v) Muy poco capaz de aprovechar oportunidades que resultarían claramente favorables para su área.
8. INICIATIVA: Capacidad para pasar a la acción asumiendo riesgos para alcanzar objetivos, en los planes, programas y proyectos establecidos en su área.	<input type="checkbox"/> i) Notablemente capaz para generar acciones oportunas asumiendo los riesgos necesarios.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena capacidad para actuar oportunamente asumiendo los riesgos necesarios.	<input type="checkbox"/> iii) Actúa oportunamente asumiendo los riesgos necesarios.	<input type="checkbox"/> iv) Ocasionalmente tiene problemas para actuar y asumir riesgos.	<input type="checkbox"/> v) Tiene dificultades para pasar a la acción y asumir los riesgos que ello implica.
9. ADAPTABILIDAD: Capacidad para manejarse en situaciones que impliquen cambios o alteraciones en las actividades previstas y para generar cursos de acciones efectivos, de acuerdo con las demandas cambiantes.	<input type="checkbox"/> i) Demuestra absoluta apertura para asimilar los cambios y para generar rápidamente cursos de acción eficaces en respuesta a los nuevos desafíos.	<input type="checkbox"/> ii) Comprende los cambios rápidamente y sin dificultad, elaborando consecuentemente respuestas pertinentes.	<input type="checkbox"/> iii) Es permeable a los cambios y reacciona razonablemente bien en la generación de cursos de acción adecuados.	<input type="checkbox"/> iv) Le cuesta aceptar los cambios. Tiene dificultades para generar cursos de acción adecuados.	<input type="checkbox"/> v) Es muy poco permeable a las nuevas situaciones de trabajo. Difícilmente genera cursos de acción eficaces ante las nuevas situaciones.
10. AUTONOMIA: Capacidad para conducirse con decisión e independencia de criterio, administrando los intereses de la organización dentro del marco normativo y legal.	<input type="checkbox"/> i) Casi siempre se maneja con gran independencia, tomando las decisiones con total responsabilidad dentro de los límites de su función.	<input type="checkbox"/> ii) Generalmente muestra independencia, tomando decisiones bajo su propia responsabilidad en la mayoría de las situaciones.	<input type="checkbox"/> iii) Toma decisiones adecuadas a su función en situaciones usuales. En algunas ocasiones requiere apoyo de sus superiores o pares.	<input type="checkbox"/> iv) Pocas veces exhibe una conducta autónoma. Con frecuencia solicita apoyo.	<input type="checkbox"/> v) Muy frecuentemente necesita consultar a sus superiores o pares para tomar decisiones.
11. IDENTIFICACION CON LA ORGANIZACION: Grado de compromiso con los fines y metas de la organización.	<input type="checkbox"/> i) Su desempeño está permanentemente comprometido con los fines de la organización. Cuando crítica siempre acompaña propuestas constructivas para mejorar el logro de dichos fines.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buen nivel de compromiso con los fines de la organización.	<input type="checkbox"/> iii) Adecuado compromiso con los fines y metas de la organización.	<input type="checkbox"/> iv) Bajo compromiso con los fines de la organización. A veces parecen no importarle los problemas de la institución.	<input type="checkbox"/> v) Se compromete muy poco con los objetivos organizacionales y parece que siempre prevalecerán sus intereses o proyectos individuales.

## Nivel 2

1. PLANIFICACION: Aptitud para establecer planes y programas, desagregando adecuadamente objetivos y metas que contribuyan al mejor desempeño de su sector.	<input type="checkbox"/> i) Su planificación es altamente eficiente. Desagrega y establece objetivos y metas pertinentes a su sector.	<input type="checkbox"/> ii) Establece muy buenos planes y cursos de acción con objetivos y metas que favorecen el desarrollo del trabajo en su sector.	<input type="checkbox"/> iii) Planifica adecuadamente y establece objetivos y metas razonables.	<input type="checkbox"/> iv) Presenta dificultades para desagregar y establecer programas y cursos de acción adecuados para su sector.	<input type="checkbox"/> v) Planifica muy poco o establece programas y cursos de acción poco eficaces para lograr los objetivos de su sector.
2. GESTION Y CONTROL DE PROGRAMAS Y PLANES: Capacidad para cumplir objetivos y controlar resultados de los programas y cursos de acción establecidos en su sector.	<input type="checkbox"/> i) Excelente capacidad para cumplir eficazmente objetivos y controlar resultados de los programas y cursos de acción de su sector.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena capacidad para alcanzar las metas propuestas y para controlar los resultados de los programas y cursos de acción establecidos para su sector.	<input type="checkbox"/> iii) Logra cumplir las metas propuestas para su sector y controla adecuadamente los resultados.	<input type="checkbox"/> iv) Tiene dificultades para lograr que se cumplan las metas previstas, así como para controlar adecuadamente los resultados de los programas y cursos de acción de su sector.	<input type="checkbox"/> v) Dificilmente logra concretar las metas previstas y su control suele ser ineficiente.
3. ORGANIZACION: Capacidad para lograr que el sector a su cargo trabaje con el máximo de eficiencia global haciendo un uso racional de los recursos asignados.	<input type="checkbox"/> i) Excelente capacidad organizativa que le permite administrar de manera excepcional los recursos. Logra la eficiencia global del equipo a su cargo.	<input type="checkbox"/> ii) Tiene muy buena capacidad organizativa y de asignación de recursos, supera los requerimientos normales del puesto.	<input type="checkbox"/> iii) Organiza adecuadamente los procesos de trabajo normal y los mantiene bajo control.	<input type="checkbox"/> iv) Escasa capacidad organizativa. En ocasiones no maneja adecuadamente los factores involucrados en el trabajo del equipo a su cargo.	<input type="checkbox"/> v) Tiene dificultades para manejar adecuadamente los factores involucrados en el trabajo del equipo a su cargo y es ineficiente en el uso de los recursos.
4. CONDUCCION: Habilidad para dirigir y coordinar personas o grupos de trabajo de modo que alcancen resultados de conjunto derivados de la coordinación realizada.	<input type="checkbox"/> i) Excepcional habilidad para dirigir y coordinar equipos de trabajo. Criterio sobresaliente para desarrollar a su personal y delegar las tareas pertinentes.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buen criterio para dirigir y coordinar. Obtiene y mantiene la integración de su personal y logra muy buenos resultados de conjunto.	<input type="checkbox"/> iii) Es efectivo para dirigir a su personal. Logra los objetivos fijados a través del trabajo conjunto.	<input type="checkbox"/> iv) A veces presenta dificultades para coordinar a su personal, delegar funciones y obtener un trabajo en equipo.	<input type="checkbox"/> v) Continúa teniendo dificultades para dirigir y coordinar a su personal y para delegar funciones.
5. COMPETENCIA PROFESIONAL PARA LA FUNCION: Nivel de conocimiento profesional o técnico aplicado al eficaz ejercicio de la función y/o el puesto.	<input type="checkbox"/> i) Excelente nivel de formación y actualización que aplica eficientemente en todas las fases de su trabajo.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buen nivel de formación y actualización, realiza su trabajo con solvencia profesional.	<input type="checkbox"/> iii) Sabe y aplica adecuadamente los conocimientos teórico-prácticos requeridos por su puesto. Necesita ser asesorado sólo en casos especiales.	<input type="checkbox"/> iv) Tiene conocimientos limitados y/o los aplica con dificultad, lo que le permite cubrir sólo los mínimos requerimientos del puesto.	<input type="checkbox"/> v) Su nivel de conocimientos o su dominio para aplicarlos no le permiten desenvolverse en su trabajo adecuadamente.
6. CREATIVIDAD: Capacidad para generar propuestas y poner en práctica acciones pertinentes en programas o proyectos fuera de las rutinas establecidas en su área.	<input type="checkbox"/> i) Notablemente capaz para generar permanentemente propuestas factibles de ser aplicadas.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena capacidad para proponer enfoques novedosos y factibles y desarrollar su puesta en marcha.	<input type="checkbox"/> iii) Es capaz de generar propuestas adecuadas ante las necesidades de trabajo.	<input type="checkbox"/> iv) Ocasionalmente genera ideas o sugerencias dentro del área de su competencia.	<input type="checkbox"/> v) Tiene serias dificultades para generar propuestas novedosas y factibles.
7. RESOLVER PROBLEMAS: Capacidad para solucionar situaciones problemáticas.	<input type="checkbox"/> i) Excelente habilidad para descomponer las situaciones problemáticas e implementar medidas adecuadas para solucionarlas.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena capacidad para resolver los problemas de su área de modo que éstos no lo superen.	<input type="checkbox"/> iii) Resuelve los problemas de rutina y evita complicaciones innecesarias. Puede requerir apoyo frente a problemas mayores.	<input type="checkbox"/> iv) En ocasiones manifiesta dificultades para encarar los problemas y hallar soluciones factibles.	<input type="checkbox"/> v) Generalmente tiene dificultades para percibir los problemas. Le cuesta encontrar soluciones y transferir las responsabilidades.
8. INTERES POR EL TRABAJO: Nivel de compromiso con la tarea, que se mantiene aún en períodos difíciles a fin de lograr lo que se ha emprendido.	<input type="checkbox"/> i) Excepcional compromiso. Se cuenta siempre con él en los momentos de mayor presión o dificultad.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buen nivel de compromiso con la tarea. En situaciones difíciles su interés no decae.	<input type="checkbox"/> iii) Buen nivel de compromiso e interés por la tarea. Habitualmente se cuenta con su apoyo.	<input type="checkbox"/> iv) Poco compromiso con la tarea. Su interés tiene tendencia a decaer en ocasiones en las que el trabajo debe realizarse bajo presión.	<input type="checkbox"/> v) Tiene serias dificultades para comprometerse con la tarea, su interés decae fácilmente.
9. ACTITUD FORMATIVA: Preocupación por la actualización y desarrollo profesional propio y/o de sus colaboradores.	<input type="checkbox"/> i) Excelente predisposición para la actualización y formación, dentro de su competencia profesional. Aprovecha todas las oportunidades para mejorar sus conocimientos.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena predisposición para la actualización y formación profesional. Aprovecha las oportunidades que se le presentan.	<input type="checkbox"/> iii) Cumple con los requerimientos de actualización y formación profesional necesarios para el desempeño de su función.	<input type="checkbox"/> iv) No demuestra especial interés por mejorar sus conocimientos profesionales, cuando lo hace es de manera ocasional y asistemática.	<input type="checkbox"/> v) No demuestra preocupación o compromiso por su actualización y formación profesional.
10. CAPACIDAD ANALITICA: Aptitud para identificar y definir problemas, discernir factores, causas y tendencias.	<input type="checkbox"/> i) Sobresaliente por su aptitud analítica, lo que en el ejercicio de su especialidad le permite analizar y evaluar con suma precisión todos los factores involucrados.	<input type="checkbox"/> ii) Analiza integralmente las situaciones sometidas a su estudio, identificando y valorando sistemáticamente factores, componentes e implicancias.	<input type="checkbox"/> iii) Analiza satisfactoriamente las situaciones emergentes de su trabajo específico, tomando en cuenta los elementos determinantes.	<input type="checkbox"/> iv) Suele presentar dificultades para analizar y relacionar los factores incluidos en las situaciones de trabajo habitual, requiere mucho esfuerzo para derivar conclusiones prácticas u operativas.	<input type="checkbox"/> v) Tiene grandes dificultades para valorar los hechos y sacar conclusiones.
11. CAPACIDAD DE ASESORAMIENTO E INFORMACION: Habilidad para transmitir conocimientos, ideas o sugerencias.	<input type="checkbox"/> i) Excelente aptitud para brindar información clara y precisa, y asesoramiento pertinente, oportuno y práctico.	<input type="checkbox"/> ii) Buen nivel de asesoramiento. Sus intervenciones son siempre útiles y oportunas, y transmitidas en forma clara y precisa.	<input type="checkbox"/> iii) Proporciona información y asesoramiento útil y transmite adecuadamente.	<input type="checkbox"/> iv) Tiene dificultades para transmitir información con claridad y precisión, le cuesta brindarla oportunamente.	<input type="checkbox"/> v) Usualmente sus opiniones y asesoramientos son inadecuados y faltos de oportunidad y/o su transmisión suele ser impropia.
12. ADAPTABILIDAD: Capacidad para manejarse en actuaciones que impliquen cambios o alteraciones en las actividades previstas, y para generar nuevos cursos de acción efectivos de acuerdo con demandas cambiantes.	<input type="checkbox"/> i) Encara con mucha soltura situaciones nuevas o cambiantes y siempre se involucra dinámicamente.	<input type="checkbox"/> ii) Comprende los cambios rápidamente y sin dificultad, actuando consecuentemente en la elaboración de respuestas pertinentes.	<input type="checkbox"/> iii) Es permeable a los cambios y reacciona razonablemente en la generación de los cursos de acción adecuados.	<input type="checkbox"/> iv) Le cuesta asimilar los cambios. Tiene dificultad para generar cursos de acción adecuados.	<input type="checkbox"/> v) Es poco permeable a las nuevas situaciones de trabajo. Dificilmente genera cursos de acción eficaces antes las nuevas situaciones.

### Nivel 3

1. PLANIFICACION: Aptitud para establecer planes y programas, desagregando adecuadamente objetivos y metas que contribuyan al mejor desempeño de su sector.	<input type="checkbox"/> i) Su planificación es altamente eficiente. Desagrega y establece objetivos y metas pertinentes a su sector.	<input type="checkbox"/> ii) Establece muy buenos planes y cursos de acción con objetivos y metas que favorecen el desarrollo del trabajo en su sector.	<input type="checkbox"/> iii) Planifica adecuadamente y establece objetivos y metas razonables.	<input type="checkbox"/> iv) Presenta dificultades para desagregar y establecer programas y cursos de acción adecuados para su sector.	<input type="checkbox"/> v) Planifica muy poco o establece programas y cursos de acción poco eficaces para lograr los objetivos de su sector.
2. GESTION Y CONTROL DE PROGRAMAS Y PLANES: Capacidad para cumplir objetivos y controlar resultados de los programas y cursos de acción establecidos en su sector.	<input type="checkbox"/> i) Excelente capacidad para cumplir eficazmente objetivos y controlar resultados de los programas y cursos de acción de su sector.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena capacidad para alcanzar las metas propuestas y para controlar los resultados de los programas y cursos de acción establecidos para su sector.	<input type="checkbox"/> iii) Logra cumplir las metas propuestas para su sector y controla adecuadamente los resultados.	<input type="checkbox"/> iv) Tiene dificultades para lograr que se cumplan las metas previstas, así como para controlar adecuadamente los resultados de los programas y cursos de acción de su sector.	<input type="checkbox"/> v) Dificilmente logra concretar las metas previstas y su control suele ser ineficiente.
3. ORGANIZACION: Capacidad para lograr que el sector a su cargo trabaje por el máximo de eficiencia global haciendo un uso racional de los recursos asignados.	<input type="checkbox"/> i) Excelente capacidad organizativa que le permite administrar de manera excepcional los recursos. Logra la eficiencia global del equipo a su cargo.	<input type="checkbox"/> ii) Tiene muy buena capacidad organizativa y de asignación de recursos, supera los requerimientos normales del puesto.	<input type="checkbox"/> iii) Organiza adecuadamente los procesos de trabajo normal y los mantiene bajo control.	<input type="checkbox"/> iv) Escasa capacidad organizativa. En ocasiones no maneja adecuadamente los factores involucrados en el trabajo del equipo a su cargo.	<input type="checkbox"/> v) Tiene dificultades para manejar adecuadamente los factores involucrados en el trabajo del equipo a su cargo y es ineficiente en el uso de los recursos.
4. CONDUCCION: Habilidad para dirigir y coordinar personas o equipos de trabajo de modo que alcancen resultados de conjunto derivados de la coordinación realizada.	<input type="checkbox"/> i) Excepcional habilidad para dirigir y coordinar equipos de trabajo. Criterio sobresaliente para desarrollar a su personal y delegar las tareas pertinentes.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buen criterio para dirigir y coordinar. Obtiene y mantiene la integración de su personal y logra muy buenos resultados de conjunto.	<input type="checkbox"/> iii) Su habilidad para conducir le permite lograr un buen trabajo de equipo. Tiene buen ascendente sobre su grupo.	<input type="checkbox"/> iv) A veces presenta dificultades para coordinar a su personal, delegar funciones y obtener un trabajo en equipo.	<input type="checkbox"/> v) Continuamente tiene dificultades para dirigir y coordinar a su personal y para delegar funciones.
5. COMPETENCIA PARA LA FUNCION: Nivel de conocimientos, técnicos y habilidades aplicados al eficaz ejercicio de la función y/o el puesto.	<input type="checkbox"/> i) Conoce plenamente el contenido de su función, domina los conocimientos, técnicas, habilidades y procedimientos requeridos, y los aplica con gran eficacia.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buen nivel de conocimientos, técnicas, habilidades y procedimientos requeridos para su función, que le permiten realizar su trabajo eficientemente.	<input type="checkbox"/> iii) Conoce su cometido y realiza bien su trabajo habitual.	<input type="checkbox"/> iv) Escaso nivel de conocimientos y habilidades requeridas. Su trabajo no siempre es satisfactorio.	<input type="checkbox"/> v) Su muy bajo nivel de conocimientos y habilidades requeridos le impiden desenvolverse en su trabajo adecuadamente.
6. INICIATIVA: Capacidad para pasar a la acción asumiendo riesgos para alcanzar objetivos, en los programas o proyectos establecidos en su sector.	<input type="checkbox"/> i) Notablemente capaz para generar acciones oportunas asumiendo los riesgos necesarios.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena capacidad para actuar oportunamente asumiendo los riesgos necesarios.	<input type="checkbox"/> iii) Actúa oportunamente asumiendo los riesgos necesarios.	<input type="checkbox"/> iv) Ocasionalmente tiene problemas para actuar y asumir riesgos.	<input type="checkbox"/> v) Tiene dificultades para pasar a la acción y asumir los riesgos que ello implica.
7. RESOLVER PROBLEMAS: Capacidad para solucionar situaciones problemáticas.	<input type="checkbox"/> i) Excelente habilidad para descomponer las situaciones problemáticas e implementar medidas adecuadas para solucionarlas.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena capacidad para resolver problemas de su área de modo que estos no lo superen.	<input type="checkbox"/> iii) Resuelve los problemas de rutina y evita complicaciones innecesarias. Puede requerir apoyo frente a problemas mayores.	<input type="checkbox"/> iv) En ocasiones manifiesta dificultades para encarar los problemas y hallar soluciones factibles.	<input type="checkbox"/> v) Generalmente tiene dificultades para percibir los problemas. Le cuesta encontrar soluciones y tiende a transferir responsabilidades.
8. INTERES POR EL TRABAJO: Nivel de compromiso con la tarea, que se mantiene aún en períodos difíciles a fin de lograr lo que se ha emprendido.	<input type="checkbox"/> i) Excepcional compromiso. Se cuenta siempre con él en los momentos de mayor presión o dificultad.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buen nivel de compromiso con la tarea. En situaciones difíciles, su interés no decae.	<input type="checkbox"/> iii) Buen nivel de compromiso e interés por la tarea. Habitualmente se cuenta con su apoyo.	<input type="checkbox"/> iv) Poco compromiso con la tarea. Su interés tiene tendencia a decaer en ocasiones en las que el trabajo debe realizarse bajo presión.	<input type="checkbox"/> v) Tiene serias dificultades para comprometerse con la tarea, su interés decae fácilmente.
9. ACTITUD FORMATIVA: Preocupación por la formación y capacitación propia y/o de sus colaboradores.	<input type="checkbox"/> i) Considera que la formación y capacitación son esenciales, y trata de adquirirla y proporcionarla a sus subordinados de manera sistemática y permanente.	<input type="checkbox"/> ii) Demuestra mucho interés en el desarrollo propio y de sus colaboradores, poniendo los medios necesarios para su consecución.	<input type="checkbox"/> iii) Promueve su formación y la de sus colaboradores para el desarrollo del trabajo en su área.	<input type="checkbox"/> iv) No pone especial interés en mejorar sus conocimientos ni los de sus colaboradores.	<input type="checkbox"/> v) Le da muy poca o ninguna importancia a la formación propia y a la de sus colaboradores.
10. COMUNICACION: Habilidad para intercambiar en forma eficaz y permanente mensajes relativos a los intereses de la organización con superiores, pares, subordinados y terceros.	<input type="checkbox"/> i) En general siempre establece una excelente comunicación con sus pares, superiores y subordinados, haciendo de ello un medio eficaz de trabajo.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena habilidad para comunicarse con sus pares, superiores y subordinados. En su área se maneja información veraz y completa.	<input type="checkbox"/> iii) Buena habilidad comunicativa, manejando la información adecuadamente en su área.	<input type="checkbox"/> iv) A veces muestra deficiencias en la comunicación o presenta dificultades en el manejo de la información recibida y/o transmitida.	<input type="checkbox"/> v) Habitualmente tiene dificultades en la transmisión y utilización de la información recibida.
11. COLABORACION: Empeño por alcanzar los objetivos comunes en la realización del trabajo propio y en el interés por el de los demás.	<input type="checkbox"/> i) Ofrece permanentemente su colaboración ante cada circunstancia y problema. Su actuar constante inspira seguridad y confianza en el grupo de trabajo.	<input type="checkbox"/> ii) Está muy dispuesto a colaborar. Casi siempre es requerido para aportar en la solución de problemas. Su actitud es reconocida y valorada.	<input type="checkbox"/> iii) Colabora adecuadamente en los esfuerzos por alcanzar los objetivos comunes.	<input type="checkbox"/> iv) Realiza aportes limitados y circunstanciales para la obtención de los objetivos comunes.	<input type="checkbox"/> v) Suele tener dificultades para colaborar con sus pares y superiores.
12. ADAPTABILIDAD: Capacidad para manejarse en situaciones que impliquen cambios o alteraciones en las actividades previstas, y para generar nuevos cursos de acción efectivos de acuerdo con demandas cambiantes.	<input type="checkbox"/> i) Encara con mucha soltura situaciones nuevas o cambiantes y siempre se involucra dinámicamente.	<input type="checkbox"/> ii) Comprende los cambios rápidamente y sin dificultad, actuando consecuentemente en la elaboración de respuestas pertinentes.	<input type="checkbox"/> iii) Es permeable a los cambios y reacciona razonablemente en la generación de los cursos de acción adecuados.	<input type="checkbox"/> iv) Le cuesta asimilar los cambios. Tiene dificultad para generar cursos de acción adaptados.	<input type="checkbox"/> v) Es poco permeable a las nuevas situaciones de trabajo y muy poco capaz de adoptar cursos de acción adaptados a ellas.

## Nivel 4

1. COMPETENCIA PROFESIONAL PARA LA FUNCIÓN: Nivel de conocimiento profesional o técnico aplicado al eficaz ejercicio de la función y/o el puesto.	<input type="checkbox"/> i) Excelente nivel de formación y actualización que aplica eficientemente en todas las fases de su trabajo.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buen nivel de formación y actualización, realiza su trabajo con solvencia profesional.	<input type="checkbox"/> iii) Posee y aplica adecuadamente los conocimientos teórico-prácticos requeridos por su puesto. Necesita ser asesorado sólo en casos especiales.	<input type="checkbox"/> iv) Tiene conocimientos limitados y/o los aplica con dificultad, lo que le permite cubrir sólo los mínimos requerimientos del puesto.	<input type="checkbox"/> v) Su nivel de conocimientos o su dominio para aplicarlos no le permiten desenvolverse en su trabajo adecuadamente.
2. CREATIVIDAD: Capacidad para generar propuestas y poner en práctica acciones pertinentes en programas o proyectos fuera de las rutinas establecidas en su área.	<input type="checkbox"/> i) Notablemente capaz para generar permanentemente propuestas factibles de ser aplicadas.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena capacidad para proponer enfoques novedosos y factibles, y desarrollar su puesta en marcha.	<input type="checkbox"/> iii) Es capaz de generar propuestas adecuadas ante las necesidades de trabajo.	<input type="checkbox"/> iv) Ocasionalmente genera ideas o sugerencias dentro del área de su competencia.	<input type="checkbox"/> v) Tiene serias dificultades para generar propuestas novedosas y factibles.
3. RESOLVER PROBLEMAS: Capacidad para solucionar situaciones problemáticas.	<input type="checkbox"/> i) Excelente habilidad para descomponer las situaciones problemáticas e implementar medidas adecuadas para solucionarlas.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena capacidad para resolver los problemas de su área de modo que éstos no lo superen.	<input type="checkbox"/> iii) Resuelve los problemas de rutina y evita complicaciones innecesarias. Puede requerir apoyo frente a problemas mayores.	<input type="checkbox"/> iv) En ocasiones manifiesta dificultades para encarar los problemas y hallar soluciones factibles.	<input type="checkbox"/> v) Generalmente tiene dificultades para percibir los problemas. Le cuesta encontrar soluciones y tiende a transferir responsabilidades.
4. CUMPLIMIENTO CON EL TRABAJO: Aptitud para completar tareas y responsabilidades asignadas de acuerdo a metas y plazos originalmente pactados.	<input type="checkbox"/> i) Óptimo cumplimiento en tiempo y forma de todas las tareas que se le encargan con excelentes resultados.	<input type="checkbox"/> ii) Buen manejo de los plazos de tiempo y muy buenos resultados en el cumplimiento de las metas de trabajo.	<input type="checkbox"/> iii) Normalmente cumple en término con sus trabajos y logra resultados adecuados.	<input type="checkbox"/> iv) Es irregular en el cumplimiento de su trabajo. En ocasiones no respeta los plazos y, a veces, compromete la calidad de su producción.	<input type="checkbox"/> v) No completa adecuadamente sus trabajos o los realiza fuera de término. Casi siempre encuentra dificultades que le impiden el cumplimiento de los plazos.
5. CAPACIDAD ANALÍTICA: Aptitud para identificar y definir problemas, discernir factores, causas y tendencias.	<input type="checkbox"/> i) Sobresaliente aptitud analítica lo que, en el ejercicio de su especialidad le permite analizar y evaluar con suma precisión todos los factores involucrados.	<input type="checkbox"/> ii) Analiza integralmente las situaciones sometidas a su estudio. Identificando y valorando sistemáticamente factores, componentes e implicancias.	<input type="checkbox"/> iii) Analiza satisfactoriamente las situaciones emergentes de su trabajo específico, tomando en cuenta los elementos determinantes.	<input type="checkbox"/> iv) Suele presentar dificultades para analizar y relacionar los factores incluidos en las situaciones de trabajo habitual, requiere mucho esfuerzo para derivar conclusiones prácticas operativas.	<input type="checkbox"/> v) Tiene dificultades para analizar integralmente los factores involucrados y sacar conclusiones pertinentes.
6. CAPACIDAD DE ASESORAMIENTO E INFORMACIÓN: Habilidad para transmitir conocimientos, ideas o sugerencias.	<input type="checkbox"/> i) Excelente aptitud para brindar información clara y precisa, y asesoramiento pertinente, oportuno y práctico.	<input type="checkbox"/> ii) Buen nivel de asesoramiento. Sus intervenciones son siempre útiles y oportunas, y transmitidas en forma clara y precisa.	<input type="checkbox"/> iii) Proporciona información y asesoramiento útil. Transmite adecuadamente.	<input type="checkbox"/> iv) Tiene dificultades para transmitir información con claridad y precisión le cuesta brindaría oportunamente.	<input type="checkbox"/> v) Usualmente sus opiniones y asesoramientos son inadecuados y faltos de oportunidad y/o su transmisión suele ser ineficaz.
7. ACTITUD FORMATIVA: Preocupación por la actualización y desarrollo profesional.	<input type="checkbox"/> i) Excelente predisposición para la actualización y formación. Aprovecha todas las oportunidades para mejorar sus conocimientos.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena predisposición para la actualización y formación profesional. Aprovecha las oportunidades que se le presentan.	<input type="checkbox"/> iii) Cumple con los requerimientos de actualización y formación profesional necesarios para el cumplimiento de su función.	<input type="checkbox"/> iv) No demuestra especial interés por mejorar sus conocimientos profesionales, cuando lo hace es de manera ocasional y asistemática.	<input type="checkbox"/> v) No demuestra preocupación o compromiso por su actualización y formación profesional.
8. INTERES POR EL TRABAJO: Nivel de compromiso con la tarea, que se mantiene aún en periodos difíciles a fin de lograr lo que se ha emprendido.	<input type="checkbox"/> i) Excepcional compromiso. Se cuenta siempre con él en los momentos de mayor presión o dificultad.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buen nivel de compromiso con la tarea. En situaciones difíciles su interés no decae.	<input type="checkbox"/> iii) Buen nivel de compromiso e interés por la tarea. Habitualmente se cuenta con su apoyo.	<input type="checkbox"/> iv) Poco compromiso con la tarea. Su interés tiende a decaer en ocasiones en las que el trabajo debe realizarse bajo presión.	<input type="checkbox"/> v) Tiene serias dificultades para comprometerse con la tarea, su interés decae fácilmente.
9. COLABORACION: Aptitud para alcanzar los objetivos comunes a través del trabajo propio y en equipo.	<input type="checkbox"/> i) Excelente colaborador con sus superiores y pares, gran facilidad para integrarse activamente en equipos de trabajo.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena disposición para colaborar individualmente o cuando integra grupos de trabajo.	<input type="checkbox"/> iii) Buen colaborador, se integra adecuadamente en equipos de trabajo.	<input type="checkbox"/> iv) A veces poco dispuesto a colaborar, le cuesta integrarse en equipo.	<input type="checkbox"/> v) Suele tener dificultades para colaborar con sus pares y superiores.
10. ADAPTABILIDAD: Capacidad para manejarse en situaciones que impliquen cambios o alteraciones en las actividades previstas, y para generar nuevos cursos de acción	<input type="checkbox"/> i) Encara con mucha soltura situaciones nuevas o cambiantes y siempre se involucra dinámicamente.	<input type="checkbox"/> ii) Comprende los cambios rápidamente y sin dificultad, actuando consecuentemente en la elaboración de respuestas pertinentes.	<input type="checkbox"/> iii) Es permeable a los cambios y reacciona razonablemente en la generación de los cursos de acción adecuados.	<input type="checkbox"/> iv) Le cuesta asimilar los cambios. Tiene dificultad para generar cursos de acción adaptados.	<input type="checkbox"/> v) Es poco permeable a las nuevas situaciones de trabajo y muy poco capaz de adoptar cursos de acción adaptados a ellas.

## Nivel 5

1. ORGANIZACION: Capacidad para lograr que el sector a su cargo trabaje con el máximo de eficiencia global haciendo un uso racional de los recursos asignados.	<input type="checkbox"/> i) Excelente capacidad organizativa que le permite administrar de manera excepcional los recursos. Logra la eficiencia global de equipo a su cargo.	<input type="checkbox"/> ii) Tiene muy buena capacidad organizativa y de asignación de recursos, supera los requerimientos normales del puesto.	<input type="checkbox"/> iii) Organiza adecuadamente procesos de trabajo normal y los mantiene bajo control.	<input type="checkbox"/> iv) Escasa capacidad organizativa. En ocasiones no maneja adecuadamente los factores involucrados en el trabajo del equipo a su cargo.	<input type="checkbox"/> v) Tiene dificultades para manejar adecuadamente los factores involucrados en el trabajo del equipo a su cargo y es ineficiente en el uso de los recursos.
2. SUPERVISION: Habilidad para supervisar personas o grupos de trabajo de modo que alcancen resultados de conjunto.	<input type="checkbox"/> i) Excepcional habilidad para supervisar personas o grupos de trabajo.	<input type="checkbox"/> ii) Buen criterio para supervisar. Logra muy buenos resultados de conjunto.	<input type="checkbox"/> iii) Logra un buen trabajo de conjunto. Tiene buen ascendente sobre su grupo.	<input type="checkbox"/> iv) A veces presenta dificultades para supervisar a su personal y obtener resultados de conjunto.	<input type="checkbox"/> v) Continúa teniendo dificultades en la supervisión de su personal.
3. PRODUCTIVIDAD: Capacidad para generar el volumen de trabajo requerido, en tiempo y forma.					
3.1. CANTIDAD DE TRABAJO: Volumen de producción de acuerdo con los requerimientos del puesto en el tiempo acordado.	<input type="checkbox"/> i) Rendimiento excepcionalmente alto. Sobrepasa los márgenes requeridos normalmente en su puesto.	<input type="checkbox"/> ii) Siempre alcanza y frecuentemente supera el rendimiento requerido en los plazos previstos.	<input type="checkbox"/> iii) Alcanza los niveles normales de trabajo a un ritmo aceptable y en los plazos establecidos.	<input type="checkbox"/> iv) Su rendimiento está por debajo de los niveles requeridos para el puesto, o no respeta los plazos establecidos.	<input type="checkbox"/> v) Su rendimiento está muy por debajo de los requerimientos y habitualmente no respeta los plazos establecidos.
3.2. CALIDAD DE TRABAJO: Nivel de terminación y perfección del trabajo que realiza. (Si la tarea es con atención al público se evalúa la corrección en el trato con los usuarios y la adecuada satisfacción de las demandas).	<input type="checkbox"/> i) Excepcional nivel de calidad de su trabajo.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buen nivel de calidad de su trabajo.	<input type="checkbox"/> iii) Adecuado nivel de calidad de su trabajo.	<input type="checkbox"/> iv) Tiene dificultades para realizar su trabajo con la calidad requerida.	<input type="checkbox"/> v) Falta de calidad en la realización de su trabajo. Necesita constante monitoreo.
3.3. MANEJO DE RECURSOS: Eficiente utilización del tiempo, materiales, procedimientos y métodos de trabajo.	<input type="checkbox"/> i) Excelente utilización de los recursos asignados a su puesto. Muy habilidoso para encontrar mejores métodos de trabajo y reducir costos.	<input type="checkbox"/> ii) Muy efectivo para administrar recursos y reducir costos, mejorar métodos, procedimientos y técnicas.	<input type="checkbox"/> iii) Buen sentido de la administración de los recursos. Uso adecuado de los métodos y técnicas.	<input type="checkbox"/> iv) Tiene dificultades para administrar apropiadamente los recursos asignados a su puesto.	<input type="checkbox"/> v) No aprovecha los recursos asignados a su puesto, necesita constante monitoreo para administrar su tiempo y procedimientos de trabajo.
4. CONOCIMIENTOS DE LAS TAREAS: Nivel de conocimientos requeridos para desempeñar las tareas relacionadas con el puesto.	<input type="checkbox"/> i) Excepcional dominio de todas las fases de su trabajo y tareas relacionadas con el mismo.	<input type="checkbox"/> ii) Buen dominio de las fases de su trabajo y sólidos conocimientos de sus tareas.	<input type="checkbox"/> iii) Conoce adecuadamente su trabajo y las tareas relacionadas.	<input type="checkbox"/> iv) Posee sólo los conocimientos elementales relacionados con su tarea.	<input type="checkbox"/> v) Conocimientos insuficientes para el desempeño de las tareas a su cargo.
5. CRITERIO: Capacidad para comprender y actuar de acuerdo con las pautas establecidas.	<input type="checkbox"/> i) Excepcional capacidad para comprender las pautas de trabajo y actuar en consecuencia.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena capacidad de comprensión de las pautas de trabajo, que le permite actuar minimizando los errores.	<input type="checkbox"/> iii) Interpreta sin dificultad las pautas de trabajo y responde adecuadamente.	<input type="checkbox"/> iv) Tiene dificultad para interpretar las pautas de trabajo y necesita frecuente monitoreo.	<input type="checkbox"/> v) Le cuesta comprender las pautas de trabajo y requiere una permanente indicación y monitoreo de las tareas.
6. COLABORACION: Disposición a cooperar con el superior y los demás empleados en la realización de tareas comunes.	<input type="checkbox"/> i) Excelente disposición a cooperar ante cada circunstancia o problema que se presente.	<input type="checkbox"/> ii) Muy dispuesto a cooperar. En general es requerido por su actitud, que es reconocida y valorada.	<input type="checkbox"/> iii) Cooperar con sus jefes y compañeros. Generalmente se muestra interesado en brindar ayuda en el trabajo de los demás.	<input type="checkbox"/> iv) Dispuesto a prestar ayuda sólo en algunos casos. Prefiere no trabajar en equipo.	<input type="checkbox"/> v) Siempre tiene dificultades para cooperar con sus pares y superiores.

## Nivel 6

1. PRODUCTIVIDAD: Capacidad para generar el volumen de trabajo requerido, en tiempo y forma.					
1.1. CANTIDAD DE TRABAJO: Volumen de producción de acuerdo con los requerimientos del puesto en el tiempo acordado.	<input type="checkbox"/> i) Rendimiento excepcionalmente alto. Sobrepasa los márgenes requeridos normalmente en su puesto.	<input type="checkbox"/> ii) Siempre alcanza y frecuentemente supera el rendimiento requerido en los plazos previstos.	<input type="checkbox"/> iii) Alcanza los niveles normales de trabajo a un ritmo aceptable y en los plazos establecidos.	<input type="checkbox"/> iv) Su rendimiento está por debajo de los niveles requeridos para el puesto, o no respeta los plazos establecidos.	<input type="checkbox"/> v) Su rendimiento está muy por debajo de los requerimientos y habitualmente no respeta los plazos establecidos.
1.2. CALIDAD DE TRABAJO: Nivel de terminación y perfección del trabajo que realiza. (Si la tarea es con atención al público se evalúa la corrección en el trato con los usuarios y la adecuada satisfacción de las demandas).	<input type="checkbox"/> i) Excepcional nivel de calidad de su trabajo.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buen nivel de calidad de su trabajo.	<input type="checkbox"/> iii) Adecuado nivel de calidad de su trabajo.	<input type="checkbox"/> iv) Tiene dificultades para realizar su trabajo con la calidad requerida. Necesita supervisión mayor que la normal.	<input type="checkbox"/> v) Falta de calidad en la realización de su trabajo. Necesita constante supervisión.
1.3. MANEJO DE RECURSOS: Eficiente utilización del tiempo, materiales, procedimientos y métodos de trabajo.	<input type="checkbox"/> i) Excelente utilización de los recursos asignados a su puesto. Muy habilidoso para encontrar mejores métodos de trabajo y reducir costos.	<input type="checkbox"/> ii) Muy efectivo para administrar recursos y reducir costos, mejorar métodos, procedimientos y técnicas.	<input type="checkbox"/> iii) Buen sentido de la administración de los recursos. Uso adecuado de los métodos y técnicas.	<input type="checkbox"/> iv) Tiene dificultades para administrar apropiadamente los recursos asignados a su puesto.	<input type="checkbox"/> v) No aprovecha los recursos asignados a su puesto, necesita constante monitoreo para administrar su tiempo y procedimientos de trabajo.
2. CONOCIMIENTO DE LAS TAREAS: Nivel de conocimientos requeridos para desempeñar las tareas relacionadas con el puesto.	<input type="checkbox"/> i) Excepcional dominio de todas las fases de su trabajo y tareas relacionadas con el mismo.	<input type="checkbox"/> ii) Buen dominio de las fases de su trabajo y sólidos conocimientos de sus tareas.	<input type="checkbox"/> iii) Interpreta sin dificultad las pautas de trabajo y responde adecuadamente.	<input type="checkbox"/> iv) Posee sólo los conocimientos elementales relacionados con su tarea.	<input type="checkbox"/> v) Conocimientos insuficientes para el desempeño de las tareas a su cargo.
3. CRITERIO: Capacidad para comprender y actuar de acuerdo con las pautas establecidas.	<input type="checkbox"/> i) Excepcional capacidad para comprender las pautas de trabajo y actuar en consecuencia.	<input type="checkbox"/> ii) Muy buena capacidad de comprensión de las pautas de trabajo, que le permite actuar minimizando los errores.	<input type="checkbox"/> iii) Conoce adecuadamente su trabajo y las tareas relacionadas.	<input type="checkbox"/> iv) Tiene dificultad para interpretar las pautas de trabajo y necesita frecuentes indicaciones.	<input type="checkbox"/> v) Le cuesta comprender las pautas de trabajo y requiere una permanente indicación y monitoreo de sus trabajos.
4. COLABORACION: Disposición a cooperar con el superior y los demás empleados en la realización de tareas comunes.	<input type="checkbox"/> i) Excelente disposición a cooperar ante cada circunstancia o problema que se presente.	<input type="checkbox"/> ii) Muy dispuesto a cooperar. En general es requerido por su actitud, que es reconocida y valorada.	<input type="checkbox"/> iii) Cooperar con sus jefes y compañeros. Generalmente se muestra interesado en brindar ayuda en el trabajo de los demás.	<input type="checkbox"/> iv) Dispuesto a prestar ayuda sólo en algunos casos. Prefiere no trabajar en equipo.	<input type="checkbox"/> v) Siempre tiene dificultades para cooperar con sus pares y superiores.

Tabla de conversión de puntaje

Calif. Nivel	SOBRESAL.	MUY BUENO	BUENO	REGULAR	DEFICIENTE
1	56-51	50-37	36-23	22-9	8-0
2	48-44	43-32	31-20	19-8	7-0
3	48-44	43-32	31-20	19-8	7-0
4	40-37	36-27	26-17	16-7	6-0
5	32-29	28-21	20-13	12-5	4-0
6	24-22	21-16	15-10	9-4	3-0

**Referencias:**

- Nivel 1: Gerencial  
 Nivel 2: Medio profesional o técnico con personal a cargo  
 Nivel 3: Medio con personal a cargo  
 Nivel 4: Medio sin personal a cargo  
 Nivel 5: Operativo con personal a cargo  
 Nivel 6: Operativo sin personal a cargo

<b>Evolución del Personal Ocupado en el Poder Ejecutivo Nacional</b>															
<b>PERSONAL</b>	<b>I - 2002 (enero)</b>	<b>I - 2003 (enero)</b>	<b>I - 2004 (enero)</b>	<b>I - 2005 (enero)</b>	<b>I - 2006 (enero)</b>	<b>I - 2007 (Enero)</b>	<b>I - 2008 (Enero)</b>	<b>I - 2009 (Enero)</b>	<b>I - 2010 (Enero)</b>	<b>I - 2011 (Enero)</b>	<b>I - 2012 (Enero)</b>	<b>I - 2013 (Enero)</b>	<b>I - 2014 (Enero)</b>	<b>I - 2015 (Enero)</b>	<b>I - 2016 (Enero)</b>
PERMANENTE Y TRANSITORIO	224.522	226.250	225.641	230.198	236.393	239.457	247.432	252.177	266.240	269.432	275.899	282.020	287.703	297.365	311.266
PERSONAL CONTRATADO	15.715	15.133	17.538	18.734	22.882	28.083	33.758	37.414	39.353	45.489	49.113	55.238	63.077	69.000	73.094
<b>TOTAL PODER EJECUTIVO NACIONAL</b>	<b>240.237</b>	<b>241.383</b>	<b>243.179</b>	<b>248.932</b>	<b>259.275</b>	<b>267.540</b>	<b>281.190</b>	<b>289.591</b>	<b>305.593</b>	<b>314.921</b>	<b>325.012</b>	<b>337.258</b>	<b>350.780</b>	<b>366.365</b>	<b>384.360</b>

Fuente.: Ministerio de Hacienda - <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dnoyssp/bofisc/bofisc-2018-1.pdf>

## Información Complementaria

### Modalidades y situaciones de vinculación laboral (o de revista) en la Administración Pública Nacional

- *Planta Permanente*: el agente accedió al empleo mediante concurso y están cumplidas todas las formalidades y existe un acto administrativo validante.  
En el caso de las Funciones Ejecutivas la estabilidad tiene un término de cinco años.
- *Planta Permanente en periodo de prueba*: situación en la que queda el agente que ha concursado y tomado el cargo por un año (en ese lapso debe cumplir con el curso de inducción y ser evaluado).
- *Designación Transitoria en cargo de Planta Permanente*: por necesidades de servicio se designa un agente en un cargo vacante. Son designaciones con plazo (generalmente 180 días) que no revisten ningún tipo de estabilidad.  
Esta situación puede darse tanto en cargos simples como en funciones ejecutivas. Un agente de planta permanente que es designado transitoriamente en una Función Ejecutiva conserva la estabilidad de su cargo de origen.
- *Planta Transitoria*: figura que alcanza solo algunos organismos que requieren de actividades estacionales (Ej.: INDEC).
- *Personal de Gabinete*: asesores de Ministros, Secretarios y Subsecretarios.
- *Contratos por Art . 9° de la Ley Marco de Empleo Público*: El personal es contratado por periodos que no pueden superar el año fiscal pero si pueden renovarse. Están equiparados al personal de Planta Permanente, si bien se los considera contratos, se devienen aportes y contribuciones.
- *Personal contratado por la Ley de Contrato de Trabajo 20744*: No cuentan con estabilidad pero están incluidos en el Convenio Colectivo de Trabajo (Decreto 214/2016)
- *Contratos Locación de Servicios*: Para la prestación de servicios profesionales a título personal. Están regulados por el Decreto 2345/08 y sus modificatorios.
- *Contratos de Locación de Obra Intelectual*: Tienen por resultado un objeto, no pueden incluir cláusulas que obliguen pagos mensuales. Se encuadran en los Decreto N° 1023/01 y N° 436/00.

- *Asistencias técnicas mediante convenio con Universidad:* Debe destacarse que la vinculación laboral no es con el organismo donde se desempeña sino con el contratante.

Fuente: Análisis de las normas, elaboración propia

Escalafones habilitados en función del Decreto N°214/06

Convenio Colectivo de Trabajo	Decreto N°	MODALIDAD DE VINCULACIÓN					
		Personal permanente		Personal no permanente		Total	%
		Reg. Estabilidad	Designación Transitoria	Planta Transitoria	Contrato		
Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)	2098/08	16.864	4.116	555	43890	<b>65.425</b>	79,7
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	127/07	4.619	-	2.527	-	<b>7.146</b>	8,7
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria	40/06	1.944	-	18	2.638	<b>4.600</b>	5,6
Profesional de Establecimientos Hospitalarios e Institutos de Investigación y Producción	1.133/09	878	22	-	2.060	<b>2.960</b>	3,6
Instituto Nacional de Tecnología Industrial	109/07	616	-	66	-	<b>682</b>	0,8
Sindicatura General de la Nación	1.714/10	368	4	-	230	<b>602</b>	0,7
Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales	1032/09	332	-	-	112	<b>444</b>	0,5
Orquestas, Coros y Ballet Nacionales	973/08	243	-	29	-	<b>272</b>	0,3
		<b>25.864</b>	<b>4.142</b>	<b>3.195</b>	<b>48.930</b>	<b>82.131</b>	

Fuente: Cuadro elaborado en base al Informe Escalafones 2014 – ONEP

## *Glosario de abreviaciones*

AP - Administración Pública

APN - Administración Pública Nacional

ATE – Asociación Trabajadores del Estado (entidad gremial)

CCT - Decreto N° 214, Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional

CIFP - Carta Iberoamericana de la Función Pública”

CIOT - Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT)

CIPPEC - Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Co.P.A.R - Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales

Co.P.I.C - Comisión Permanente de Interpretación y Carrera

CyMAT - Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo

FoPeCap - Fondo de Capacitación y Recalificación Laboral

GRH – Gestión de Recursos Humanos

INAP – Instituto Nacional de Administración Pública

Ley Marco - Ley 25.164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional

MAP - Maestría en Administración Pública

NGP - Nueva Gestión Pública

ONEP – Oficina Nacional de Empleo Público

ONTI - Oficina Nacional de Tecnologías de Información

PEN - Poder Ejecutivo Nacional

PIC - Plan Institucional de Capacitación

POC - Plan Operativo de Capacitación

PTN - Procuración del Tesoro de la Nación

RRHH – Recursos Humanos

SC - Servicio Civil

SGP - Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros

SINAPA - Sistema Nacional de la Profesión Administrativa

SINEP - Sistema Nacional de Empleo Público

UPCN – Unión Personal Civil de la Nación (entidad gremial)

<b>Solicitud de constitución de Jurado para Defensa del TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA</b>		Código de la Maestría
Nombre y apellido del alumno		Tipo y N° de documento de identidad
Año de ingreso a la Maestría - Ciclo	Fecha de aprobación de la última asignatura rendida	
Título del Trabajo Final		
<p>Solicitud del Director de Trabajo Final</p> <p>Comunico a la Dirección de la Maestría que el Trabajo Final bajo mi dirección se encuentra satisfactoriamente concluido. Por lo tanto, solicito se proceda constituir el correspondiente Jurado para su evaluación y calificación final.</p> <p>Firma del Director de Trabajo Final .....</p> <p>Aclaración.....</p> <p>Lugar y fecha.....</p>		
<b>Datos de contacto del Director</b>		
Correo electrónico		Teléfonos
<p>Se adjunta a este formulario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo Final de Maestría impreso (indicar cantidad de copias presentadas)</li> <li>• CD con archivo del Trabajo Final en formato digital (versión Word y PDF)</li> <li>• Certificado analítico</li> </ul>		
Fecha	Firma del alumno	

**PRESENTAR EN LA RECEPCIÓN DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**Form. TFM v0**