

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Negocios y Administración Pública

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN
PÚBLICA**

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

La promoción horizontal en la Dirección General Políticas
Asistenciales para Personas Mayores en 2022

AUTOR: LAUTARO SALMON

DOCENTE TALLER: FERNANDO RADA SCHULTZE

AGOSTO - 2024

Resumen

La Carrera Administrativa se constituye como una herramienta fundamental de gestión pública a la hora de administrar el capital humano de cada organización y refleja la manera en que dichas organizaciones llevan a cabo ese objetivo mediante la implementación de diversas decisiones que se materializan en medidas concretas dirigidas a las personas que integran sus respectivos equipos de trabajo.

La “Nueva Carrera Administrativa” del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se implementó con la intención de generar un impacto positivo en la jerarquización y profesionalización del empleo público porteño. Ahora bien, la estructura actual de la Carrera Administrativa cuenta con ciertos elementos constitutivos que no favorecen al progreso de los profesionales que desempeñan sus tareas en la organización tales como el sistema de puntaje que impide la formación continua, escasa oferta de cursos disponibles y ausencia de actualización/renovación de los mismos en la plataforma web del Instituto Superior de la Carrera (ISC), falta de reconocimiento de títulos de posgrado, entre otros aspectos. Asimismo, no contribuye a generar una mayor retención de las personas dentro de la organización, sino que, por el contrario, facilita su egreso de la misma afectando no sólo el cumplimiento de los objetivos y metas estratégicas organizacionales sino también repercute negativamente en la estabilidad laboral.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar esta problemática en torno a la promoción horizontal de la “Nueva Carrera Administrativa” enfocada en la Dirección General Políticas Asistenciales para Personas Mayores durante el año 2022, indagar y evaluar sus aspectos negativos y efectos sobre la profesionalización así como también contribuir a su revisión y rediseño mediante distintas recomendaciones y estrategias de mejora que contribuyan a revertir esta situación y generen, de esta manera, incentivos más atractivos para el personal profesional de Planta Permanente y evitar, así, posibles y futuros egresos o bajas, coadyuvando a una correcta implementación de la política pública estudiada.

Palabras clave: Carrera Administrativa, Gestión de Recursos Humanos, Promoción Horizontal, Desarrollo Profesional.

Índice

Resumen y Palabras Claves	2
1. Introducción	4
1.1 Fundamentación y planteamiento del problema.....	4
1.2 Objetivos	8
1.3 Aspectos metodológicos.....	9
2. Marco teórico.....	10
2.1 Análisis, Diagnóstico e intervención organizacional.....	10
2.2 Carrera Administrativa.....	11
2.3 Desarrollo profesional, capacitación y promoción horizontal.....	14
2.4 Modelo de Gestión de Recursos Humanos: Subsistemas “gestión de la compensación” y “gestión del desarrollo”	16
2.5 Régimen, política y composición salarial.....	19
3. Diagnóstico.....	20
3.1 Carrera Administrativa.....	20
3.2 Desarrollo profesional, capacitación y promoción horizontal.....	27
3.3 Régimen, política y composición salarial.....	30
4. Propuesta de intervención.....	33
5. Conclusiones	37
6. Referencias Bibliográficas, normativa y fuentes	38

1. Introducción

1.1 Fundamentación y planteamiento del problema

La Carrera Administrativa se constituye como una herramienta fundamental de gestión pública a la hora de administrar el capital humano de cada organización y refleja la manera en que dichas organizaciones llevan a cabo ese objetivo mediante la implementación de diversas decisiones que se materializan en medidas concretas dirigidas a las personas que integran sus respectivos equipos de trabajo.

La “Nueva Carrera Administrativa”¹ se implementó con la intención de generar un impacto positivo en la jerarquización y profesionalización del empleo público porteño. Ahora bien, la estructura actual de la Carrera Administrativa cuenta con ciertos elementos constitutivos que no favorecen al progreso de los profesionales que desempeñan sus tareas en la organización tales como el sistema de puntaje que impide la formación continua, escasa oferta de cursos disponibles y ausencia de actualización/renovación de los mismos en la plataforma web del Instituto Superior de la Carrera (ISC), falta de reconocimiento de títulos de posgrado, entre otros aspectos. Además, existen problemas de reencasillamiento y de reconocimiento de títulos de grado² pero, no obstante, estos temas no serán abordados en el presente trabajo y quedarán pendientes para futuras investigaciones.

El año 2022 fue particularmente crítico para la Dirección General Políticas Asistenciales para Personas Mayores y constituyó un punto de inflexión desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos debido a que se registraron una alta cantidad de egresos o bajas de profesionales que desarrollaban sus tareas en la organización mencionada anteriormente, así como también una baja cantidad de capacitaciones realizadas. En 2022, la Dirección General Políticas Asistenciales para Personas Mayores estaba integrada por un total de 1248 personas que formaban parte de su dotación, de las cuales 843 pertenecían al Escalafón General y se encontraban bajo la órbita de la Nueva Carrera Administrativa y, de ellas, 229 eran profesionales; en ese año, se produjeron 80 bajas de profesionales por

¹ La Nueva Carrera Administrativa fue instrumentada mediante el Acta Colectiva N° 17/2013 y abarca a todo el personal del Escalafón General, de los Cuerpos Artísticos, Escenotécnicos y de Servicios Auxiliares y al personal dependiente de las Comunas.

² El Consejo Profesional de Trabajo Social (CABA) ha realizado una serie de reclamos vinculados al nomenclador debido a que consideraban la inexistencia de un puesto que se corresponda con el de Trabajador Social desconociendo el marco normativo que regula dicha profesión (Ley Nacional N° 23.377 y Ley Federal N° 27.072) y, además, muchos trabajadores sociales han quedado encasillados en puestos que no tienen vinculación alguna con esa carrera profesional.

diversos motivos, entre los que se destacan: renuncia (27), beneficio jubilatorio (24), cese de servicios (17), transferencia (8), cesantía (2), fallecimiento (1) y reordenamiento interno (1). En términos porcentuales, la renuncia aparece como principal motivo de baja representando el 33,75%. Además, con el diseño de promoción horizontal actual, un profesional para llegar al tramo avanzado y grado 11 (el máximo) requiere de 66 años de servicio, lo cual es práctica y legalmente imposible. Esto se puede observar también en la grilla salarial del mes de marzo del mismo año donde la composición salarial estaba integrada por el Sueldo Básico, Fondo de Garantía, Suplemento Fijo Mensual y Suma Variable NR 2020: en el tramo inicial, el paso de grado 2 a grado 3, por ejemplo, solo implica modificaciones en las categorías Sueldo Básico y Suma Variable NR 2022, en el primer caso implica un aumento total de \$ 982,29 (de \$56.925,86 a \$ 57.908,15) mientras que en el segundo caso constituye un aumento total de \$ 118,94 (de \$ 7929,55 a \$ 8048,49). Estas cifras son más sorprendentes si tenemos en cuenta que para progresar en cada grado se deben esperar 3 años cumpliendo, además, con los requisitos de evaluaciones de desempeño anuales positivas y de acreditación de cursos bajo la órbita del Instituto Superior de la Carrera (ISC).

Sumado a lo expuesto anteriormente aparece el bajo nivel de capacitación de los agentes de la Dirección General Políticas Asistenciales para Personas Mayores, situación que se traduce en los siguientes datos estadísticos sobre cantidad y porcentaje de cursos realizados: en el año 2022, de las 843 personas que forman parte del Escalafón General sólo 329 de ellas realizaron cursos, lo cual, en términos porcentuales, se traduce en un 39,03%. Si se focaliza el análisis en los 229 profesionales, se observa que sólo 74 de ellos realizaron cursos durante el 2022, lo cual representa, en términos porcentuales, un 32,31%. Este problema se relaciona con la falta de actualización o renovación periódica de los cursos disponibles en la plataforma digital del Instituto Superior de la Carrera junto con el sistema de puntaje vigente ya que se exige a cada agente 30 puntos por año durante tres años para progresar de manera horizontal por cada grado y, además, los excedentes de puntos, producto de los cursos realizados, no se acreditan para el año siguiente, todo lo cual afecta directamente a la formación continua del personal de Planta Permanente. De esta manera, el diseño actual de Carrera Administrativa no contribuye a generar una mayor retención de las personas dentro de la organización, sino que, por el contrario, facilita su egreso de la misma afectando no sólo el cumplimiento de los objetivos y metas estratégicas organizacionales

sino también repercute en la estabilidad laboral. La estabilidad se garantiza con el derecho a un régimen de promoción o carrera administrativa adecuado.

A partir de la evidencia que se desprende de los datos estadísticos mencionados en párrafos anteriores, el presente trabajo se enfocará en la promoción horizontal debido a que impide la formación y el progreso profesional y laboral todo lo cual se identifica en las siguientes tres aristas del problema analizado: 1) el ascenso por los distintos grados no implica un reconocimiento salarial considerable; 2) las capacitaciones no contribuyen al desarrollo profesional; y, por último, 3) profundiza el aumento en la cantidad de egresos o bajas del personal de planta permanente. Por tal motivo, este trabajo pretende no sólo visibilizar esta problemática en torno a la promoción horizontal de la “Nueva Carrera Administrativa” enfocada solamente en una repartición de la Administración pública porteña, indagar y evaluar sus aspectos negativos y efectos sobre la profesionalización sino también contribuir a su revisión y rediseño mediante distintas recomendaciones y estrategias de mejora que contribuyan a revertir esta situación y generen, de esta manera, incentivos más atractivos para las personas de Planta Permanente y evitar, así, posibles y futuros egresos.

La Carrera Administrativa se considera como un componente esencial de la denominada Gestión de los Recursos Humanos que incluye no sólo la selección e ingreso de los servidores públicos sino también aspectos tales como el desarrollo profesional, la promoción, la capacitación, la remuneración y el retiro. El empleado público de Planta Permanente que forma parte del Escalafón General tiene la posibilidad de la promoción horizontal donde va progresando de nivel dentro del agrupamiento y tramo cumpliendo una serie de requisitos tanto de calificación mediante la evaluación anual de desempeño y, un aspecto directamente relacionado, la capacitación. Es menester aclarar que no se profundiza en la otra opción de progreso, la promoción vertical, debido a que no constituye el tema del presente trabajo.

En el transcurso de los últimos años se fueron diseñando e implementando distintas estructuras de Carrera Administrativa en la administración pública porteña comenzando con el Sistema Municipal de la Profesión Administrativa (SIMUPA) en el año 1991.

Sin embargo, la sanción de la Ley N° 471 sobre Relaciones Laborales en el año 2000 produjo un punto de inflexión dado que aprobó un nuevo marco general para la regulación de las relaciones del empleo público porteño y definió los principios que deben regir una Carrera Administrativa, entre los cuales podemos destacar los siguientes ya que son

pertinentes para el desarrollo del presente trabajo: la jerarquización de la carrera administrativa y el empleo público y el establecimiento de programas de capacitación laboral y profesional integrales y específicos para la función (Legorburu, 2016).

Posteriormente, en el año 2003, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires implementa un nuevo diseño de carrera para los trabajadores que integran el denominado “Escalafón General” en la administración pública porteña. Este nuevo diseño implicó ciertas novedades respecto al modelo anterior, sobre todo en lo que respecta al esquema de agrupamientos, tramos y niveles. Asimismo, esta estructura proporciona dos opciones al agente, que forma parte del escalafón general, para progresar en la carrera: un ascenso progresivo de nivel cumpliendo determinados requisitos de capacitación a lo largo de una cantidad de años estipulada y la posibilidad de cambio de tramo.

No obstante, a pesar de los distintos modelos de Carrera Administrativa llevados a cabo, los problemas vinculados a distorsiones salariales, escasa o nula actividad de actualización y programas de capacitación del personal y esquemas de incentivos económicos deficientes continuaron. De esta manera, con el objetivo de solucionar estos inconvenientes, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires anunció en el año 2013 la denominada “Nueva Carrera Administrativa”. Ahora bien, la estructura actual de la “Nueva Carrera Administrativa” cuenta con ciertos elementos constitutivos que no favorecen el progreso de los profesionales tales como el sistema de puntaje, escasa oferta de cursos disponibles y ausencia de actualización/renovación de los mismos en la plataforma del Instituto Superior de la Carrera (ISC), falta de reconocimiento de títulos de posgrado, entre otros aspectos. Sumado a lo expuesto anteriormente aparece el bajo nivel de capacitación del personal vinculado con la falta de actualización o renovación periódica de los cursos disponibles en la plataforma digital del Instituto Superior de la Carrera (ISC). Estos problemas de carácter público mencionados en líneas anteriores evidencian el incumplimiento de unos de los objetivos primordiales de la Carrera Administrativa, la formación continua, como consecuencia de su estructura actual que actúa como barrera al progreso profesional sumado a que el ascenso por los distintos grados no implica un reconocimiento salarial considerable. Asimismo, un diseño de Carrera Administrativa deficiente no solo atenta contra la capacidad de la organización para atraer nuevas personas y retener a las que ya están sino también contra la estabilidad laboral.

A partir de lo expuesto anteriormente, en este trabajo se plantea la siguiente hipótesis: el diseño y estructura de la Nueva Carrera Administrativa genera bajos incentivos económicos que contribuyen a un bajo nivel de capacitación y a una alta probabilidad de

egresos del personal profesional de planta permanente que desarrolla sus actividades en la Dirección General Políticas Asistenciales para Personas Mayores.

A raíz de dicha hipótesis, se plantean las siguientes preguntas de investigación que servirán de guía y que intentarán ser respondidas a lo largo de este trabajo:

1) ¿Cuáles son los elementos o ejes principales que componen el diseño de la Nueva Carrera Administrativa?

2) ¿Cuál es el rol y desempeño del Instituto Superior de la Carrera (ISC) sobre el personal profesional de planta permanente y su objetivo de avanzar en la promoción horizontal en el marco de la Nueva Carrera Administrativa?

3) ¿Cómo afecta la estructura actual de progreso horizontal de la Nueva Carrera Administrativa al personal profesional de planta permanente en términos de ascenso y mejora económica?

4) ¿Cuáles son las consecuencias de la estructura actual de Carrera Administrativa en el personal profesional de planta permanente de la Dirección General Políticas Asistenciales para Personas Mayores?

5) ¿La Nueva Carrera Administrativa puede ser considerada una política pública que apunta al desarrollo y progreso profesional y a la jerarquización del empleo público?

1.2 Objetivos

El objetivo general del presente trabajo consiste en:

- Evaluar los efectos de la Nueva Carrera Administrativa en el reconocimiento económico/salarial y las oportunidades de progreso horizontal del personal profesional de planta permanente de la Dirección General Políticas Asistenciales para Personas Mayores.

Los objetivos específicos para el presente trabajo son los siguientes:

- Describir y comparar las características entre el diseño y la estructura actual de la Nueva Carrera Administrativa y el modelo anterior de Carrera Administrativa.
- Evaluar el rol y desempeño del Instituto Superior de la Carrera (ISC) sobre el personal profesional de planta permanente y su objetivo de avanzar en la promoción horizontal en el marco de la Nueva Carrera Administrativa.

- Analizar la incidencia de las nuevas modificaciones en la carrera administrativa de los agentes de planta permanente desde la perspectiva de su progreso horizontal considerando expectativas de ascenso y mejora económica.
- Identificar y comprender las consecuencias de la estructura actual de Carrera Administrativa en el personal profesional de planta permanente de la Dirección General Políticas Asistenciales para Personas Mayores.
- Proponer recomendaciones y estrategias de mejora para la política pública estudiada que contribuyan a su correcta implementación y a generar incentivos más favorables.

1.3 Aspectos metodológicos

La propuesta metodológica para este trabajo será un estudio del tipo exploratorio y mixto combinando un enfoque cuantitativo mediante la utilización de datos estadísticos secundarios proporcionados por la Dirección General Políticas Asistenciales para Personas Mayores (registros sobre cantidad efectiva de profesionales, cantidad y porcentaje de egresos producidos en el año 2022 y motivos de los mismos, cantidad de capacitaciones realizadas, entre otros datos) y un enfoque cualitativo a partir del análisis documental: documentación oficial relacionada con la Nueva Carrera Administrativa proporcionada por BA desde Adentro; grilla salarial del año 2022 proporcionada por SUTECBA que nos permitirá indagar en su diseño y componentes constitutivos y, además, nos permitirá explorar los incentivos económicos según la estructura actual de la Nueva Carrera Administrativa; y cantidad de sedes y cursos disponibles y ofrecidos proporcionados por la plataforma web del Instituto Superior de la Carrera (ISC). El estudio exploratorio se lleva a cabo cuando el fenómeno que se pretende estudiar tiene escaso conocimiento o fue poco abordado académicamente y “(...) sirve para identificar los conceptos y/o variables más relevantes relacionadas con el objeto de estudio y también, en algunos casos, para desarrollar nuevos instrumentos de investigación” (Fassio, Pascual y Suarez, 2002, p. 1-2).

El método mixto, por su parte, “(...) permite integrar y contrastar toda la información con que se cuenta para tener una visión exhaustiva del fenómeno estudiado [mediante] distintas fuentes de datos [y] distintos métodos y técnicas de recolección de la información” (Fassio, Pascual y Suárez, 2002, p. 12). Además, se busca complementar las ventajas de los enfoques cuantitativo y cualitativo teniendo en cuenta los objetivos propuestos en la investigación (Fassio, Pascual y Suárez, 2002).

Por su parte, el diseño de investigación elegido para el presente trabajo corresponde al tipo no experimental con el objetivo de comprender cómo se aplica y cuáles son los efectos de la Nueva Carrera Administrativa en los agentes de Planta Permanente de la Dirección General Políticas Asistenciales para Personas Mayores e interpretar sus resultados.

Asimismo, en este trabajo de investigación se aplicará un enfoque transversal, es decir, la recolección de datos se efectuará en un sólo momento y tiempo único y, además, este tipo de enfoque es característico de la investigación exploratoria (Hernández Samperi, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010). En efecto, “(...) su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado” (Hernández Samperi, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010, p. 151).

La unidad de análisis de este trabajo será la Dirección General Políticas Asistenciales para Personas Mayores perteneciente al Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este sentido, se analizarán los efectos de la estructura y diseño actual de la Nueva Carrera Administrativa y su impacto en los agentes de Planta Permanente del organismo público en cuestión, a partir de los registros estadísticos sobre cantidad de egresos producidos, cantidad de cursos realizados, entre otros aspectos así como también documentación oficial y normativa correspondiente sobre estructura y diseño de la política pública analizada (cantidad de grados, tramos, agrupamientos y categorías con sus respectivos montos, cantidad de cursos realizados y sedes disponibles, entre otros aspectos) y la composición salarial a través de la grilla salarial confeccionada y publicada por Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires (SUTECBA).

Desde el punto de vista de las técnicas de recolección de datos, se utilizará el análisis de documentación de las fuentes secundarias mencionadas en las primeras líneas de este apartado.

2. Marco teórico

Para lograr los objetivos planteados en este trabajo es menester definir los conceptos que se utilizarán en el desarrollo del mismo y permitirán dotar al escrito de cierta coherencia y robustez teórica.

2.1 Análisis, Diagnóstico e intervención organizacional

Según Krieger y Fassio, “el análisis organizacional tiene (...) la finalidad de abordar, analizar, diseñar, diagnosticar o resolver problemas organizacionales concretos” (Krieger y Fassio, 2016, p. 1).

A partir de dicho análisis, se desprende un diagnóstico donde se evalúa y describe el estado de situación o problema identificado a resolver para que la organización pueda evidenciar mejoras respecto a su accionar cotidiano coadyuvando en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos. En este sentido, como sostienen Krieger y Fassio (2016):

El diagnóstico de organizaciones públicas es el proceso por el cual, mediante el uso de métodos y técnicas de análisis organizacional se estudian y evalúan los organismos con propósitos de investigación o de intervención. El diagnóstico como producto de un proceso investigativo guía las acciones de cambio y transformación de las organizaciones públicas. Orienta en la selección de las técnicas de intervención más convenientes a utilizar para resolver el o los problemas detectados e incrementar su efectividad. (p. 2)

Así, el diagnóstico se constituye como un componente fundamental en el marco del proceso de evaluación organizacional en tanto paso inicial para planificar una intervención adecuada (Krieger y Fassio, 2016).

A su vez, los resultados de este diagnóstico permitirán avanzar en propuestas de intervención para el abordaje y mejora de los problemas mediante el desarmado de los nudos críticos detectados que afectan al desarrollo y desenvolvimiento eficiente de la organización transformando o, al menos en teoría, aspirando a transformar su comportamiento. En efecto, como sostienen Krieger y Fassio (2016):

(...) las intervenciones organizacionales están dirigidas a mantener, reparar, mejorar o reemplazar sistemas y procesos organizacionales existentes; y a rediseñar unos y otros para afrontar problemas existentes (debilidades) o desarrollar las fortalezas; o hacer frente a nuevas amenazas, desafíos y oportunidades de la organización pública. (...) Una intervención, siempre es un traje hecho a medida para la organización en función del [diagnóstico] efectuado. Esto supone la existencia de una o varias teorías que son el marco a partir del cual se observa a la organización, se plantean los ejes problema a resolver y las soluciones que se plasman en la intervención. (p. 5)

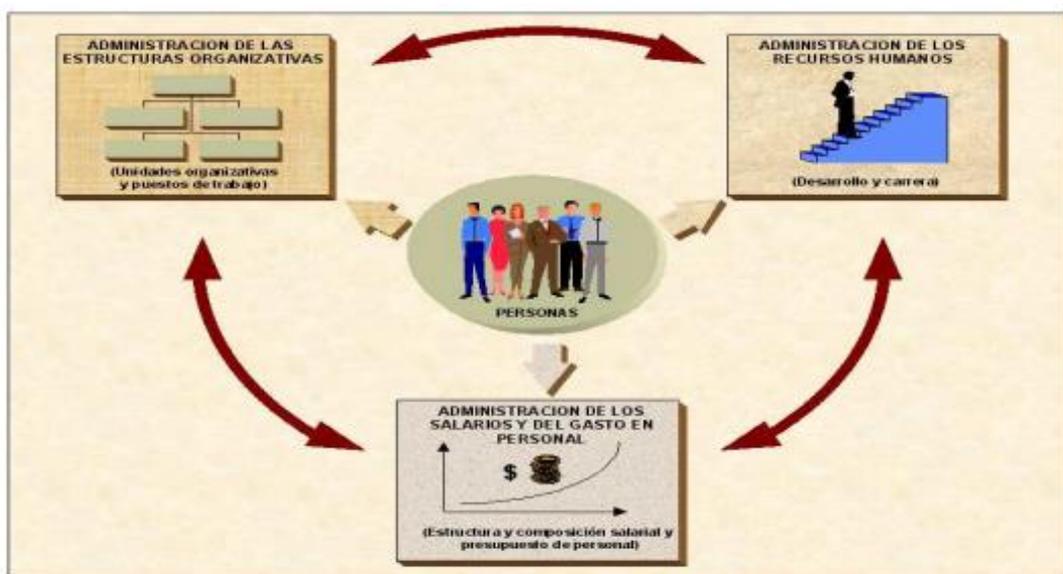
2.2 Carrera Administrativa

Según Oszlak, la configuración de un sistema de servicio civil³ o función pública se basa en la relación entre tres estructuras principales: en primer lugar, una organizativa encargada de la distribución de responsabilidades destinada a los distintos puestos de trabajo que conforman integralmente la gestión pública; en segundo lugar, aparece la vinculada a los recursos humanos que desempeñan sus tareas en el marco del estado y, especialmente, al diseño de una carrera profesional en la función pública; y por último, en tercer lugar se destaca la relacionada con el aspecto salarial en términos de incentivos económicos para el personal abocado a sus funciones como servidores públicos en el marco de la administración pública estatal (Oszlak, 2001).

Esto se traduce en la realidad cotidiana de la gestión pública en el ingreso de la persona de manera simultánea a las tres estructuras desarrolladas en el párrafo anterior. Por un lado, desarrolla sus tareas de acuerdo con su puesto de trabajo e integrando una repartición en particular (una Secretaría, Subsecretaría, Dirección General, Gerencia de acuerdo con el organigrama vigente) la cual tiene su misión, visión, valores y objetivos específicos cuyo cumplimiento está sujeto, a su vez, a la evaluación periódica de los resultados obtenidos y de su capacidad de respuesta ante las distintas demandas ciudadanas (estructura organizativa). En segundo lugar, haciendo referencia al segundo componente estructural (recursos humanos), la persona forma parte de un régimen escalafonario con sus respectivos derechos y obligaciones, iniciando a partir de una categoría y grado específico y con la posibilidad de progresar en el marco de la carrera administrativa. Por último, con respecto al aspecto salarial (tercera estructura), la persona percibe una remuneración por la tarea desarrollada en función de una escala diferencial definida por criterios basados tanto en aspectos individuales y funcionales, así como también de desempeño en el puesto correspondiente (Oszlak, 2001). La calidad de un servicio civil o de función pública depende centralmente de la articulación y congruencia entre estas tres estructuras (ver figura 1).

Figura 1: Subsistemas del Servicio Civil

³ El sistema de servicio civil (SC) o función pública se define como “un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad” (Oszlak, 2001, p. 2).



Fuente: Oszlak (2001).

De acuerdo con los objetivos propuestos para este trabajo, sólo se tendrán en cuenta dos de los tres subsistemas desarrollados por el autor: “Administración de los Recursos Humanos” que implica el desarrollo del personal en el marco de la carrera administrativa y “Administración de los salarios y del gasto en personal” que se refiere a la estructura y composición salarial del personal. Ahora bien, se presentan y describen los tres subsistemas para que el lector tenga un panorama más completo de la propuesta conceptual en cuestión.

Cada empleado público que ingresa en la administración forma parte de una categoría escalonaria referida al lugar en el que se encuentra dentro de la estructura de la carrera administrativa implementada en ese entonces. En efecto, si bien puede cambiar de puestos de trabajo a lo largo de su permanencia en la organización adquiriendo cierta experiencia (estructura organizativa), además puede progresar por los distintos grados superiores que constituyen el modelo de carrera institucional a través de los conocimientos adquiridos gracias a la capacitación y formación recibida. Sin embargo, “(...) lo relevante no son los requisitos de los puestos de trabajo que haya ocupado ocasional y sucesivamente, sino los atributos propios de la persona, incluyendo no sólo la experiencia acumulada sino también la formación [y] capacitación adquirida (...)” (Oszlak, 2001, pp. 3-4).

En suma, la Carrera Administrativa se concibe como un “ciclo vital” que no sólo hace referencia al ingreso y selección del servidor público sino también a cuestiones como el desarrollo profesional, la promoción, la capacitación, la remuneración y el retiro, todas ellas muy vinculadas entre sí (Oszlak, 2001).

2.3 Desarrollo profesional, capacitación y promoción horizontal

El desarrollo profesional se define, según Nieves Zubillaga, como resultado de la planificación de la carrera administrativa y “(...) abarca aspectos sobre los cuales una persona enriquece o mejora con vistas a lograr objetivos dentro de la organización” (Nieves Zubillaga, 2013, p. 116). Asimismo, el desarrollo profesional tiene como objetivo no sólo ampliar y desarrollar distintos conocimientos que impliquen un crecimiento decisivo desde el punto de vista profesional sino, además, mejorar su desempeño en la tarea asignada y en el puesto de trabajo ocupado. En otras palabras, se constituye como instrumento y vía para el crecimiento y realización profesional del personal que desempeña sus tareas en la organización. A su vez, el desarrollo profesional, según señala Chiavenato, tiene un horizonte más a largo plazo proporcionando al trabajador los conocimientos necesarios no sólo aplicables al puesto que ocupa sino también otorgando posibilidades u oportunidades de desempeñar numerosas funciones con cierto grado de complejidad (Chiavenato, 2009).

Otro concepto muy relacionado a todo lo anterior es el de capacitación que consiste, según Bernazza, en la formación de los recursos humanos y la creación de “organizaciones con capacidad de aprender”, con capacidad para intercambiar saberes en acción, es decir, “competencias” (Bernazza, 2002). En este sentido, la capacitación incluye un trayecto formativo en tanto proceso donde se garantiza no sólo saberes específicos desde el punto de vista profesional sino también organizacional e incluso vinculados a su “Plan Institucional” que se refiere a la Ley orgánica municipal, normas de procedimiento administrativo, objetivos de gobierno, etc. (Bernazza, 2002). En este sentido, como sostiene Nieves Zubillaga, este proceso consiste en desarrollar el potencial de promoción de cada trabajador mediante la acreditación de recursos de capacitación (Nieves Zubillaga, 2013). La capacitación de los recursos humanos se constituye en un eje fundamental del fortalecimiento de las instituciones.

A este último concepto se puede añadir el propuesto por Salas quien define la capacitación como el medio para asegurar la formación, el desarrollo y el perfeccionamiento de las competencias laborales mediante la formación y profesionalización brindando las herramientas necesarias para las personas que se desempeñan en una organización de acuerdo con las prioridades de la misma pero también incentivando el desarrollo personal (Salas, 2018).

Por su parte, Longo sostiene que la formación o capacitación del personal “(...) se debe a la necesidad de adaptar las habilidades y destrezas de los empleados a la evolución de las

tecnologías, a la aparición de nuevas demandas o simplemente a (...) garantizar (...) [la] calidad en los productos o servicios” (Longo, 2004, p. 52).

La organización de las capacitaciones se basa en la búsqueda, de manera adecuada y precisa, de proporcionar a las personas (que forman parte de las mismas) de las herramientas teóricas y prácticas requeridas complementándose de manera estratégica con su formación inicial para mejorar el rendimiento laboral, favorecer la adaptación a los nuevos desafíos que implique el cumplimiento de sus tareas específicas cotidianas e impulsar, de forma decidida, el crecimiento profesional. Esto se realiza en el marco de la elaboración e implementación de distintos planes organizacionales a partir de un diagnóstico previo y una priorización de las necesidades (Longo, 2004).

Por último, Cabezas de Herrera Pérez afirma que cualquier administración debe asumir un compromiso continuado para el desarrollo personal y profesional de sus empleados públicos debido a que la formación o capacitación continua emerge como un instrumento para rentabilizar las organizaciones y desarrollar las cualidades y potenciales de todos aquellos que trabajan para la comunidad (Cabezas de Herrera Pérez, 2000). No debe entenderse como la mera asistencia a cursos, seminarios o jornadas incluso aunque estos se enmarquen en un plan de formación, sino que se concibe como un factor estratégico de cambio que permitirá la adaptación del individuo a entornos en continua evolución mediante el aprendizaje de nuevas prácticas para una gestión y resolución de los problemas de manera eficaz. En este tópico, el autor menciona algunas de las carencias que se pueden llegar a evidenciar de forma común en el proceso de capacitación: entre ellas, figuran la falta de adecuación a las realidades administrativas y una desconexión con las necesidades reales de la Administración; escasa innovación; falta de planes sistematizados y formalizados de capacitación; desvinculación entre carrera profesional y capacitación; y, por último, desajuste entre oferta y demanda.

Por último, la promoción horizontal:

será resultado de la idoneidad del personal permanentemente actualizada (mediante capacitación o certificación de competencias laborales), y constatada por la calificación anual de su desempeño. Esta promoción da lugar al pago de un adicional, sin que instancia política o administrativa pueda entorpecer el reconocimiento a los méritos acreditados. (Salas, 2018, p. 632)

En este sentido, para la promoción en el marco de la carrera administrativa, cada empleado deberá cumplir con las exigencias de capacitación mínimas requeridas de acuerdo con lo

estipulado en los respectivos convenios colectivos de trabajo. En otras palabras, dos elementos o componentes caracterizan a la promoción horizontal: la acreditación anual de una cantidad determinada de cursos de formación o capacitación y, por otro lado, una evaluación anual de desempeño donde se refleja la aplicación de los conocimientos adquiridos de manera efectiva o no según las necesidades propias de la organización en particular y de acuerdo con su misión, visión y objetivos o metas a alcanzar en un contexto de sinergia. Esto se produce en el marco de distintas modalidades (presenciales, semi presenciales o a distancia) y según el tipo de institución que dicte u ofrezca los cursos de capacitación (estatal o instituciones privadas nacionales o extranjeras). La denominada “promoción horizontal por Tramo” pretende impulsar al trabajador en la acreditación de su dominio de determinados conocimientos técnicos que conformar su especialidad profesional, así como también su función administrativa u ocupación en su puesto de trabajo. Así, este sistema apunta a que el trabajador inicie un recorrido por las distintas etapas que conforman su vida laboral y otorgarle un reconocimiento por su progreso profesional en la misma. Según Longo, la promoción se define como el recorrido ascendente que realizan los empleados que ejercen cargos públicos a través de una serie de niveles hasta llegar al nivel máximo que les corresponda y donde existe un determinado número de divisiones horizontales (categorías, escalas, grados, clases, grupos u otras denominaciones), que reflejan un diseño jerarquizado (Longo, 2004).

Para complementar lo mencionado en este apartado, podemos recurrir al planteo realizado por Echabarría quien sostiene que uno de los tantos problemas que enfrenta el empleo público en la actualidad se vincula a que “la promoción se halla dificultada por la existencia de barreras de grado que dificultan los ascensos. Con frecuencia, se otorga un peso excesivo a la antigüedad” (Echabarría, 2005, p. 4).

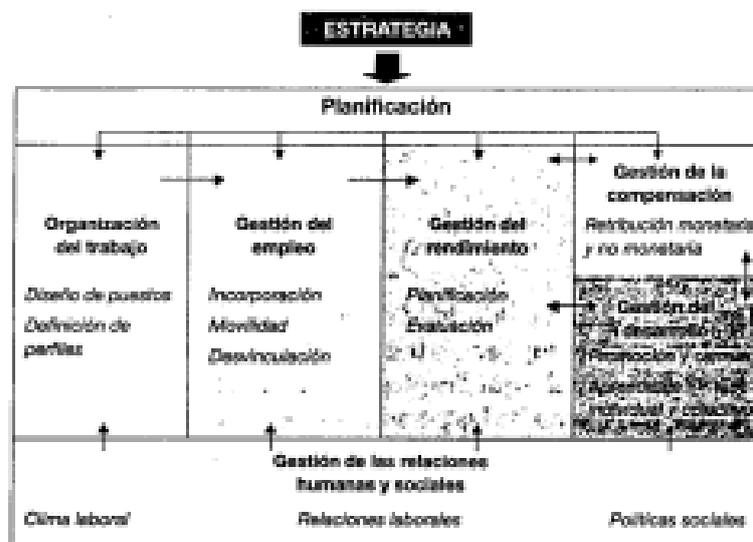
2.4 Modelo de Gestión de Recursos Humanos: Subsistemas “gestión de la compensación” y “gestión del desarrollo”

Según Longo (2004), las políticas de Gestión de Recursos Humanos⁴ se conciben como la administración de las personas dentro de una organización a través de una serie de criterios materializados en ciertas decisiones que afectan a las mismas. La Gestión de Recursos

⁴ Longo sostiene que “(...) la Gestión de Recursos Humanos se presenta como un sistema integrado de gestión, cuya finalidad básica o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas” (Longo, 2004, p.90).

Humanos está integrada por distintos componentes, los cuales operan como siete subsistemas de aquél y aparecen conectados e interrelacionados de manera interdependiente, ubicados verticalmente en tres niveles. La planificación de recursos humanos, la cual se encuentra ubicada en el nivel superior del modelo propuesto por Longo, se caracteriza por ser el “inicio” del sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos como aspecto fundamental en la determinación de políticas que se encuentran vinculadas con los otros subsistemas de manera interdependiente. De manera estructural, aparece un nivel intermedio compuesto por cinco (5) subsistemas ordenados horizontalmente en cuatro bloques bajo una dinámica coherente y lógica: el primer bloque consiste en la “organización del trabajo” que se refiere los perfiles de las personas, sus tareas a desempeñar y las características distintivas de las mismas; el segundo bloque aparece “la gestión de empleo” que consiste particularmente en los ingresos y egresos de las personas dentro de la organización; el tercer bloque apunta a la “gestión del rendimiento” que se trata fundamentalmente de la planificación y evaluación del desempeño de cada trabajador en el cumplimiento de sus funciones; el cuarto bloque se refiere tanto a la “gestión de la compensación”, que consiste en la retribución por el trabajo y el aporte realizado, como a la “gestión del desarrollo” que se enfoca en el crecimiento individual y colectivo de cada integrante en la organización. Por último, en el nivel inferior se encuentra la gestión de las relaciones humanas y sociales que integra la dimensión colectiva de la Gestión de Recursos Humanos y se relaciona a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente (ver figura 2).

Figura 2: Subsistemas de la gestión de recursos humanos



Fuente: Longo (2004).

A los fines de este trabajo, sólo se tendrán en cuenta el Subsistema 5 “gestión de la compensación” y Subsistema 6 “gestión del desarrollo”. Respecto al primer Subsistema mencionado anteriormente (Subsistema 5) denominado “gestión de la compensación” está compuesto por la administración de los incentivos retributivos (salariales y extrasalariales) y no retributivos otorgados por la organización a las personas que la integran como contraprestación por el aporte, a través del desempeño de las tareas correspondientes y definidas funcionalmente, al cumplimiento de los objetivos estratégicos o metas establecidas institucionalmente (Longo, 2004). Las compensaciones retributivas están determinadas por negociaciones paritarias en el marco de Convenios Colectivos de Trabajo y Actas de Negociación Colectiva entre dos actores principales: el Estado y los gremios o sindicatos (según corresponda). A este concepto de compensación se puede sumar el propuesto por Chiavenato, quien lo define como un vínculo que se establece en la medida en que las personas aportan su trabajo a cambio de algo que recibir en retribución (Chiavenato, 2009).

Intrínsecamente vinculado a este Subsistema aparece el Subsistema 6 llamado “gestión del desarrollo” que apunta especialmente a impulsar el crecimiento profesional teniendo en cuenta el potencial, perfiles, expectativas y preferencias individuales a través de la adquisición de los conocimientos requeridos y la implementación de planes de carrera administrativa que se vinculen dinámicamente entre sí. Este Subsistema se encuentra integrado por dos componentes característicos de las políticas de Gestión de Recursos Humanos: uno relacionado a las medidas implementadas en torno a la promoción y progreso en el marco de un proceso estructurado bajo un modelo de carrera claramente definido mientras que el otro hace referencia a la contribución desde el punto de vista individual de cada persona al alcance de las metas organizacionales así como, de manera retroalimentada, al reconocimiento de la organización de esa contribución efectivamente realizada a través de retribuciones que reciben en contraprestación por los servicios prestados. A este aspecto se suman las decisiones en torno a la formación y capacitación individual donde se destaca la búsqueda decidida de proporcionar y nutrir al personal de los conocimientos necesarios, requeridos y específicos para contribuir con el cumplimiento de los objetivos colectivos estipulados por la organización teniendo como horizonte a seguir un modelo de organización basado en “competencias”, vital a la hora de coadyuvar a su progreso profesional (Longo, 2004). A su vez, este Subsistema se relaciona de manera coordinada con las medidas o políticas que giran en torno a la compensación salarial, particularmente en lo que refiere a

los mecanismos de progreso económico o material, de acuerdo con los distintos elementos que componen la estructura de la carrera diagramada.

2.5 Régimen, política y composición salarial

Las políticas de recursos humanos se materializan en los salarios y, como afirma Hintze, la política salarial está vinculada, entre otras cuestiones, con los valores de los salarios según las tareas desarrolladas, antecedentes y aptitudes personales exigidas y la composición salarial y, además, se considera como el tramo final del proceso de asignación de recompensas en la vida institucional de la organización (Hintze, 2011).

Como sostiene Oszlak, cuando una persona ingresa funcionalmente al puesto de trabajo en un entorno organizacional, también forma parte de un régimen salarial conformado por distintos grados (steps) que hacen referencia de manera complementaria al lugar que ocupa en todo el entramado institucional en términos de estructura organizativa y régimen de recursos humanos (Oszlak, 2001). Así, “el grado salarial expresa la retribución que corresponde, a la vez, a la valoración del puesto de trabajo y a la valoración de los atributos de la persona que lo ocupa” (Oszlak, 2001, p. 3). Este aspecto constituye uno de los subsistemas propuestos por el autor que consiste en la “Administración de los salarios y del gasto en personal” y se refiere a la estructura y composición salarial del empleado público.

Por último, Longo sostiene que un régimen salarial es competitivo cuando otorga a la organización la capacidad necesaria para atraer y retener a los empleados en los puestos de trabajo (Longo, 2004).

Existen distintos modelos de reforma del Servicio Civil (o función pública) en términos de política retributiva que consisten en las siguientes tendencias: a) una se basa en la disminución de las políticas salariales de carácter uniforme debido a su rigidez distintiva; b) otra se basa en la modificación de los criterios tradicionales respecto al progreso salarial basados en la antigüedad (alto grado de rutinización y burocratización) por otro enfocado en las competencias y la mejora del rendimiento (sustitución de las escalas burocráticas de grados por modelos de “banda amplia” salarial donde se progresa en función del aprendizaje y la aplicación de los conocimientos adquiridos materializados en el rendimiento individual); y, por último, la tercera se focaliza en la implementación de un criterio de variabilidad vinculada al rendimiento en términos de retribuciones salariales (Echabarría, 2005).

Según Echabarría, otro de los muchos problemas que enfrenta el empleo público actualmente tiene que ver con que es bastante frecuente que “se retribuya por el grado y no por el puesto, lo que no vincula el salario a la responsabilidad asumida y las cargas de trabajo reales. Los grados pueden convertirse, además, en barreras para la progresión salarial” (Echabarría, 2005, p. 4).

3. Diagnóstico

3.1 Carrera Administrativa

Antes del modelo actual de Carrera Administrativa, existió un diseño, creado e implementado mediante el Decreto N° 986 del año 2004 y sus modificatorios, compuesto por 4 agrupamientos distintivos y específicos: “Profesional”, “Técnico”, “Administrativo” y “Servicios Sociales e Institucionales” (Legorburu, 2016). Asimismo, sólo dos (2) tramos conformaban cada agrupamiento de acuerdo tanto a la complejidad y responsabilidad en el cumplimiento de la tarea como a la capacitación necesaria para desarrollarla y, a su vez, entre seis (6) y ocho (8) niveles donde se avanzaba según un criterio basado principalmente en la antigüedad (Legorburu, 2016). El nomenclador de puestos sólo abarcaba 180 funciones sin ningún tipo de actualización. Este modelo evidenció ciertos problemas, tales como los vinculados a sus cuatro agrupamientos debido a que los dos primeros se referían a la formación académica alcanzada mientras que los otros dos restantes respondían a la función propiamente dicha, situación que obstaculizó la ubicación del personal en la estructura de la carrera con motivo de basarse en criterios totalmente distintos (Legorburu, 2016).

Los lineamientos generales de la Carrera de la Administración Pública implementada bajo la órbita del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, comúnmente denominada “Nueva Carrera Administrativa”, fueron establecidos mediante el Acta de Negociación Colectiva N° 17/13, el cual fue instrumentada mediante la Resolución N° 20/MHGC/14 cuyo ámbito de aplicación incluye al personal del Escalafón General de la Planta Permanente de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dependiente del Poder Ejecutivo, al personal del Escalafón General de los Cuerpos Artísticos, Escenotécnicos y de Servicios Auxiliares comprendidos en el anexo IV del Decreto 671/MCBA/92, modificado por el Decreto N° 1880/MCBA/92, y al personal

dependiente de las Comunas⁵. Dicho modelo, a diferencia del anterior, presenta y se basa en torno a tres ejes fundamentales: posibilidades de movilidad a partir del reconocimiento al desempeño individual de cada persona tomando como base el esfuerzo, la idoneidad y la experiencia; la elaboración e implementación de planes de capacitación en sintonía con los agrupamientos que constituyen el actual diseño de Carrera Administrativa donde el foco está puesto en proporcionar saberes y conocimientos particulares que son requeridos para el desarrollo de las tareas que forman parte del puesto de trabajo asignado; y, por último, evaluaciones anuales de desempeño donde el cumplimiento de las metas estratégicas de la organización y los objetivos personales de cada trabajador se entrelazan entre sí.

El escalafón General se encuentra integrado por agrupamientos⁶, categorías, tramos y grados. Desde el punto de vista de los agrupamientos, comprende ocho (8) los cuales se denominan “Atención al Ciudadano”; “Actividades Artísticas y Escenotécnicas”; “Emergencias”; “Inspección y Verificación”; “Servicios Generales y Mantenimiento”; “Actividades de Asistencia a la Salud y Apoyo Social”; “Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”; y “Gestión Gubernamental”.

Sólo a los efectos del criterio de análisis adoptado en el presente trabajo, se definirá únicamente el agrupamiento “Gestión Gubernamental”, el cual se basa no sólo en los puestos de trabajo que incluyen tareas de tipo administrativa, contable, presupuestaria, patrimonial, legal, de recursos humanos, de auditoría interna y/o de apoyo a la gestión sino también los que no se encuentran incluidos en los otros agrupamientos que componen el Escalafón General.

El nuevo modelo de Carrera Administrativa presenta tres (3) categorías para cada agrupamiento denominadas “Profesional”, “Técnico” y “General”, las cuales se encuentran determinadas de acuerdo con el nivel educativo exigido por el puesto. Alcanzar la categoría “Profesional” para el puesto requerido implica estar recibido de una carrera universitaria de grado de mínimo de cuatro (4) años de duración y que sea reconocida por instituciones

⁵ El artículo 1° del anexo de la Resolución 20/MHGC/14 excluye de manera expresa al personal comprendido en el Estatuto Docente (Ordenanza N° 40593 y modificatorias), al personal docente de las áreas de enseñanza específica (Ordenanza N° 36432 y modificatorias), a los profesionales de Salud comprendidos en la Carrera de Profesionales de Salud (Ordenanza N° 41455 y modificatorias), al personal perteneciente al Organismo Fuera de Nivel Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, al personal comprendido en el Estatuto del Personal de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires (Resoluciones N° 4/SGCBA/11 y 5/SGCBA/11) y al personal comprendido en el Estatuto del Personal de la entonces Policía Metropolitana (actualmente denominada Policía de la Ciudad) (Ley N° 2947).

⁶ Según el artículo 7° del anexo de la Resolución 20/MHGC/14, “los agrupamientos reúnen al conjunto de puestos cuyas funciones son caracterizadas por una misma naturaleza o finalidad”.

oficiales. Para los puestos que requieren la categoría “Técnico” sólo aplican aquellas personas que cuenten con título terciario de dos (2) años de duración como mínimo o título técnico de instituciones de educación técnica y experiencia laboral de mínimo de 2 años luego de haberse recibido. Por último, aquellas personas que tienen título primario o secundario quedan encuadradas en la categoría “General” según la exigencia del puesto a cubrir.

A su vez, existen tres (3) tramos para cada agrupamiento y categoría denominados “Inicial”, “Medio” y “Avanzado”, tramos que dependen estrictamente de ciertos aspectos importantes: la complejidad de la tarea a desarrollar, así como también la experiencia y las competencias exigidas por el puesto de cada agrupamiento. El tramo “Inicial” se refiere al desarrollo de tareas diversas cuyo puestos exigen cumplimiento debido de las funciones bajo su responsabilidad, así como también la aplicación práctica de ciertos conocimientos y habilidades y abarca desde el grado dos (2) al once (11). El tramo “Medio” hace referencia a tareas de cierta complejidad en comparación al tramo anterior vinculadas a la ejecución de determinadas técnicas, procesos y equipamientos específicos y comprende desde el grado cuatro (4) al once (11) en la estructura de la promoción horizontal. Por último, el tramo “Avanzado” implica la realización de tareas con alto grado de especialización y dificultad a partir de la ejecución tanto de técnicas como procesos complejos y abarca a partir del grado siete (7) hasta el once (11) inclusive de la promoción horizontal.

Cada grado está directamente determinado por la experiencia y mérito que tenga el empleado público a partir de evaluaciones anuales de desempeño satisfactorias y la acreditación de cursos de capacitación inherente a cada puesto en particular. Los agrupamientos están compuestos de una escala de once (11) grados donde se contabilizan desde el grado 2 al 11 para la promoción horizontal según corresponda a cada tramo.

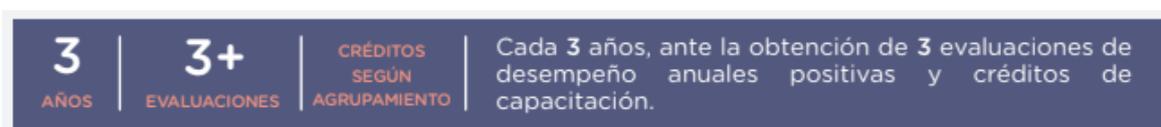
Figura 3: Estructura de la promoción horizontal de la Carrera de la Administración Pública – CABA

	GRADO									
TRAMO	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Avanzado										
Medio										
Inicial										

Fuente: Plataforma “BA desde Adentro” en base a datos proporcionados por la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos.

La Promoción Horizontal se constituye en un mecanismo de progreso y crecimiento en el marco de la Carrera Administrativa que permite el pasaje hacia un grado inmediatamente superior sin alterar o modificar el tramo y agrupamiento del personal de acuerdo con lo establecido en el Acta de Negociación Colectiva N° 14 del año 2017. Para ello, se requiere acumular cierta cantidad de créditos a partir de la realización de cursos de acuerdo con la oferta disponible y la planificación realizada por el Instituto Superior de la Carrera (ISC), organismo creado a tal efecto, así como también ciertos requisitos de promoción horizontal (ver figura 4). Sin embargo, también se contempla la acreditación de formación a través de la educación formal, cursos externos al Instituto Superior de la Carrera (ISC) y actividades de desarrollo técnico-profesional.

Figura 4: Requisitos para la promoción de grado



Fuente: Plataforma “BA desde Adentro” en base a datos proporcionados por la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos.

En la Carrera Administrativa, para acceder al grado inmediatamente superior se debe cumplir con dos condiciones por cada período de promoción cada tres años: tres (3) evaluaciones de desempeño positivas durante tres (3) años (una por cada año) y créditos de capacitación según el agrupamiento correspondiente. En este sentido, y para el caso del agrupamiento “Gestión Gubernamental” particularmente, se necesitan treinta (30) créditos

por año durante 3 (tres) años contabilizando un total de 90 puntos si se consiguen de manera consecutiva y sin interrupciones o incumplimientos (ver figura 5).

Figura 5: Créditos requeridos según agrupamiento cumpliendo con los 3 años consecutivos

AGRUPAMIENTOS			CRÉDITOS
 Gestión Gubernamental	 Actividades de Asistencia a la Salud y Apoyo Social	 Atención al Ciudadano	30
 Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	 Inspección y Verificación		
 Emergencias	 Actividades Artísticas y Escenotécnicas		27
 Servicios Generales y Mantenimiento			24

Fuente: Plataforma “BA desde Adentro” en base a datos proporcionados por la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos.

De no cumplir con los requisitos exigidos en el período de tres años previsto, al cuarto año se verificará nuevamente el alcance efectivamente conseguido en este proceso (ver figura 6). A los efectos de acceder a la promoción de grado según lo establecido en el inciso b) del artículo 27 del Régimen Escalonario y de Carrera Administrativa, el agente deberá, habiendo permanecido cuatro (4) años en el grado, obtener tres (3) evaluaciones de desempeño anuales positivas y reunir el mínimo de créditos de capacitación que no podrá exceder el equivalente a siete (7) horas anuales y variará según el agrupamiento al que pertenezca el agente.

Figura 6: Requisitos para la promoción de grado sin cumplir con los 3 años consecutivos

4 AÑOS	3+ EVALUACIONES	CRÉDITOS SEGÚN AGRUPAMIENTO	Cada 4 años , ante la obtención de 3 evaluaciones de desempeño anuales positivas y créditos de capacitación.
------------------	---------------------------	------------------------------------	--

Fuente: Plataforma “BA desde Adentro” en base a datos proporcionados por la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos.

En este caso, los requisitos para la promoción a un grado inmediatamente superior para el agrupamiento “Gestión Gubernamental” es de 28 créditos de capacitación cada cuatro (4) años (28 por cada año lo cual implica un puntaje total de 112 créditos) sumado a tres (3) evaluaciones de desempeño anuales positivas (ver figura 7).

Figura 7: Créditos requeridos según agrupamiento sin cumplir con los 3 años consecutivos

AGRUPAMIENTOS			CRÉDITOS
 Gestión Gubernamental	 Actividades de Asistencia a la Salud y Apoyo Social	 Atención al Ciudadano	28
 Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	 Inspección y Verificación		
 Emergencias	 Actividades Artísticas y Escenotécnicas		25
 Servicios Generales y Mantenimiento			22

Fuente: Fuente: Plataforma “BA desde Adentro” en base a datos proporcionados por la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos.

La persona ingresa al Régimen de Carrera Administrativa en el tramo y grado inicial del agrupamiento y categoría que corresponda (esto no abarca a los casos de ingresos realizados mediante concurso público abierto). Ahora bien, la autoridad competente puede sugerir el ingreso en un grado inmediatamente superior al que se encontraría encuadrado si el puesto es considerado “especialmente relevante”.

En efecto, el personal de Planta Permanente que forma parte del Escalafón General, del agrupamiento “Gestión Gubernamental” y de la categoría “Profesional” progresa de manera horizontal por los diferentes grados y tramos que constituyen algunos de los elementos inherentes de la estructura de la Carrera Administrativa.

Una vez desarrollado detalladamente la estructura y el diseño de la Carrera Administrativa implementada actualmente y sus características distintivas respecto al modelo de Carrera Administrativa anterior existen algunas falencias y puntos críticos que

impiden una implementación correcta y eficaz del actual diseño de Carrera Administrativa y resulta imperioso resaltar. El primero de ellos se refiere al diseño propiamente dicho basado en la cantidad de grados y tramos, once (11) y tres (3) respectivamente. Para que un profesional del Escalafón General que integra el agrupamiento “Gestión Gubernamental” alcance el grado once (11) y el tramo avanzado (el máximo) necesita cumplir con sesenta y seis (66) años de servicio si contemplamos el grado 2 como punto de partida, situación que se torna práctica y legalmente imposible. Una segunda cuestión se refiere al sistema de puntaje (que se suma a la evaluación anual positiva como requisito para progresar horizontalmente dentro de la Carrera Administrativa) que restringe la cantidad de cursos a realizar durante el año (a pesar de que cada agente puede variar en la cantidad de cursos realizados para alcanzar dicho objetivo) y supedita esos cursos al puntaje requerido según la normativa sin la posibilidad de contabilizar el excedente de créditos para el año siguiente (en caso de que suceda dicha situación). En este sentido, un agente puede realizar tres (3) cursos y alcanzar los 30 puntos necesarios mientras que otros logran ese objetivo mediante cinco (5) o más cursos: uno de los focos del problema que se añade a lo expuesto anteriormente es la falta de uniformidad en los valores de cada uno de los cursos en términos de créditos de puntaje. Un ejemplo de esto se refiere a que un curso de nivel 1 tiene más puntaje que uno de nivel 3 cuando la complejidad es marcadamente inferior.

Otro aspecto a tener en cuenta es que el profesional de Planta Permanente que ingresa por primera vez a la estructura de la Carrera Administrativa lo hace habitualmente en el grado 2 o 3 basándose en el criterio de la antigüedad y no por la formación académica o título de grado que tenga según cada caso. Además, no se reconocen los títulos de posgrado (sean especializaciones, maestrías, doctorados o posdoctorados) realizados de manera independiente en otras instituciones formativas y académicas (universidades, institutos, etc.) ni tampoco avanzan favorablemente los expedientes a tal efecto (en el sentido de una respuesta positiva una vez que finaliza el trámite administrativo correspondiente).

Otra cuestión se refiere a la falta de convenios con otras instituciones que permitan ampliar las posibilidades con las que podría contar cada profesional para cumplir con lo establecido en la normativa referido al puntaje y dinamizar su progreso horizontalmente.

Todo lo mencionado anteriormente coadyuva a constituir una fisonomía de la Carrera Administrativa como una barrera inmovilizadora del progreso profesional en lugar de favorecer la movilidad dentro de la propia estructura. Esta circunstancia tiene una consecuencia directa, crucial y crítica para la Dirección General Políticas Asistenciales para Personas Mayores vinculada al aumento de la cantidad de egresos o bajas bajo su órbita: en

términos nominales, se produjeron 80 bajas de profesionales cuyos motivos principales son renuncia (27), beneficio jubilatorio (24), cese de servicios (17), transferencia (8), cesantía (2), fallecimiento (1) y reordenamiento interno (1). En términos porcentuales, la renuncia aparece como el principal motivo de baja representando el 33,75% seguido por el beneficio jubilatorio (30%), el cese de servicios (21,25%), la transferencia (10%), la cesantía (2,50%), el fallecimiento (1,25%) y el reordenamiento interno (1,25%).

3.2 Desarrollo profesional, capacitación y promoción horizontal

El diseño de Carrera Administrativa vigente admite la promoción de grado⁷ que consiste en la posibilidad de pasar a un grado inmediato superior dentro del agrupamiento, categoría y tramo escalafonario en el que se encuentra el empleado público. Como se mencionó en líneas anteriores del presente trabajo, para lograr este pasaje se exige el cumplimiento de dos condiciones específicas: tres (3) evaluaciones de desempeño anuales positivas consecutivas y la acreditación de un determinado puntaje a través de la realización de diferentes cursos. Ahora bien, si se permaneció durante cuatro (4) años en el mismo grado y se obtuvo tres (3) evaluaciones de desempeño anuales con resultados satisfactorios y la acumulación de créditos requeridos, también puede estar en condiciones de proceder al pase de un grado inferior a otro inmediatamente superior. Los créditos de capacitación deben tener un equivalente a siete (7) horas anuales. Para el caso del agrupamiento “Gestión Gubernamental” se requieren 30 créditos por año durante tres (3) años de manera consecutiva o, al haber permanecido durante cuatro (4) años en el mismo grado, se exigen 28 créditos por cada año, lo que equivale a un total de 90 y 112 de puntaje respectivamente y según sea cada caso en particular, para estar habilitados a solicitar el pase de un grado a otro superior según la estructura de la promoción horizontal como se mencionó en el apartado anterior.

La conducción del Instituto Superior de la Carrera (ISC) está a cargo de un Directorio cuyos integrantes los constituyen representantes del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Sindicato Único de Trabajadores del Estado de Buenos Aires (SUTECBA). El Instituto Superior de la Carrera (ISC), creado mediante el Decreto 726 del año 2007, tiene como razón de ser el desarrollo y la implementación de propuestas formativas y planes de capacitación laboral orientado de manera general y

⁷ Es necesario aclarar que no se desarrollará la promoción a un tramo inmediatamente superior a través de concurso cerrado interno debido a que excede los fines de este apartado y el objetivo del presente trabajo.

específica a cada función que integra el Nomenclador de puestos; organizar cursos, seminarios, coloquios, talleres, jornadas y otras actividades análogas que impulsen el desarrollo personal y profesional de cada empleado público que forma parte del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; proporcionar herramientas teóricas y prácticas ante las necesidades cotidianas y los nuevos desafíos que surgen en la gestión pública bajo dos principios fundamentales: el aprendizaje y la “formación continua”. Organiza la oferta de cursos en distintos ejes temáticos y permite desarrollar la cursada bajo tres modalidades: presencial (como su nombre lo indica, se asiste a un aula física donde hay un capacitador a cargo de brindar el curso y el proceso de aprendizaje se desarrolla bajo un entorno colectivo), virtual con tutoría (capacitación a distancia pero de manera sincrónica donde se accede al aula virtual del campus del Instituto a cargo de un capacitador designado y equipado con materiales para su lectura previa o posterior al desarrollo del curso) o de forma autogestionada (capacitación a distancia de manera asincrónica realizada a través del Campus perteneciente al propio Instituto y utilizando cualquier dispositivo tecnológico que permita su acceso).

En suma, se trata de un órgano formativo que pretende capacitar al empleado público desde el punto de vista educativo con el objeto de brindar herramientas necesarias para un mejor desempeño laboral a la hora de cumplir con las funciones asignadas e impulsando, de forma complementaria, el crecimiento profesional. Para el año 2022, la cantidad de sedes disponibles para cursar de manera presencial es de solamente una (1) que funciona como central, aunque algunas capacitaciones se realizan en espacios cedidos por otras reparticiones que conforman o integran la estructura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o se organizan lugares específicos a tal efecto de manera transitoria y circunstancial.

Luego de haber expuesto los lineamientos generales que incluyen las funciones del Instituto encargado de la capacitación de los trabajadores que se desempeñan en organismos o dependencias del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como también su estructura organizativa interna, se avanzará con el análisis, en términos cuantitativos, de los datos referidos a su desempeño a la hora de cumplir con su misión de capacitar y formar, desde el punto de vista de proporcionar los conocimientos y las aptitudes requeridas destinadas a los trabajadores del Escalafón General, estipulada en el estatuto organizativo. Si analizamos la cantidad de cursos realizados en el año 2022 por el personal del Escalafón

General que forma parte del agrupamiento “Gestión Gubernamental”⁸, observamos que sólo se realizaron 23 cursos de los 100 disponibles en la plataforma o campus del Instituto Superior de la Carrera (ISC) lo cual representa tan sólo un 23%, cifra bastante baja. Si nos enfocamos en la cantidad de personas que realizaron cursos de capacitación durante ese mismo año, la tendencia continúa siendo la misma: de las 843 personas que forman parte del Escalafón General sólo 329 realizaron cursos, lo cual se traduce, en términos porcentuales, en un 39,03%. Si se focaliza el análisis en los 229 profesionales que forman parte del Escalafón General y del agrupamiento “Gestión Gubernamental” tan sólo 74 de ellos se capacitaron mediante los cursos ofrecidos y disponibles en el marco del Instituto Superior de la Carrera (ISC), lo cual representa, en términos porcentuales, un 32,31%. Este bajo nivel de capacitación se debe a la falta de renovación periódica en cuanto a contenidos y una baja cantidad de cursos ofrecidos y disponibles (muchas veces sin ningún tipo de relación con la función y puesto de acuerdo con los nomencladores correspondientes del régimen escalafonario); otro aspecto a destacar, y que se vincula directamente con el apartado anterior referido a la estructura de la Carrera Administrativa aplicada actualmente, es el sistema de puntaje debido a que para estar habilitado a la hora de ascender al grado siguiente o superior en el marco de la promoción horizontal se requiere de una cantidad de créditos determinada (30 por cada año durante 3 años para el agrupamiento considerado en este trabajo). Si el profesional ya realizó la totalidad de los cursos disponibles, y ante la ausencia de actualización de los contenidos y de la oferta, no podrá continuar ni con su capacitación ni tampoco con la promoción al grado siguiente constituyéndose así una barrera no sólo formativa sino también en cuanto a su progreso profesional.

A su vez, la bibliografía perteneciente a cada curso es casi nula y muy poco útil para el proceso de aprendizaje no sólo por el tiempo que dura cada curso sino también por la sencillez en el abordaje de los distintos bloques de contenidos. A esta situación se suma el hecho de no contar con la participación de académicos reconocidos en las distintas temáticas para dotar de un carácter más profesional a la capacitación y algunos cursos resultan repetitivos y sin valor agregado para el proceso de formación. En este sentido, se observa una desproporcionalidad en la cantidad de cursos que integran los distintos ejes temáticos

⁸ Es menester aclarar que sólo se tendrá en cuenta el agrupamiento “Gestión Gubernamental” debido no sólo a que la repartición analizada presenta una mayor cantidad de trabajadores integrados en el mismo sino también a que la mayoría de las tareas que caracterizan a este agrupamiento son de carácter administrativo y de asesoría. Queda excluida la dotación de personal de profesionales de la salud (médicos y enfermeros) por pertenecer normativamente a un régimen de carrera totalmente distinto.

que conforman la oferta de capacitación propuesta por el Instituto Superior de la Carrera (ISC).

Asimismo, tampoco se observa una visión formativa que contemple e integre nuevos conocimientos respecto a los avances tecnológicos e informáticos que irrumpieron en los últimos años a nivel mundial y de los cuales la administración pública porteña no es ajena en absoluto.

3.3 Régimen, política y composición salarial

El salario no solo representa un reconocimiento a nivel retributivo del desempeño individual de los recursos humanos (o capital humano) que integran los distintos equipos de trabajo, sino que constituyen incentivos para dotar de mayor eficiencia, eficacia y efectividad el desempeño colectivo a nivel organizacional en su capacidad de respuesta según su visión y misión inherente en el marco del cumplimiento de los objetivos estipulados. En efecto, el trabajador que integra el escalafón general obtiene como compensación retributiva por la tarea desempeñada y la función cumplida la Asignación Básica de acuerdo con su Agrupamiento, Categoría, Tramo y Grado a los que se añaden los respectivos suplementos salariales. Los suplementos y/o complementos que puedan añadirse en la composición salarial de cada trabajador que pertenece a la categoría profesional dependen del resultado de los acuerdos y las negociaciones paritarias entre las partes intervinientes. Además, los suplementos se definen a través de la intervención previa de la Comisión Permanente de Interpretación de la Carrera Administrativa (CoPICA).

Luego de lo expuesto anteriormente, se avanzará en el análisis de la composición salarial según la estructura actual de la Carrera Administrativa y su influencia a la hora de generar expectativas de progreso y mejora material de los profesionales de Planta Permanente. En este apartado solo se emplearán datos documentales provistos por la grilla salarial del año 2022 elaborada por el Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires (SUTECBA) siendo conscientes de las limitaciones del alcance a la hora de profundizar, de manera complementaria y cualitativa mediante entrevistas, aspectos que permitan comprender el tema planteado de manera más integral y exhaustiva.

Dicho esto, se utilizarán los datos que aparecen en la grilla salarial del mes de marzo de 2022. La decisión de emplear la información de ese mes en particular tiene motivos de índole meramente ilustrativo y en tanto recurso para robustecer aún más los argumentos esgrimidos a lo largo del presente trabajo.

Si analizamos los datos en términos de composición se destacan los siguientes conceptos salariales: el Sueldo Básico, el Fondo de Garantía, el Suplemento Fijo Mensual y la Suma Variable No Remunerativa 2020. A esto se suma un adicional por categoría técnica del 6% sobre el total del agrupamiento tramo y grado (ATG) de cada agente y un adicional del 12% para la categoría profesional sobre el total del agrupamiento tramo y grado (ATG) de cada trabajador (ver figura 7).

Figura 7: Composición salarial y montos por tramo y grado del agrupamiento “Gestión Gubernamental” – marzo 2022

Tramo	Conceptos Salariales	GRADO									
		2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Avanzado	Sueldo Básico						\$ 76.267,18	\$ 81.356,83	\$ 88.550,17	\$ 98.261,23	\$ 108.943,40
	Fondo de Garantía						\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10
	Suplemento Fijo Mensual						\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23
	Suma Variable NR 2020						\$ 10.271,54	\$ 10.887,83	\$ 11.758,86	\$ 12.934,74	\$ 14.228,22
	Bruto						\$ 95.099,05	\$ 100.804,99	\$ 108.869,36	\$ 119.756,30	\$ 131.731,95
Medio	Sueldo Básico			\$ 62.627,39	\$ 64.763,02	\$ 66.962,73	\$ 69.983,65	\$ 73.125,40	\$ 77.209,69	\$ 81.498,18	\$ 86.001,11
	Fondo de Garantía			\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10
	Suplemento Fijo Mensual			\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23
	Suma Variable NR 2020			\$ 8.619,93	\$ 8.878,53	\$ 9.144,89	\$ 9.510,69	\$ 9.891,11	\$ 10.385,67	\$ 10.904,95	\$ 11.450,19
	Bruto			\$ 79.807,65	\$ 82.201,88	\$ 84.667,95	\$ 88.054,67	\$ 91.576,84	\$ 96.155,69	\$ 100.963,46	\$ 106.011,63
Inicial	Sueldo Básico	\$ 56.925,86	\$ 57.908,15	\$ 59.237,52	\$ 60.932,44	\$ 62.669,75	\$ 64.450,52	\$ 66.640,84	\$ 68.896,90	\$ 71.220,60	\$ 73.614,02
	Fondo de Garantía	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10	\$ 2.636,10
	Suplemento Fijo Mensual	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23	\$ 5.924,23
	Suma Variable NR 2020	\$ 7.929,55	\$ 8.048,49	\$ 8.209,46	\$ 8.414,69	\$ 8.625,06	\$ 8.840,69	\$ 9.105,91	\$ 9.379,09	\$ 9.660,46	\$ 9.950,27
	Bruto	\$ 73.415,74	\$ 74.516,97	\$ 76.007,31	\$ 77.907,46	\$ 79.895,14	\$ 81.851,54	\$ 84.307,08	\$ 86.836,32	\$ 89.441,39	\$ 92.124,62
ADICIONAL CATEGORÍA TÉCNICA		6%	Sobre el total del ATG de cada agente								
ADICIONAL CATEGORÍA PROFESIONAL		12%	Sobre el total del ATG de cada agente								

Fuente: Grilla salarial 2022 elaborada por el Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires (SUTECBA).

Si tomamos como base el tramo inicial y el pase del grado 2 al 3 y del 3 al 4 obtenemos la siguiente información para cada concepto salarial: los valores para el “Sueldo Básico”, el “Fondo de Garantía”, el “Suplemento Fijo Mensual” y la “Suma Variable NR 2020” del grado 2 son \$ 56.925,86, \$ 2.636,10, \$ 5.924,23 y \$ 7.929,55 respectivamente. En el grado 3 esos valores son \$ 57.908,15, \$ 2.636,10, \$ 5.924,23 y \$ 8.048,49. Como se puede observar, sólo el “Sueldo Básico” y la Suma Variable NR 2020” obtuvo aumento en comparación al grado 2 (\$ 982,29 y \$ 118,94 respectivamente). Si nos posicionamos en el grado 4 en comparación con su grado inmediatamente anterior, el “Sueldo Básico” asciende a \$ 59.237,52 y la Suma Variable NR 2020 a \$ 8.209,46 representando, desde el punto de vista nominal, un aumento de solamente \$ 1.329,37 y \$ 160,97 respectivamente manteniéndose los otros dos ítems sin modificaciones.

Si nos posicionamos en el tramo medio y en el pase del grado 4 al 5 y de éste al 6 se desprenden los siguientes datos: los valores para el “Sueldo Básico”, el “Fondo de Garantía”, el “Suplemento Fijo Mensual” y la “Suma Variable NR 2020” del grado 4 son \$ 62.627,39, \$ 2.636,10, \$ 5.924, 23 y \$ 8.619,93. En el grado 5 esos valores son \$ 64.763,02, \$ 2.636,10, \$ 5.924,23 y \$ 8.878,53. En este sentido, el pasaje del grado 4 al 5 refleja un aumento pero

únicamente de los ítems “Sueldo Básico” y la Suma Variable NR 2020” siendo de \$ 2.135,63 y \$ 258,60 respectivamente mientras que los dos ítems restantes también se mantuvieron sin modificaciones (como en el caso del tramo inicial). Si partimos desde el grado 6 en comparación con el grado inmediatamente anterior, el “Sueldo Básico” asciende a \$ 66.962,73 y la Suma Variable NR 2020 a \$ 9.144,89 representando, desde el punto de vista nominal, un aumento de solamente \$ 2.199,71 y \$ 266,36 respectivamente manteniéndose los otros dos ítems sin modificaciones.

Por último, si se parte del tramo avanzado y de la promoción del grado 7 al 8 y de este último al 9, obtenemos los siguientes datos: los valores para el “Sueldo Básico”, el “Fondo de Garantía”, el “Suplemento Fijo Mensual” y la “Suma Variable NR 2020” del grado 7 son \$ 76.267,18, \$ 2.636,10, \$ 5.924,23 y \$ 10.271,54. En el grado 8 esos valores son \$ 81.356,83, \$ 2.636,10, \$ 5.924,23 y \$ 10.887,83. Así, el pasaje del grado 7 al 8 significa un aumento pero solamente del “Sueldo Básico” y la Suma Variable NR 2020” siendo de \$ 5.089,65 y \$ 616,29 respectivamente mientras que los dos ítems restantes también se mantuvieron sin modificaciones (como en los casos de los tramos inicial y medio). Si nos posicionamos en el grado 9 en comparación con su grado inmediatamente anterior, el “Sueldo Básico” asciende a \$ 88.550,17 y la Suma Variable NR 2020 a \$ 11.758,86 representando, desde el punto de vista nominal, un aumento de solamente \$ 7.193,34 y \$ 871,03 respectivamente manteniéndose los otros dos ítems sin modificaciones.

Este análisis resulta más contundente si añadimos otro elemento crucial que se refiere al dato sobre el sueldo bruto total percibido por cada trabajador con el paso de un grado a otro. En este sentido, el sueldo bruto total para el grado 2 es de \$ 73.415,74 mientras que para los grados 3 y 4 es de \$ 74.516,97 y \$ 76.007,31 respectivamente lo cual significa un aumento de \$ 1.101,23 y \$ 1.490,34 en la promoción horizontal de un grado a otro.

Como se desprende de lo expuesto anteriormente, para el trabajador profesional que forma parte del agrupamiento “Gestión Gubernamental” el diseño compuesto de tres (3) tramos y once (11) grados constituye una barrera para el crecimiento personal y profesional si lo analizamos desde el ángulo de la retribución en términos del esfuerzo para cumplir con lo requerido en la normativa y, de esta manera, obtener un salario (junto con sus respectivos complementos y/o suplementos) acorde con la tarea desarrollada y que, a su vez, se traduzca realmente en un progreso económico significativo. En otras palabras, mucha exigencia en cuanto al cumplimiento de distintos requisitos, pero muy poca o casi nula “recompensa” o retribución a cambio en términos de remuneración económica o progreso material en el paso de un grado a otro inmediatamente superior en cada uno de los tres tramos. A esto se añade

una variable fundamental: el tiempo que tiene que transcurrir para estar en condiciones y lograr finalmente la promoción horizontal (3 años). En este sentido, el profesional de planta permanente tiene que esperar tres (3) años para conseguir una diferencia económica que no es sustancial ni marcadamente atractiva para el desarrollo profesional. Como consecuencia, no estamos ante un sistema competitivo que permita de manera decisiva atraer, retener y conservar a los trabajadores profesionales en sus respectivos puestos de trabajo. Este aspecto podrá complementarse y profundizarse teniendo en cuenta la motivación y satisfacción personal que genera esta estructura, pero excede los objetivos propuestos por el presente trabajo, aunque podrá ser abordado en futuras investigaciones relacionadas a la temática bajo análisis.

4. Propuesta de intervención

Una vez mencionado de manera exhaustiva el diagnóstico correspondiente a los inconvenientes o dificultades que influyen negativamente en el progreso y desarrollo profesional y que son inherentes al diseño actual de la “Nueva Carrera Administrativa”, en este apartado se abordará algunas recomendaciones y propuestas de intervención con el objetivo de mejorar la implementación de la política pública estudiada y, así, generar un impacto positivo a la hora de retener a los profesionales que forman parte de la dotación de personal de la repartición elegida como estudio de caso, la Dirección General Políticas Asistenciales para Personas Mayores en particular, aunque puede ser extensivo a otras reparticiones o incluso a la totalidad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En cuanto al diseño de la actual Carrera Administrativa, se podrían implementar las siguientes estrategias en vistas a mejorar su implementación y resultados: en primer lugar, y en el corto plazo, modificar el sistema de puntaje por crédito e implementar uno más orientado y basado en el porcentaje por curso realizado durante el año. En el largo plazo, eliminar el sistema de puntaje y avanzar, así, hacia un sistema de contabilización nominal de cursos durante el año que luego se puedan homologar porcentualmente estableciendo el 100% como valoración máxima obligatoria a alcanzar. Una vez alcanzado el 100% de los cursos realizados durante el año quedará habilitado para realizar el trámite administrativo correspondiente a la promoción horizontal al grado inmediatamente superior acreditando lo realizado mediante la descarga del respectivo archivo o certificado generado por el campus virtual del Instituto Superior de la Carrera (ISC) o la plataforma del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires denominada “BA desde Adentro” como documentación de respaldo a la

hora de iniciar el mismo junto con los datos solicitados por el área encargada de iniciar el expediente electrónico.

A largo plazo, se implementará un proceso automático de acreditación del porcentaje de capacitación alcanzado que impactará directamente en los ítems que componen el salario y se reflejan en el recibo de sueldo. Este incremento se otorgará al terminar el año en curso y será equivalente a la sumatoria de los cuatro (4) porcentajes de aumento más alto en cada trimestre de gestión una vez cumplido con el 100% de cursos exigido por año.

Por otra parte, es necesario modificar la estructura actual eliminando las cantidades de tramos y grados vigentes debido a que no representan fehacientemente los años de servicio legalmente permitidos para el empleado público y avanzar hacia otro modelo que contemple los treinta (30) años de servicio con los tramos y grados distribuidos de la siguiente manera: se incrementará de tres (3) tramos a cinco (5) denominados “Inicial 1”, “Inicial 2”, “Intermedio 1”, “Intermedio 2” y “Avanzado” y de once (11) grados se reduce a seis (6) para adecuar y tornar coherente tanto la estructura como el diseño con la cantidad de años de servicio legalmente permitido. Si bien se incrementa la cantidad de tramos, lo cual puede representar más tiempo para alcanzar los niveles superiores, lo cierto es que al reducirse los años necesarios para la promoción horizontal (de 3 años a 1 año solamente) permite al profesional tener un horizonte de progreso y desarrollo profesional claro y previsible.

Como se mencionó en el párrafo anterior, otra propuesta es reducir la cantidad de años de tres (3) a uno (1) para estar en condiciones de avanzar de un grado a otro mediante la promoción horizontal manteniéndose las evaluaciones de desempeño anuales positivas, aunque limitando de tres (3) a una (1) la cantidad requerida. De esta manera, se generan los incentivos para impulsar una formación continua sin barreras limitantes desde el punto de vista estructural.

Por otra parte, otra propuesta se relaciona con el establecimiento de un criterio que consiste en que, cuando un profesional ingresa a la estructura de la Carrera Administrativa, se contemple el título de grado obtenido en las distintas universidades nacionales públicas y/o privadas: en el caso de que se vincule directamente con la función y el puesto de trabajo desempeñado, le permitirá acreditar dicho título para obtener un incremento directo en los valores nominales de todos los conceptos salariales que figuran en el recibo de sueldo correspondiente. Se tendrá en cuenta como un ítem de “formación externa” debido a que se obtuvo fuera del ámbito del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el caso

de que el título fuera obtenido en la Universidad de la Ciudad, el ítem será de “formación interna” debido a que se produjo bajo la órbita del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por otro lado, se plantea la sustitución del enfoque basado en la antigüedad y los criterios tradicionales por otro focalizado en el desarrollo de competencias y rendimiento.

Desde el punto de vista de la capacitación y el desarrollo profesional, se requiere avanzar en una profunda reorganización no sólo de los contenidos sino también de los ejes temáticos propuestos y una actualización constante y enriquecedora de manera trimestral que se adapte realmente a las necesidades del puesto a desempeñar y las demandas de los trabajadores profesionales que requiere el desarrollo diario de sus tareas en la dinámica interna de la organización.

Asimismo, se necesita aumentar la oferta de cursos con un sentido plural y una distribución equitativa en cada uno de los ejes temáticos no sólo en cuanto a la cantidad sino también en la valoración porcentual de cada uno de ellos. A esto se suma la implementación de un criterio bien definido para la realización de los cursos: un bloque de carácter obligatorio (ajustado a la función y a los conocimientos a aplicar) y otro bloque de realización optativa (orientado a la formación en general) organizado en distintos niveles de complejidad.

Con el objetivo de jerarquizar la formación se requiere la participación de destacados académicos y especialistas en cada uno de los ejes temáticos mediante la realización de videos explicativos (para las modalidades virtual y autogestionado) o de manera presencial en cada una de las sedes habilitadas y la disponibilidad de material bibliográfico y de consulta para que el cursante tenga la posibilidad de recurrir a ellos en caso de requerirlo.

A su vez, se requiere avanzar en la incorporación de nuevas sedes para ampliar la oferta de los establecimientos destinados a brindar las distintas capacitaciones y a sumar otros ya existentes como la Universidad de la Ciudad donde también se permita el acceso a licenciaturas y otros posgrados y el Instituto de Formación Política y Gestión Pública, entre otros. A esto se añade la firma de convenios con Centros dedicados a desarrollar cursos de idiomas por niveles, como el Centro Universitario de Idiomas (CUI), y la posibilidad de acreditar el nivel de idioma correspondiente en caso de haber asistido y rendido los exámenes correspondientes en instituciones de formación públicas y/o privadas relacionadas al tema.

Los cursos deberán organizarse en los siguientes bloques de contenidos y ejes temáticos: aquellos de realización obligatoria estarán integrados por los denominados “Administración Pública”, “Desarrollo Profesional”, “Liderazgo”, “Herramientas digitales”, “Género” y “Gobierno y datos”. El eje temático “Administración pública” está compuesto por los temas “Capital Humano”, “Estado y Administración” y “Normativa vigente”. El eje temático “Desarrollo Profesional” está integrado por los temas “Habilidades Específicas” e “Idiomas”. El eje temático “Liderazgo” por los temas “Habilidades interpersonales”, “Comunicación” y “Equipos de trabajo”. El eje temático “Herramientas digitales” está formado por los temas “Programas informáticos” y “Tecnologías de gestión”. El eje temático “Género” está compuesto por la “Ley Micaela”, “Diversidad sexual y derechos humanos” y “Planificación con perspectiva de género”, entre otros. Por último, el eje temático “Gobierno y datos” está integrado por los temas “Ciencia de datos”, “Análisis de datos”, “Presupuesto”, “Lenguajes de programación”, “Inteligencia Artificial aplicada a la gestión pública” y “Planificación y gestión de proyectos”.

Otro aspecto trascendental es la organización de planes anuales de capacitación de manera general, es decir, cursos que abordan los contenidos mínimos que necesitan los equipos administrativos y profesionales de cada organización para su funcionamiento cotidiano, así como también la elaboración de planes “a medida” según las necesidades específicas y requerimientos organizacionales basándose en la misión, visión y funciones de la misma a cargo del Instituto Superior de la Carrera (ISC) en acuerdo con las partes intervinientes (representantes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los gremios).

Para finalizar este apartado, y desde el punto de vista del régimen y composición salarial, se propone que todos los ítems que conforman el recibo de sueldo estén sujetos a los incrementos porcentuales por los cursos realizados y que se agregue un nuevo concepto salarial denominado “formación y capacitación continua” que aumente de acuerdo al reconocimiento de títulos de grado (20%) y posgrado (especializaciones -25%-, maestrías -30%-, doctorados -35%- y posdoctorados -40%-) tomando como criterio base la función específica. Además, se contemplarán diplomaturas y cursos de actualización formativa por otras universidades nacionales públicas y/o privadas (10%) cuyo proceso será, en un principio, mediante trámite administrativo y, cuando estén dadas las condiciones, de manera automática. De esta forma, se coadyuvará a generar incentivos atractivos no sólo para atraer e incorporar nuevos profesionales sino sobre todo retener y conservar aquellos que ya forman

parte de los respectivos equipos de trabajo quebrando la rigidez e inmovilidad, característica negativa distintiva de la estructura actual de Carrera Administrativa, que atenta contra el progreso y crecimiento material y económico de cada profesional así como también contra su propia estabilidad laboral ya que se trata de una política pública que incentiva los egresos o bajas de los profesionales, es decir, los “expulsa”.

Estos añadidos y modificaciones dependen directamente de la asignación de los créditos presupuestarios en las partidas correspondientes y de lo definido en las negociaciones colectivas entre las partes intervinientes, así como también del resultado de las respectivas paritarias. A su vez, también se requiere modificar la normativa vigente lo cual depende no sólo de la decisión y voluntad política de las autoridades que se desempeñen como funcionarios públicos en la Administración Pública Central porteña sino también de la iniciativa y predisposición de los representantes gremiales para avanzar en ese sentido.

5. Conclusiones

La Carrera Administrativa es una política pública vital a la hora de abordar las distintas aristas que componen la denominada “Gestión de los Recursos Humanos” y refleja la manera en que las organizaciones llevan a cabo la administración de su dotación de personal (profesional para los fines de este trabajo) mediante la implementación de diversas decisiones que se materializan en medidas concretas dirigidas a las personas que integran sus respectivos equipos de trabajo. En este sentido, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires decidió modificar la estructura y diseño de Carrera Administrativa anterior y avanzó en la implementación de la denominada “Nueva Carrera Administrativa” actualmente vigente con la intención de generar un impacto positivo en la jerarquización y profesionalización del empleo público porteño basado en dos ejes principales: la movilidad y el crecimiento de los empleados públicos en el marco de la promoción horizontal (aspecto elegido por este trabajo para ser analizado sin tener en cuenta la otra modalidad que es la promoción vertical). Ahora bien, siendo conscientes de las limitaciones del alcance a la hora de profundizar, de manera complementaria y cualitativa mediante entrevistas, aspectos que permitan comprender el tema planteado de manera más integral y exhaustiva, lo trabajado en los distintos apartados del presente escrito puede constituir un insumo importante para el abordaje de otros aspectos de la temática en cuestión a través de futuras investigaciones.

Sin embargo, como se fue detallando a lo largo de este escrito, la estructura y el diseño actual de Carrera Administrativa presenta ciertas características intrínsecas que generan incentivos negativos impidiendo no sólo que las organizaciones puedan atraer a nuevos profesionales para que formen parte de los respectivos equipos de trabajo sino, sobre todo, debilitando su capacidad de retener y conservar al personal profesional en los puestos de trabajo, como se puede observar en el caso analizado en el presente escrito: la Dirección General Políticas Asistenciales para Personas Mayores. En otras palabras, las deficiencias presentes en torno a la promoción horizontal, así como también las vinculadas con la capacitación y composición salarial tienen su impacto a la hora de profundizar los egresos o bajas en la organización en cuestión repercutiendo directamente en su funcionamiento operativo cotidiano, actuando, de esta forma, como “barrera inmovilizadora” para el progreso personal y profesional. Estos problemas de carácter público evidencian el incumplimiento de unos de los objetivos primordiales de la Carrera Administrativa: la formación continua. Sumado a este aspecto, se destaca el hecho de que el ascenso por los distintos grados no implica un reconocimiento salarial considerable atentando de manera profunda e insoslayable contra la estabilidad laboral.

A modo de conclusión, y teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, podemos afirmar que la “Nueva Carrera Administrativa” no puede ser considerada una política pública que apunta al desarrollo y progreso profesional ni tampoco a la jerarquización del empleo público. Por tal motivo, es imperioso iniciar un proceso de revisión y elaboración de propuestas que apunten a mejorar su funcionamiento e implementación, pero este paso requiere no sólo de visión y decisión estratégica por los tomadores de decisiones gubernamentales sino también de la voluntad política en el marco de acuerdos entre los sectores intervinientes para avanzar en tal sentido.

6. Referencias bibliográficas

Bernazza, C. (2002). Desarrollo de recursos humanos en el Estado: nuevas perspectivas. Recuperado de: <http://www.claudiabernazza.com.ar>.

Cabezas de Herrera Pérez, M.A. (2000). Formación: crear en el capital humano. Auditoría Pública, 22, pp. 8-10.

Chiavenato, I. (2009). *Gestión del Talento Humano*. Mc Graw Hill Ediciones. México.

Echebarría, K. (2005). *La Gestión de los Recursos Humanos en el Sector Público*. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina.

Fassio A., Pascual, L. y Suárez, F. (2002). *Introducción a la Metodología de la Investigación Aplicada al Saber Administrativo y al Análisis Organizacional*. Buenos Aires. Ediciones Cooperativas.

Hernández Sampieri, R, Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. (2010). *Metodología de la investigación*. México. Ed. McGraw – Hill.

Hintze, J. (2011). *El Servicio Civil como Sistema Político*. Biblioteca Virtual TOP.

Krieger, M. y Fassio. A. (2016). *El diagnóstico organizacional: el diagnóstico y la intervención en organizaciones públicas*. En M. Krieger (coordinador) *Métodos y técnicas de diagnóstico e intervención en Administración Pública*. Buenos Aires: Errepar. Cap. 4, 5 y 6.

Legorburu, P. (2016). *Nueva carrera administrativa en el gobierno de Buenos Aires, Argentina: un diseño flexible para una administración orientada a las demandas del ciudadano*. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Chile.

Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Ediciones Paidós Ibérica. España.

Nieves Zubillaga, I. C. (2013). *Desarrollo profesional y puesto de trabajo*. Observatorio Laboral Revista Venezolana, 6 (11), pp. 111-137.

Oszlak, O. (2001). *El servicio civil en América latina y el Caribe: situación actual y retos futuros*. Biblioteca Virtual TOP.

Salas, E. (2018). *Luces y sombras en el proceso de consolidación del régimen de empleo público en la administración nacional de Argentina*. Contribuciones para una agenda consensuada. GIGAPP Estudios Working Papers. Núm.109, pp. 606-650.

Normativa:

Ley 471 de 2000 [Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Por la cual se establece el Régimen de Relaciones Laborales en la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 08 de septiembre de 2000.

Decreto 726 de 2007 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Por el cual se establece la creación del Instituto Superior de la Carrera (ISC). 24 de mayo de 2007.

Resolución 20 de 2014 [Ministerio de Hacienda]. Por la cual se establece el Régimen escalafonario y Carrera Administrativa. 13 de enero de 2014.

Acta de Negociación Colectiva 17 de 2013 [Ministerio de Economía y Finanzas]. Por el cual se aprueba el texto completo del nuevo Régimen Escalafonario y de Carrera Administrativa. 13 de enero de 2014.

Fuentes:

Estatuto Organizativo y Estructura. (s.f.). Instituto Superior de la Carrera (ISC). Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Grilla Salarial 2022. (2022). Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires (SUTECBA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Carrera Administrativa y promoción horizontal. (s.f.). Plataforma “BA desde Adentro”. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Solicitud de evaluación de TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN		Código de la Especialización E120 – Especialización en Gestión Pública
Nombre y apellido del alumno Lautaro Salmon	Tipo y N° de documento de identidad DNI: 36.949.378	
Año de ingreso a la Especialización – Ciclo 2022		
Título del Trabajo Final La promoción horizontal en la Dirección General Políticas Asistenciales para Personas Mayores en 2022		
TALLER		
Fecha de aprobación del Taller de elaboración del TFE 23 de Agosto de 2023	Calificación obtenida en el Taller de elaboración del TFE 8 (Ocho)	
Se adjunta a este formulario: <ul style="list-style-type: none">• Archivo del Trabajo Final en formato digital (versión Word y PDF) a graduacion@posgrado.economicas.uba.ar		
Fecha 18/08/2024	Firma del alumno 