

**Banco Interamericano de Desarrollo**  
**Diálogo Regional de Políticas**

**DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL  
DE SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL  
Caso Argentina**

Mercedes Iacoviello y Mariano Tommasi  
(con la colaboración de Laura Zuvanic)

Buenos Aires, septiembre 2002

## **INDICE**

1. DATOS DE IDENTIFICACIÓN Y ÁMBITO DEL TRABAJO
2. RESUMEN EJECUTIVO
3. ANTECEDENTES
4. ANÁLISIS DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL
  - 4.1. Análisis del marco legal
    - 4.1.1 Normativa que regula el empleo público
    - 4.1.2. La diversidad de regímenes de empleo en la Administración Pública Nacional
  - 4.2. Análisis de otros elementos de contexto
5. ANÁLISIS FUNCIONAL DEL SERVICIO CIVIL
  - 5.1. Análisis organizativo de la función Recursos Humanos
  - 5.2. Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado
  - 5.3. Análisis por subsistemas
    - 5.3.1. Planificación
    - 5.3.2. Organización del trabajo
    - 5.3.3. Gestión del empleo
    - 5.3.4. Gestión del Rendimiento
    - 5.3.5. Gestión de la Compensación
    - 5.3.6. Gestión del Desarrollo
    - 5.3.7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales
      - 5.3.7.1 Clima Laboral
      - 5.3.7.2. Relaciones Laborales
      - 5.3.7.3. Relaciones Sociales
  - 5.4. Contraste con otros análisis comparados
6. ÍNDICES DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
  - 7.1. Análisis de áreas causales
  - 7.2. Conclusiones principales del diagnóstico
  - 7.3. Propuestas de mejora
8. FUENTES
  - 8.1. Referencias bibliográficas
  - 8.2. Entrevistas realizadas
  - 8.3. Talleres de evaluación
  - 8.4. Sitios de Internet

ANEXOS (*disponibles a petición, dialogo@iadb.org*)

I. Información y documentación de soporte

II. Cronología normativa relacionada con la carrera administrativa

III. Cronología normativa relacionada con la reducción de personal

IV. Análisis de Puntos Críticos

V. Construcción de los índices

VI. Modelo de gestión de recursos humanos

## 1. DATOS DE IDENTIFICACIÓN Y ÁMBITO DEL TRABAJO

Este informe presenta un diagnóstico del sistema nacional de servicio civil de Argentina, en base al documento "Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil"<sup>1</sup>. El ámbito de análisis corresponde al personal civil del Poder Ejecutivo Nacional<sup>2</sup>, incluyendo planta permanente y temporaria, y todas las formas de contratación<sup>3</sup>. Por las características particulares que presenta la gestión de recursos humanos en las áreas de salud, educación, y en la fuerza policial, éstas quedarán también fuera del alcance del presente estudio. Tampoco se incluye el personal docente y no docente de las universidades nacionales, en razón de su autonomía, ni tampoco al sistema financiero oficial. La población objeto del estudio alcanza entonces a 116.729 empleados, formada por 100.220 empleados de planta permanente y 16.509 contrataciones temporarias, según se indica en el siguiente cuadro:

### Cargos civiles ocupados en el Poder Ejecutivo Nacional por Agrupamientos Escalonarios Homogéneos, y Contrataciones Temporarias

CONCEPTO	Cargos ocupados Abril 2002
Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA)	25.211
Personal Civil de las Fuerzas Armadas (PECIFA)	21.274
Personal Convencionado (Ley 14.205) (1)	36.816
Organismos Científico Técnicos (2)	12.367
Entes reguladores (3)	1.810
Cuerpos especiales (4)	627
Cargos extraescalafonarios (5)	524
Contrataciones temporarias (6)	16.509
<b>TOTAL (7) (8)</b>	<b>116.729</b>

Elaboración propia en base a Boletín Fiscal de abril 2002, e información de la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios

(1) Alcanza al Personal Convencionado bajo la ley N°14.250 de las Jurisdicciones y Entidades en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, incluido en el Presupuesto Nacional, tales como Administración Nacional de la Seguridad Social, Dirección Nacional de Vialidad, Servicio Oficial de Radiodifusión, entre otros. Además se incluye el personal del Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados (PAMI), que no se incluye en el Presupuesto Nacional.

(2) Incluye personal de los escalafones científicos y técnicos dentro de los Organismos tales como: Comisión Nacional de Energía Atómica, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, entre otros.

(3) Incluye personal de: Ente Nacional Regulador de la Electricidad, Ente Nacional Regulador del Gas, Autoridad Regulatoria Nuclear, Comisión de Regulación del Transporte, Comisión Nacional de Comunicaciones, Superintendencia de Aseguradoras de Riesgo del Trabajo, Comisión Nacional de Valores y Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, entre otros.

<sup>1</sup> Elaborado por Francisco Longo, del ESADE, para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, en abril 2002. Para facilitar la comprensión del diagnóstico realizado, se incluye un Anexo con la síntesis del modelo de gestión de recursos humanos planteado en la metodología aplicada. (ver Anexo VII)

<sup>2</sup> Corresponde a la definición de Administración Central Civil, sin sectores Educación, Salud y Policía, según el documento "Second Generation Indicators" informe del Banco Mundial sobre indicadores cuantitativos de gobernabilidad, 2002.

<sup>3</sup> Ver en el Cuadro 2 del Anexo Información y Documentación, el listado de los escalafones incluidos en la planta permanente de la APN que corresponden a la población que abarca el estudio, que alcanzan a 100.200 empleados. En el Cuadro 5 se muestra el detalle de empleados contratados temporariamente.

- (4) Incluye Personal de Administradores Gubernamentales y Personal del Servicio Exterior.
- (5) Incluye: Autoridades Superiores del Poder Ejecutivo, Funcionarios Fuera de Nivel, Personal Superior y Gerencial ANSES
- (6) Incluye los contratos bajo Decreto 1184/01 (15.309) más las contrataciones a través de organismos internacionales (1.200) según estimaciones de la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios.
- (7) No incluye Licencias Sin Goce de Haberes.
- (8) Excluye 152.876 cargos correspondientes a personal militar, de seguridad, educación y salud.

Con respecto al momento en que se sitúa el estudio, describiremos la situación del sistema de gestión de los recursos humanos en la Administración Pública Nacional en Argentina a mediados del año 2002. Sin embargo, dados los fuertes cambios institucionales ocurridos en los últimos meses en nuestro país, consideramos fundamental contextualizar el análisis en el proceso de como se han ido conformado las políticas de recursos humanos en el Estado, cuales son los instrumentos de gestión disponibles y hasta que punto han sido utilizados en los últimos años.

El trabajo está basado en la revisión de literatura sobre la reforma administrativa y la gestión de recursos humanos en el nivel nacional en Argentina, de los documentos producidos por las áreas de administración central del sistema de recursos humanos, y de la normativa vigente en el empleo público. El análisis documental se complementó con entrevistas a los principales actores del sistema, especialmente a los funcionarios en las áreas de administración del servicio civil, cubriendo los distintos subsistemas indicados en la metodología. La evaluación de los puntos críticos se basa en el juicio experto del equipo consultor, y se complementa con dos talleres de evaluación con expertos académicos y funcionarios con experiencia en la gestión de recursos humanos en la APN.

Siguiendo el formato de informe indicado en la metodología, comenzamos por un análisis preliminar del marco normativo que regula el empleo público en el nivel nacional de gobierno, y con una descripción de los antecedentes y el contexto en el que se inserta el servicio civil analizado. A continuación presentamos los indicadores cuantitativos sobre el empleo público y el servicio civil, y la estructura de administración del sistema de gestión de personal. El núcleo central del trabajo es el análisis exhaustivo de los siete subsistemas que componen el sistema de gestión de recursos humanos, describiendo su funcionamiento a partir de las normas que los rigen y las prácticas instaladas en las organizaciones incluidas en el estudio. A partir de este análisis indicamos los resultados cuantitativos de la evaluación de los puntos críticos establecidos en la metodología, establecemos las posibles áreas causales de las disfuncionalidades detectadas, y presentamos las conclusiones y propuestas de mejora.

Un comentario importante antes de comenzar el desarrollo del trabajo, es que notamos un cierto desajuste entre el nivel de análisis de las distintas secciones que presentamos a continuación. El análisis del contexto y los antecedentes nos permite una visión más amplia de los factores que afectan al sistema de servicio civil, y que a nuestro entender son centrales para comprender los problemas que presenta. Pasamos luego a un análisis minucioso del funcionamiento de cada subsistema, que si bien toma en cuenta estos aspectos contextuales, a la hora de volcar los resultados en la evaluación de los puntos críticos se focaliza en aspectos mucho más micro. Al final del trabajo se retoma la línea de análisis más contextual, que nos parece más apropiada para identificar las áreas causales y establecer las conclusiones y recomendaciones.

## **2. RESUMEN EJECUTIVO**

El empleo público nacional en Argentina fue objeto de numerosos cambios en la normativa en los últimos años. Pese a los esfuerzos por consolidar la normativa del empleo público, sigue habiendo una gran dispersión en los regímenes de empleo en la APN. De los casi 115.000 cargos civiles presupuestados

para la APN en el año 2000, cerca del 40% del total están comprendidos dentro de la Ley Marco y la Ley de negociaciones colectivas del sector público, que representan las dos normas básicas que buscan dar consistencia al sistema. Pero quedan más de 24.000 empleados que si bien se rigen por la Ley Marco, no están convencionados bajo ninguna de las dos leyes de negociación colectiva. Algo más de 36.000 empleados están sujetos a la Ley de Contrato de Trabajo, y de ese total la gran mayoría están sujetos a convención colectiva bajo la ley del sector privado.

El SINAPA, creado en 1991, representa el intento más reciente de lograr un escalafón general basado en criterios meritocráticos, y con una visión global de la gestión de recursos humanos en el Estado. Este escalafón cubre solo una cuarta parte de la población de empleados civiles de la APN, y si bien en su diseño original es adecuado, y logró una situación superadora de la vigente anteriormente, ha sufrido una fuerte degradación en los últimos años.

Considerando el resto de los escalafones que coexisten con el SINAPA, se da una variedad de situaciones. Cuerpos especializados y organismos que por su misma actividad requieren de un perfil más profesional en sus empleados, han generado una cultura más fuerte en torno al sistema meritocrático, mientras otros están mucho menos consolidados en términos de las funciones centrales de la gestión de recursos humanos, y presentan una estructura de carrera basada en la antigüedad y en las características personales del empleado. Un punto central es que un gran número de empleados tienen contrataciones temporarias que se renuevan sistemáticamente, lo que crea una situación inequitativa en cuanto a las condiciones de trabajo de diferentes grupos, además de subvertir las reglas del servicio civil al permitir designaciones arbitrarias.

En Argentina los dos intentos de organizar una carrera administrativa generalizada bajo principios meritocráticos comenzaron con mucha energía, pero se fueron desvirtuando por la falta de una estrategia clara y un liderazgo consistente sobre estas políticas. Lo mismo sucedió con los intentos de consolidar algunos cuerpos de élite para propiciar cambios en el estilo de gestión, que si bien subsisten han perdido posicionamiento respecto de los objetivos planteados al momento de su creación.

Así y todo, los sucesivos intentos de profesionalización fueron generando avances respecto de la situación anterior. El SINAPA, aún con los problemas que se describieron en cuanto a su implementación actual, representa una significativa mejora con respecto al esquema vigente hasta mediados de los años ochenta. Este proceso de "sedimentación" hace que la situación del servicio civil a nivel nacional vaya mejorando a través de estos shocks de reforma, aunque a un enorme costo en términos monetarios y de expectativas no cubiertas de los funcionarios públicos.

A partir de los resultados obtenidos para los índices establecidos en la metodología, que en el caso analizado llegan hasta aproximadamente un 40% de la escala establecida, podemos hablar de una cierta aproximación del servicio civil analizado al modelo a contrastar. Sin embargo, hay aspectos del sistema que están muy poco desarrollados. Los dos subsistemas más débiles son el de Planificación y Organización del Trabajo. Los subsistemas de Empleo, Rendimiento, Desarrollo y Compensación están bastante más desarrollados y articulados entre sí. Finalmente, el subsistema de Relaciones Laborales es el más maduro, y se encuentra en pleno funcionamiento.

La conclusión central del diagnóstico, en función del marco metodológico utilizado, es que la principal falencia en el servicio civil a nivel nacional en Argentina es la falta de articulación entre las funciones de recursos humanos y la estrategia global de la organización. Ante la falta de consistencia en las políticas, se generaron mecanismos alternativos para la gestión del personal, de manera de evitar las reglas de la

carrera administrativa. Se creó así una burocracia paralela formada por contratos temporarios, mecanismo que se torna más ineficiente cuanto mayor inestabilidad política existe.

En este contexto, consideramos que las propuestas de mejora vinculadas específicamente con la articulación del sistema de gestión de recursos humanos solo pueden darse en el marco de un acuerdo mínimo entre todos los actores involucrados (partidos políticos, áreas centrales del gobierno, funcionarios políticos y de línea, entidades sindicales) acerca de la necesidad de establecer reglas de juego claras, y el compromiso de atenerse a estas reglas una vez establecidas.

En el corto plazo, se ve como una necesidad urgente resolver las disfuncionalidades que surgen del desarrollo de la burocracia paralela formada por contrataciones temporarias. En el largo plazo, la única manera de controlar las distorsiones del sistema es lograr un balance entre las garantías del mérito, y la flexibilidad que exige una gestión eficiente de los recursos humanos. El diseño del sistema debería incluir una definición de aquellos núcleos estratégicos del gobierno en los cuales para garantizar la continuidad de las políticas y la memoria institucional sea necesario preservar estrictas reglas de mérito y mayor protección de los funcionarios públicos. Para el resto de las áreas de gobierno se pueden utilizar esquemas de mayor flexibilidad.

La tendencia hacia sistemas de gestión por resultados pareciera más adecuada para lograr una mayor transparencia y eficiencia en las decisiones sobre los recursos humanos. Consideramos que se trata de una alternativa válida, pero que exige un diagnóstico previo de cuáles son aquellas organizaciones y áreas de gobierno en las que tiene posibilidades de implementación exitosa. Para aquellas áreas en las que no se considere viable este enfoque, se seguiría trabajando desde el paradigma burocrático, pero priorizando la optimización de procesos, el establecimiento de objetivos de gestión y la evaluación del desempeño de los responsables de cada proceso.

En base al diagnóstico realizado de los subsistemas de gestión de los recursos humanos, la principal recomendación en caso de plantearse el rediseño del servicio civil es la necesidad de pensarlo como un sistema integrado, y directamente relacionado con la estrategia de la organización. Para esto es fundamental fortalecer las instancias de planificación y organización del trabajo, que son justamente los subsistemas que aparecen hoy como los más dispersos y desarticulados, cuando deberían ser la base del sistema. De hecho, un funcionamiento pleno de ambos permitiría la eliminación de algunas de las disfuncionalidades que presenta la gestión de recursos humanos, tal como se ha señalado a lo largo del trabajo. Con respecto al resto de las funciones de recursos humanos, deberían ajustarse de manera de garantizar el cumplimiento de ciertos principios generales, pero dejando la posibilidad de adaptarlos a la realidad de cada organización.

En cuanto a la administración del sistema, debería orientarse a oficinas centrales dedicadas a diseñar y difundir tecnologías de gestión, y un sistema articulado de oficinas descentralizadas que implemente las distintas prácticas de recursos humanos en base a lineamientos generales. Esto debería acompañarse con un potenciamiento de la función directiva, comenzando por el restablecimiento del sistema de carrera, de manera que los funcionarios de línea puedan acompañar los procesos de cambio y hacerse responsables de la gestión de los equipos a su cargo.

### **3. ANTECEDENTES<sup>4</sup>**

En 1989 comenzó un proceso de fuerte transformación del Estado, a partir de la asunción del gobierno de Menem, como respuesta a la crisis económica y en función del cumplimiento de condiciones establecidas

---

<sup>4</sup> Esta sección incorpora información del SIARE-CLAD, sistematizada por Bonifacio y Falivene (2002: 25-30).

por los organismos internacionales. Las dos leyes centrales para la reforma se dictaron en los primeros veinte días de la asunción del nuevo gobierno: la ley 23.696 de Emergencia Administrativa, y la ley 23.697 de Emergencia Económica. Estas leyes sentaron las bases para la mayoría de las medidas de reforma que se tomarían en los años siguientes<sup>5</sup>. A partir de estas medidas se redujo fuertemente el tamaño y la actividad del Estado.

Las decisiones adoptadas en el nivel federal tuvieron algún reflejo en las provincias, que fueron invitadas a adherir a las medidas de emergencia, para aplicarlas en sus jurisdicciones. Las privatizaciones, la descentralización, desregulación y terciarización fueron los instrumentos centrales de la reforma (Oszlak, 1997). El empleo público en el nivel federal se redujo principalmente por la transferencia de servicios del gobierno nacional a las provincias, especialmente los servicios de educación y salud.

Los procesos de reforma encarados a principios del '90 dejaron de lado la aplicación de reformas institucionales tendientes a elevar la capacidad del Estado con relación a las nuevas funciones que debió adquirir en materia de regulación (Estevez y Lopreite, 2001). Con respecto a la reforma administrativa, los esfuerzos se concentraron en corregir el tamaño excesivo del Estado, y en una sucesión de medidas orientadas a la reducción del personal<sup>6</sup>.

A mediados de la década, y ante una nueva crisis fiscal del Estado, se instaló en la agenda de la reforma, aunque débilmente, la cuestión del mejoramiento de las capacidades del aparato estatal para garantizar la calidad de los servicios públicos (Bozzo, López y Zapata, 1999). Sin embargo, la llamada Segunda Reforma del Estado, en 1996, tuvo como principal efecto una sucesión de medidas de reducción de personal, en vez de efectivos cambios en la gestión pública. Se redujeron los gastos en personal en un 7%, y se redujo el 3% del total de cargos de la Administración Pública Nacional. Además se intimó a iniciar los trámites para obtener el beneficio jubilatorio a quienes reunieran las condiciones para recibirlo.

La persistencia de la crisis fiscal fue enfrentada por el nuevo gobierno instalado a fines de 1999 con nuevos ajustes al gasto público que nuevamente redujeron la planta de funcionarios de la APN, mediante un programa de retiro voluntario en el año 2000, y la reducción de los salarios a partir de julio de 2001<sup>7</sup>.

En Diciembre de 2001 se produjo la renuncia del presidente De la Rúa, en medio de estallidos sociales, y del rechazo de los ahorristas a la restricción al acceso a los depósitos bancarios. El gobierno que se conformó en reemplazo del renunciante declaró la imposibilidad de hacer frente al pago de las obligaciones de la deuda, devaluó el valor del peso, y a lo largo de los últimos meses mantuvo con dificultades un mínimo de gobernabilidad mientras se acelera el proceso eleccionario que definiría el rumbo del país en los próximos años. El contexto es crítico, porque las tasas de desempleo llegaron a niveles de récord históricos, la pobreza se extendió como nunca antes, la economía entró en la recesión más larga de la historia del país, y los indicadores de bienestar llegaron a niveles inimaginables.

Los sucesivos cambios de autoridades que se dieron desde principios de este año llevan a una virtual inmovilidad de los organismos públicos, que no tienen una línea clara de acción ya que bajo el presente gobierno toda actividad emprendida es transitoria por definición, y todo proyecto queda supeditado al proceso de negociación política y a los resultados de las próximas elecciones.

---

<sup>5</sup> Entre julio de 1989 y diciembre de 1992 se dictaron casi 1000 normas vinculadas con la reforma del Estado, de las cuales 800 fueron decretos presidenciales (Blutman, 1993, citado en Oszlak, 1997).

<sup>6</sup> Ver el ANEXO Cronología de normas relacionadas con la reducción de personal, para una visión general del proceso a partir de los años '90.

<sup>7</sup> Los efectos del retiro voluntario se analizan en la sección Planificación, y la implementación de las medidas de reducción salarial, en la sección Gestión de la Compensación.

## 4. ANÁLISIS DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL

### 4.1. Análisis del Marco Legal<sup>8</sup>

#### 4.1.1. Normativa que regula el empleo público

Desde 1957 la Constitución Nacional ampara el derecho a la estabilidad laboral de los empleados públicos, a través del artículo 14 bis. De acuerdo a esta garantía constitucional, la única forma en que los empleados públicos pueden ser separados de su puesto es a través de un sumario administrativo, en el cual la carga de la prueba es asignada al Estado empleador. Si bien este derecho ha sido restringido a través de fallos de la Justicia que permiten el despido con indemnización, y las figuras de racionalización administrativa, el rango constitucional de la estabilidad del empleo público ha sido un condicionante en las políticas vinculadas con el empleo público en Argentina.

Hasta mediados de los '80 toda la normativa referida al empleo público surgía unilateralmente por decisión del Estado como empleador. No se consideraba la posibilidad de negociación colectiva en el sector público, y la relación de empleo público estaba regida por la **Ley N° 22.140 del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública**, del año 1980, y su **Decreto reglamentario 1797/80**. Esta ley deroga el Estatuto para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional, aprobado por Decreto-Ley No. 6666 del 17 de junio de 1957. El escalafón vigente para la mayor parte del personal civil de la Administración Pública Nacional era el **Decreto 1428, del año 1973**.

Hasta este momento se había mantenido el principio general de separar en un estatuto las condiciones básicas de empleo para todos los empleados públicos (derechos y obligaciones, régimen de licencias, régimen disciplinario), y dejar las condiciones de avance en la carrera para su determinación en los escalafones de los diferentes grupos de empleados. Pero durante los años '80 se crean numerosos escalafones especiales, que además incluyen aspectos estatutarios específicos, creando una enorme diversidad de situaciones.

Con el regreso a la democracia que comenzó con la presidencia de Alfonsín (1983-1989), la reforma administrativa pasó a centrarse en la calificación del personal y el mejoramiento de la carrera administrativa, por lo que emergió como objetivo la formación de un funcionariado profesionalizado destinado a ocupar los puestos clave del aparato administrativo. En este contexto se crea el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (Dec. 2098/87), inspirándose en la experiencia de la ENA francesa<sup>9</sup> (Repetto, 2001). Por otro lado, se intentó conformar la carrera administrativa a través de la instauración de concursos y promociones más transparentes que hasta entonces, pero no se logró avanzar demasiado en este sentido.

En el marco del nuevo gobierno constitucional, y con base en la ratificación de los convenios de la OIT en materia de relaciones laborales que se realizaron en 1986 y 1988, se establece por Decreto 1598/86 la Comisión Participativa de Política Salarial y Condiciones de Empleo en el Sector Público, integrada por funcionarios de alta jerarquía de los Ministerios de Economía, Trabajo y Secretaría de la Función Pública, y por representantes de ATE y UPCN.

---

<sup>8</sup> Para la organización de los contenidos de esta sección se tomó como base el análisis de las relaciones laborales en el sector público argentino realizado por Bonifacio y Falivene (2002 : 40-43).

<sup>9</sup> Para una descripción de la experiencia del Cuerpo de AG, ver Oszlak (1994).

En 1992 se sanciona la **Ley N° 24185 de Negociación Colectiva en el Sector Público**. Es una de las pocas experiencias internacionales en materia de negociación conjunta de las condiciones de trabajo entre el Estado como empleador y los sindicatos representativos de los empleados públicos. La negociación puede tener lugar en un ámbito general o sectorial, con una comisión negociadora en cada caso. Incluye todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, con excepción de la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional, las facultades de dirección del Estado, el principio de idoneidad como base del ingreso, y la promoción en la carrera administrativa.

En paralelo con este proceso, en el marco de la reforma del Estado que se planteó a principios de los '90 se estableció el **Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) por el Decreto 993/91**, manteniendo como ley marco de referencia el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública. Se reemplaza de esta manera el Decreto 1428/73 que había regido durante casi veinte años, y representa un intento por unificar la carrera para la gran diversidad de escalafones que se habían generado en la década anterior. En el nuevo sistema de carrera se incluyó al personal civil de los ministerios y diversos organismos descentralizados.

En 1998 se firma el primer **Convenio Colectivo del Sector Público, aprobado por Decreto 66/99**, que alcanza a diversos organismos y ordenamientos escalafonarios<sup>10</sup>. Su vigencia efectiva comenzó el 1 de enero de 1999, por dos años, por lo que venció a fin del año 2000. Sin embargo, al regir el principio de ultractividad permanece vigente hasta que no sea reemplazado por otro convenio. En el mismo se detallan las condiciones de ingreso a la administración pública, tanto para el personal de planta permanente como para el personal no permanente, ya sea de planta transitoria o a través de contratos. También los derechos, obligaciones, deberes, prohibiciones y las causas de egreso. También se establece que tanto el personal de planta permanente como el no permanente tiene derecho a regímenes de viáticos, movilidad, indemnizaciones, servicios extraordinarios, gastos de comida, y órdenes de pasaje y carga. Se hace referencia a la carrera profesional, determinándose los mecanismos de promoción, selección, capacitación y evaluación de desempeño. En el marco de este convenio, se firmaron trece convenios sectoriales, que abarcan distintos escalafones.

En el Convenio Colectivo también se crea la **Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (COPAR)**, integrada por tres representantes del Estado Nacional y tres representantes de la parte gremial. Sus funciones son interpretar el Convenio Colectivo de Trabajo, fiscalizar la adecuación de los Convenios Colectivos Sectoriales, intervenir en la resolución de conflictos; intervenir cuando haya conflicto colectivo de intereses; analizar y proponer las modificaciones necesarias que puedan producirse en el Convenio.

El Convenio generaba un conflicto con la ley marco vigente, ya que el Régimen Jurídico Básico excluía al personal comprendido en convenciones colectivas de trabajo, con lo cual la norma de referencia debería ser la Ley de Contrato de Trabajo<sup>11</sup>. El Régimen Jurídico Básico fue reemplazado finalmente en **1999 por Ley N° 25164, Marco de Regulación del Empleo Público**, que establece:

~~Los~~ los requisitos que debe cumplir cualquier ciudadano para poder entrar a trabajar a la administración pública, así como los impedimentos al ingreso;

---

<sup>10</sup> En el Anexo 1 del Decreto se listan los organismos y los escalafones a los que alcanza el convenio, incluyendo el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

<sup>11</sup> Para un mayor detalle sobre los incentivos del gobierno y del sindicato para modificar el Régimen Jurídico Básico, ver el prólogo del secretario general de UPCN, Andrés Rodríguez, en la obra compilada por Rial, Noemí (1999).

- ✍ los deberes y derechos que tienen los agentes en su condición de empleados del Estado y, de una manera muy detallada, el régimen disciplinario al cual están sujetos;
- ✍ los posibles causales de egreso;
- ✍ las principales características del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA);
- ✍ la creación de un Fondo Permanente para Capacitación y Recalificación Laboral, que depende de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que tiene como misión elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo, y toda otra acción tendiente a facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales y organizacionales propios de la administración moderna.

En la ley marco se redefine el concepto de estabilidad, para comprender: a) el empleo, b) el nivel escalafonario alcanzado, c) la remuneración habitual y permanente de dicho nivel. La estabilidad no es extensiva al cargo o a la función, excepto cuando se trata de funciones de nivel gerencial o crítica, a las que se hubiese accedido por regímenes de selección abiertos. La estabilidad puede ser afectada por redefinición funcional o de la estructura administrativa, por desempeño inadecuado o por sanciones disciplinarias. Se entiende así que las funciones que corresponden al personal comprendido en el Convenio Colectivo se interpretan complementadas por los principios de polivalencia y flexibilidad funcional, justificados con el objetivo de obtener mejores niveles de productividad (Bonifacio y Falivene, 2002).

La Ley Marco fue reglamentada a fines de 1999, pero el decreto respectivo fue derogado por el gobierno que asumió en diciembre de ese año, por lo que estuvo sin reglamentar durante más de dos años<sup>12</sup>. Dado que la mayoría de sus artículos no requieren reglamentación, se han solucionado conflictos respecto a la ley aplicándola como vigente. Sin embargo hay confusiones al respecto, y las áreas de recursos humanos siguieron aplicando algunos aspectos del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública. Además, la Ley Marco tiene un ámbito de aplicación más amplio que el Régimen Jurídico Básico anterior, con lo cual no solo deroga la Ley 22.140, sino también el régimen de adscripciones, y algunos escalafones específicos como el del personal civil de las fuerzas armadas y parte del CONICET. Estos escalafones correspondían a personal no convenionado, y la Ley exigía que en 180 días modificaran su estatuto especial o se negociaran un convenio sectorial. Al no darse ninguna de las dos situaciones, siguió rigiendo el régimen anterior para esta población.

La **reglamentación definitiva de la Ley Marco de Empleo Público**, Decreto 1421/02 se publicó mientras se elaboraba el presente informe. Todavía no está discutido cual será el efecto de esta nueva reglamentación, ya que se plantean algunas cuestiones para su aplicación. El decreto deroga el ordenamiento anterior, pero solo puede hacerlo en el ámbito de aplicación de la ley que está reglamentando, con lo cual aquellos organismos que no se rigen por la Ley Marco siguen teniendo como norma de referencia el Régimen Jurídico Básico. Algunos aspectos reglamentados en el decreto (por ejemplo el régimen de licencias) entran en conflicto con cuestiones que están incluidas en el Convenio Colectivo, y no deberían determinarse unilateralmente si son materia convencionable.

Como se puede ver, el empleo público nacional fue objeto de numerosos cambios en la normativa en los últimos años. Pese a los esfuerzos por consolidar la normativa del empleo público, sigue habiendo una gran dispersión en los regímenes de empleo en la APN<sup>13</sup>. En el año 2000, los 260.000 empleados del

<sup>12</sup> Reglamentación aprobada por decreto Dec. 1596 del 9-12-99, y derogado por Dec. 69 del 18-1-00.

<sup>13</sup> A pesar de esta dispersión de ordenamientos, las diferencias entre lo establecido en cada uno de ellos no es muy significativa. De acuerdo a un informe de la Dirección Nacional de Servicio Civil (1995), en el que se comparan los institutos básicos establecidos en diferentes ordenamientos estatutarios, hay alto nivel de coincidencia entre las diferentes normas en lo que se refiere a condiciones de ingreso, definición de la estabilidad, deberes y derechos del funcionario público, y régimen disciplinario.

PEN se distribuían en 55 sistemas retributivos diferentes, tres de los cuales suman más de la mitad, y ninguno de los restantes incluye más del 10%<sup>14</sup>. Personal sujeto a regímenes diferentes coexiste dentro de la misma jurisdicción. Salas y Bortman (2000) identifican la diversidad de situaciones posibles cruzando la normativa marco bajo la cual se encuadran los distintos grupos de empleados, y el régimen bajo el cual se realiza la negociación colectiva.

#### Distribución de cargos civiles en el presupuesto según régimen laboral vigente

Régimen laboral	Régimen de Negociación Colectiva		No convenccionados	Total
	Ley N° 24185 Sector Público	Ley N° 14250 Sector Privado		
Extra escalafonarios			771	711
Escalafones especiales			3926	3926
Ley marco del empleo público N° 25164	44497		24076	68573
Ley Contrato de Trabajo	1291	32611	2489	36391
Otras modalidades de contratación			700	700
<b>TOTAL</b>	<b>45788</b>	<b>32611</b>	<b>31962</b>	<b>110361**</b>

Fuente: Salas y Bortman (2001)

\* Basado en el total de cargos civiles presupuestados para el año 2000, Total: 114.935

\*\* Completan la cifra de cargos presupuestados Contratados: 2868, Personal M Salud: 12, Otros regímenes: 1694

De los casi 115.000 cargos civiles presupuestados para la APN en el año 2000, cerca de 45.000 (solo el 40% del total), están comprendidos dentro de la Ley Marco y la Ley de negociaciones colectivas del sector público, que representan las dos normas básicas que buscan dar consistencia al sistema. Pero quedan más de 24.000 empleados que si bien se rigen por la Ley Marco, no están convenccionados bajo ninguna de las dos leyes de negociación colectiva. Algo más de 36.000 empleados están sujetos a la Ley de Contrato de Trabajo, y de ese total la gran mayoría (32.600) están sujetos a convención colectiva bajo la ley del sector privado.

Los entes reguladores, que surgieron a partir los nuevos roles que asumía el Estado a principios de los años '90, adscribieron al régimen laboral privado desde su creación, para evitar las ineficiencias asociadas a la excesiva formalidad de la carrera administrativa. En general se han mantenido también al margen de la negociación colectiva, con lo cual se genera la contradicción de que áreas estratégicas que tienen que ver con el ejercicio del poder regulador del Estado resultan las más alejadas de un sistema de servicio civil.

Es importante señalar que los organismos que se encuentran regulados por la Ley de Contrato de Trabajo presentan una gran ambigüedad normativa (Estévez y Lopreite, 2002). Si bien estos empleados

<sup>14</sup> Bonifacio y Falivene (2002:28).

no tienen garantizada su estabilidad, está prevista en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional. De hecho, en organismos como el PAMI, ANSES o AFIP no se han dado situaciones de desvinculación, y su personal es considerado prácticamente como el personal de planta del resto de la APN<sup>15</sup>.

#### 4.1.2. La diversidad de regímenes de empleo en la APN

En la Administración Pública Nacional existen cargos de planta permanente y transitoria. Los empleados de *planta permanente* son aquellos que poseen estabilidad en su cargo, es decir que tienen derecho a conservar su empleo, mantener el nivel escalafonario alcanzado, tener oportunidades de carrera, acceder a capacitación permanente; y percibir la remuneración normal, regular, habitual y permanente de dicho nivel escalafonario. Para adquirir la estabilidad, se necesitan las siguientes condiciones: el empleado debe haber prestado efectivamente funciones durante un período de 12 meses; haber acreditado idoneidad para el cargo durante el período mencionado y haber obtenido el certificado de aptitud psicofísica definitivo. El personal de *planta transitoria* alcanza a aquellos agentes que tienen una designación a término. Deben cumplir con los requisitos generales de ingreso, y no tienen estabilidad en su cargo, sino que la designación puede ser cancelada en cualquier momento. Las tareas que cumpla el agente en planta transitoria deberán ser complementarias de las tareas que realizan los agentes de planta permanente. Se manejan por el mismo régimen escalafonario, de retribución, de bonificaciones y adicionales que un empleado de planta permanente.

El **Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA)** es el sistema escalafonario que alberga mayor cantidad de agentes de la Administración Pública Nacional. Incluye personal de Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, el personal civil del resto de los Ministerios y algunos organismos descentralizados, como el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Fue sancionado por el Decreto N° 993/91. El SINAPA preve dos tipos de cargos: los simples, y las funciones ejecutivas. El Sistema está organizado en tres agrupamientos: General, Científico Técnico y Especializado.

El SINAPA buscó solucionar las deficiencias del escalafón anterior, creado por Dec. 1428/73, el cual se había aplicado de una manera muy reducida respecto de las posibilidades que su diseño original permitía (Estévez, 1996). Los ascensos por concurso y los mecanismos de ingreso se habían suspendido, y el escalafón había sufrido fuertes conductas adaptativas debido a las rigideces impuestas por los planes económicos de ajuste. Ante la imposibilidad de ajustar los salarios, se recurría a ascensos de categoría, con lo cual se distorsionó completamente el ordenamiento escalafonario. No había relación alguna entre el nivel de responsabilidad y la categoría de revista. Además, la pirámide salarial estaba completamente achatada ya que nadie comenzaba la carrera por las categorías mínimas, sino a partir de la categoría 15 sobre un total de 24.

A diferencia de los regímenes escalafonarios creados anteriormente, el SINAPA tiene una estructura mucho más simple y sencilla, con solo 6 niveles. Uno de los principales cambios implementados por el SINAPA es que deja de lado la promoción de un nivel a otro del sistema escalafonario por acumulación de antigüedad, determinando que los ascensos sólo pueden realizarse por concurso. Los empleados públicos que se rigen por este régimen no sólo pueden promover hacia un nivel superior, sino que también pueden avanzar horizontalmente dentro del nivel - lo que usualmente se denomina "avance de grado". Para ello el empleado debe acreditar cierta cantidad de créditos por capacitación (participando de

---

<sup>15</sup> Es notable que en estos organismos se mantiene la distinción entre "personal permanente" y "personal contratado", cuando se encuentran bajo el régimen laboral privado. Esto muestra que de hecho el personal en relación de dependencia goza de estabilidad aunque no esté garantizada esta condición en la ley de contrato de trabajo.

las actividades que ofrece el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) o mediante el régimen de equivalencias por actividades realizadas fuera del sistema) y calificaciones adecuadas en su evaluación anual de desempeño.

El SINAPA incluye un régimen especial para los cargos críticos, llamados cargos con *Funciones Ejecutivas*. Este régimen aplica a un número limitado de puestos seleccionados por tener a) importancia en la producción de servicios esenciales para la comunidad, o b) una participación clave en actividades de reforma del Estado, consultoría altamente especializada, implementación de políticas públicas, administración presupuestaria o coordinación de proyectos en áreas técnicas complejas o de alto interés para la comunidad. Originalmente el número de puestos en este sistema no llegaba a 100 para toda la APN. Actualmente alcanza a más de 1100 puestos.

Coexisten con el SINAPA otros **escalafones especiales**, a los cuales aplican diferentes marcos normativos según se indicó en el punto anterior<sup>16</sup>. Algunos de ellos se acercan más que el SINAPA al modelo de sistema de recursos humanos de referencia para este estudio, mientras otros están mucho menos consolidados en términos de las funciones centrales de la gestión de recursos humanos. En nuestro análisis haremos referencia a algunos casos de organismos que presentan un perfil más profesionalizado y menos profesionalizado que el SINAPA, para marcar la dispersión que existe en el tratamiento de las funciones de recursos humanos en los distintos ordenamientos.

Cuerpos especializados como el Servicio Exterior de la Nación (SEN), el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (Cuerpo AG), o los Economistas de Gobierno (EG), tienden a una mayor profesionalización, y a un mayor desarrollo del sistema de mérito<sup>17</sup>. También hay organismos que por su misma actividad requieren de un perfil más profesional en sus empleados, con lo cual se ha generado una cultura más fuerte en torno al sistema meritocrático. Tal es el caso de instituciones científico tecnológicas como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organismos vinculados a la recaudación como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), o a la administración de la seguridad social (ANSES)<sup>18</sup>.

Por otro lado, tanto en el SINAPA como en los escalafones especiales se reservan cargos que quedan fuera de la carrera administrativa, y que se apartan para la **designación política** de las máximas autoridades de cada organismo, y sus respectivos gabinetes.

Es importante destacar que hay una gran proporción de empleados que trabajan para la Administración fuera del marco laboral descripto. Esta situación se agrava por el congelamiento de las vacantes, que deja como única opción de incorporación de personal las contrataciones temporarias. La ley de negociación colectiva del sector público (Ley 24.185) define que el **personal contratado** se vinculará exclusivamente para la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no cubiertos en las funciones del régimen de carrera, que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente. Confiere al Convenio Colectivo fijar el porcentaje de dicho personal, en relación con el número de trabajadores que integren la planta permanente del organismo. En el Convenio vigente (Dto 66/99) se establece que la Ley de Presupuesto fijará anualmente las partidas correspondientes a cada jurisdicción,

---

<sup>16</sup> Ver el Cuadro 4 del Anexo Información y Documentación, en el cual se especifican los distintos escalafones y formas de contratación en relación con el marco normativo aplicable.

<sup>17</sup> El CAG y el SEN tienen escalafones especiales, mientras los EG conforman un agrupamiento especializado dentro del SINAPA.

<sup>18</sup> Esto no significa que su funcionamiento sea óptimo, o que no presenten disfuncionalidades, sino que las decisiones de recursos humanos tienden a seguir más de cerca los principios técnicos de una gestión basada en el mérito.

las que no podrán exceder el 15% de los gastos en personal del total de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el convenio.

Las contrataciones temporarias en la APN son reguladas por el Decreto 1184/01, que reemplazó al Decreto 92/95. La justificación de este régimen es fortalecer y complementar la labor de la Administración a través de la incorporación transitoria de profesionales y técnicos a programas especiales. Un estudio realizado en el año 2000 sobre la situación de este personal señala la inexistencia de un padrón oficial, su funcionalidad “política”, los altos salarios comparados con el personal de planta y el exceso de contratos<sup>19</sup>. El régimen de contrataciones faculta a los Ministros del Poder Ejecutivo Nacional, así como a los Secretarios de Presidencia de la Nación y al Jefe de la Casa Militar, a contratar personal que cumpla con tareas que complementen el trabajo realizado por cada jurisdicción. Estas contrataciones se basan en la prestación de un servicio técnico y/o profesional y/o por la ejecución de alguna obra, y son de carácter individual. La normativa fija un tope para los sueldos, que no pueden sobrepasar el máximo nivel de una persona de planta permanente<sup>20</sup>.

Una de las principales críticas al régimen anterior era la inclusión del contrato de locación de obra, que permitía evitar los controles administrativos que existen para el resto de los contratados. El nuevo régimen<sup>21</sup> limita la utilización de esta modalidad, ya que indica que deben definir en su objeto los resultados que se pretenden alcanzar, no pudiendo incluir cláusulas que obliguen a pagos con periodicidad mensual. Además establece que la imputación presupuestaria de los contratos se realizará íntegramente en el inciso 1 (Gastos de Personal) del Presupuesto Nacional. Anteriormente se incluían los contratos de obra en el inciso 3 (Servicios no personales), dificultando la estimación real de la cantidad de contratados en la APN. La Oficina de Ocupación y Salarios del Sector Público registra para abril de 2002 un total de 15.300 contratados, distribuidos de la siguiente manera:

**Poder Ejecutivo Nacional - Personal contratado\* por jurisdicción  
Administración central. Abril 2002**

JURISDICCION	ORGANISMOS CENTRALIZADOS	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	TOTAL
PRESIDENCIA DE LA NACION	387	584	971
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	133	0	133
MINISTERIO DEL INTERIOR	352	357	709
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	423	0	423
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	0	0	0
MINISTERIO DE DEFENSA	35	0	35
MINISTERIO DE ECONOMIA	1.240	149	1.389
MINISTERIO DE LA PRODUCCION	389	997	1.386
MINISTERIO DE EDUCACION	910	7	917

<sup>19</sup> Oficina Anticorrupción (2000).

<sup>20</sup> El tope está dado por el Nivel A Grado 8 del SINAPA, con nivel de Función Ejecutiva I.

<sup>21</sup> Decreto 1184/01.

MINISTERIO DE TRABAJO	326	0	326
MINISTERIO DE SALUD	140	391	531
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE	0	54	54
SIN DISCRIMINAR			8435
<b>TOTAL</b>	<b>4335</b>	<b>2539</b>	<b>15309</b>

Fuente: Dirección Nacional de Ocupación y Salarios, Abril 2002.

Los registros de diferentes fuentes son divergentes en cuanto al número de contratos vigentes. Autón<sup>22</sup> sugiere que el total de contratados en la APN llega a 22.000, un número considerable en relación con los 53.000 empleados permanentes dentro del convenio colectivo. Con estas cifras, es claro que hay organizaciones que sin la planta de contratados no podrían funcionar. Un caso paradigmático es el Ministerio de Desarrollo Social, que cuenta con una planta aproximada de 1700 empleados, de los cuales 700 son permanentes, y 1000 son contratados<sup>23</sup>. En este mismo sentido, el informe sobre Transparencia realizado por la Oficina Anticorrupción (2000) indica que la percepción de los entrevistados sobre la proporción de contratados en las áreas llegaba al 88% en Cancillería, al 63% en el Ministerio de Justicia, y más del 50% en Educación y Desarrollo Social<sup>24</sup>. En un estudio sobre la burocracia paralela en el Estado, se describe la situación en la Secretaría de Energía, en la cual la proporción de contratados llega a casi el 80% del total<sup>25</sup>.

Además de las contrataciones mencionadas, también se da el caso de personal contratado a través de **organismos internacionales**, tales como el Banco Mundial, el BID y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Es casi imposible realizar un relevamiento exhaustivo de la cantidad de personal contratado y montos que se destinan para los mismos. Oszlak destaca que Argentina es el país de la región de América Latina y el Caribe que más utiliza estas modalidades de contratación: "El rango (de contrataciones internacionales) abarca desde los dos puestos ocupados en un país pequeño como Belice, o un número mínimo, irrelevante, como informa Chile, hasta varios cientos (Guatemala 200, Uruguay 800) o miles en los de mayor dimensión (Argentina)" (Oszlak, 2001:13).

De acuerdo a estimaciones de la Oficina de Ocupación y Salarios del Sector Público, el total de contrataciones con financiamiento internacional alcanza a unos 1200 en total para toda la APN. Sin embargo, los estudios cualitativos y las opiniones recogidas en las entrevistas indican que la percepción que tienen los funcionarios sobre el grado de presencia de consultores financiados por organismos internacionales es mucho mayor<sup>26</sup>. Es posible que la divergencia surja de que muchos de los contratos que antes pasaban por la administración del PNUD, financiados por transferencias de diferentes

<sup>22</sup> Entrevista a Omar Autón, citada por Bonifacio y Falivene (2002:43).

<sup>23</sup> En un estudio sobre el costo salarial en la APN, Ferreres y Capitanich (1999) incluyen un análisis del gasto amplio en personal para el presupuesto 1999, y concluyen que el porcentaje de gasto en contrataciones de asesoramiento sobre el gasto total en personal llega hasta un 74% en la Secretaría de Desarrollo Social, y entre 40 a 50% en los ministerios de Economía, Trabajo y Educación. Ver el Cuadro 7 del Anexo Información y Documentación, en el cual se reproduce esta información.

<sup>24</sup> Ver Cuadro 6 en el Anexo Información y Documentación

<sup>25</sup> Bambaci, Spiller, Tommasi (2000).

<sup>26</sup> Tanto en el Informe de la Oficina Anticorrupción, como en las encuestas del SINAPA y en las entrevistas realizadas, la percepción reflejada es la de una gran presencia de contratos con financiamiento internacional.

jurisdicciones, ahora se canalizan a través del régimen de contratación temporaria establecido a partir del año 1995 (Dec 92/95, reemplazado recientemente por Dec 1184/01).

También coexisten con estas modalidades de contratación los convenios de pasantías con universidades, mayoritariamente con la Universidad de Buenos Aires, a través de la Facultad de Ciencias Económicas. Los pasantes deberían ser asignados a tareas vinculadas con sus estudios, pero la realidad es que realizan tareas administrativas, y en algunos casos incluso tareas operativas. Las jurisdicciones que más utilizan esta figura son el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo.

A modo de **comentario final** sobre el marco normativo vigente, podemos decir que la normativa sobre el empleo público en Argentina es bastante exhaustiva, pero presenta algunas inconsistencias por responder a la superposición de diferentes estrategias para mejorar el servicio civil. Oszlak (1997) identifica cuatro modalidades que asumió la reforma de los sistemas de función pública en América Latina: la concentración en un pequeño número de cargos críticos, la creación de cuerpos especializados de elite, la implementación de sistemas amplios de carrera administrativa, y la utilización de una red paralela de consultores financiados por organismos internacionales. Argentina es el único país de la región en el que se han dado las cuatro estrategias simultáneamente (Oszlak, 2001), ya que se estableció un sistema de cargos con funciones ejecutivas como parte de un sistema masivo de carrera, se creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, y se recurrió fuertemente a la contratación temporaria de consultores.

Esta falta de una política consistente, generó un marco normativo confuso que genera incertidumbres sobre las normas a aplicar en situaciones concretas referidas a la gestión de los recursos humanos en las diferentes áreas. La normativa sobre la carrera está más sistematizada en el caso del escalafón general (SINAPA) y algunos escalafones especiales altamente profesionalizados, y mucho menos detallada en el caso de las contrataciones y de los organismos que no están regidos por la Ley Marco del Empleo Público. Sigue existiendo una gran diversidad de normativa para diferentes grupos de empleados de la APN, lo cual genera situaciones de inequidad dentro de un mismo grupo de trabajo.

Existe normativa especial para los cargos extraescalafonarios, y para los cargos de nivel jerárquico superior, como es el caso del régimen de funciones ejecutivas del SINAPA. Algunos temas, como las reglas de ingreso a la Administración, el proceso de evaluación de desempeño y la compensación monetaria están profusamente reguladas. Pero otras áreas como el diseño de puestos y las actividades de planificación se encuentran dispersas en diferentes normas, una normativa consolidada, y de hecho son los subsistemas menos instalados en términos del modelo de gestión de recursos humanos planteado en la metodología.

#### **4.2. Análisis de otros elementos de contexto**

Los esfuerzos relacionados con actividades de reforma administrativa que continúan vigentes actualmente se relacionan con iniciativas comenzadas a partir del Plan de Modernización del Estado, establecido por Decreto 103 en enero de 2001. Este Plan se basa en la orientación de la administración hacia los ciudadanos y a la gestión por resultados, y propone la institucionalización de un **Sistema Integrado de Planificación Estratégica Pública (SIPEP)**<sup>27</sup>. En este sentido, la Subsecretaría de la Gestión Pública impulsa un modelo de gestión por resultados que se basa en la firma de Acuerdos Programa entre las organizaciones y la Jefatura de Gabinete de Ministros, y la firma de Cartas

<sup>27</sup> La finalidad del sistema es dotar a los organismos públicos de capacidades teóricas, metodológicas y técnicas que le permitan definir, instrumentar y actualizar un plan estratégico de corto, mediano y largo plazo.

Compromiso con los Ciudadanos, a partir de los cuales la organización se compromete con los usuarios a ciertos resultados y calidad en los productos y servicios del área. Estos dos ejes centrales se complementan con una evaluación de los responsables de la jurisdicción en función del grado de cumplimiento de los “compromisos de resultado de gestión”<sup>28</sup>.

El **Acuerdo Programa** es un compromiso con una duración máxima de hasta cuatro años que se firma entre un organismo y la Jefatura de Gabinete de Ministros y que supone el establecimiento de resultados a alcanzar, cuantificables y posibles de ser verificados, teniendo como contrapartida un sistema de flexibilidades con el fin de lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en la gestión<sup>29</sup>. Se firmaron hasta ahora tres Acuerdos Programa, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), la Oficina Anticorrupción y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo<sup>30</sup>. Por su parte, la **Carta Compromiso** es un instrumento a través del cual se plantea el derecho de los ciudadanos a ser escuchados e informados en lenguaje simple y a recibir respuesta y/o compensación cuando presentan una queja o reclamo. Veintitrés organismos firmaron la Carta Compromiso<sup>31</sup>. Los sucesos políticos desatados a partir del segundo semestre del 2001 impidieron la consolidación de esta iniciativa, limitando su impulso y resultados y redefiniendo sus características.

Actualmente, en el ámbito de la Subsecretaría de Gestión Pública y más específicamente en la Oficina Nacional de Innovación de la Gestión se está trabajando en este modelo de gestión, que implica la instrumentación y articulación al interior del organismo del planeamiento estratégico, la arquitectura organizacional, la programación presupuestaria y el sistema de Incentivos, de Evaluación y Monitoreo, y de Rendición y Petición de Cuentas. Desde esta visión la relación entre planeamiento estratégico, presupuesto y recursos humanos, se interrelacionaría cuando el organismo bajara su visión, misión y objetivos a nivel operativo. A diferencia de la etapa del Plan de Modernización, cuyo diagnóstico era que la debilidad del sistema residía en el gerente público<sup>32</sup>, hoy en día se parte que el núcleo débil es la ausencia de planeamiento en la línea de los funcionarios políticos por lo que se intenta fortalecer el sistema de rendición de cuentas.

Cabe señalar que esta redefinición del modelo de gestión por resultados surge de la iniciativa de los funcionarios de línea a cargo de las áreas centrales de la Subsecretaría de la Gestión Pública, sin que se vea un apoyo fuerte desde los niveles políticos. Así, si bien estas acciones y la reformulación propuesta van en la dirección del modelo de gestión de recursos humanos que se plantea en la metodología, la viabilidad de generalizar esta modalidad de gestión a toda la APN o al menos a una parte significativa de

---

<sup>28</sup> Ver el esquema del modelo de gestión por resultados utilizado, ver la Figura 3 en el Anexo Información y Documentación.

<sup>29</sup> Las pautas para el acuerdo abarcan: compromiso de la unidad ejecutora en materia de cumplimiento de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas; niveles de gasto a asignarse en cada uno de los años del acuerdo, régimen especial para la aprobación de determinadas modificaciones presupuestarias y para la contratación de bienes y servicios no personales, facultades para el establecimiento de premios por productividad al personal del respectivo programa, dentro del monto de la respectiva masa salarial; atribución para establecer sanciones para las autoridades de los programas por incumplimiento de los compromisos asumidos.

<sup>30</sup> Por ejemplo en el caso de la ANSES, el compromiso asumido era de mejorar sustancialmente su desempeño, incrementando la certeza y la oportunidad de sus prestaciones. Y previéndose que estos cambios reducirían el nivel de beneficios ilegítimos y la excesiva litigiosidad, resultando en un gasto prestacional ajustado. Por su parte la ANSES se comprometía a hacer un uso más eficiente de sus recursos materiales y humanos, que lleven a una disminución de su gasto operativo.

<sup>31</sup> Establecida por Decreto 229/2000.

<sup>32</sup> El Decreto 992/2000 crea la figura del Gerente de Programas. El diagnóstico del Plan de Modernización era que “El modelo gerencial actual está estructurado, en general, en torno a procedimientos morosos que consolidan prácticas de trabajo rutinarias y de baja calidad. En su mayor parte, las organizaciones públicas son influidas por la rutina y están orientadas a la consecución de resultados que no se consideran importantes desde el punto de vista político. La burocracia conduce a los directivos, dejándoles un margen muy pequeño de autonomía para la acción creativa e innovadora y los aboca casi exclusivamente a la administración de los problemas cotidianos sin poder atender los aspectos estratégicos.”

ella, se ve como difícil en el marco de la inestabilidad institucional que atraviesa el país. En el contexto inflacionario actual, es posible que se deje de aprobar el Presupuesto en término, práctica que se había instalado durante los años '90 con el regreso de la estabilidad del valor de la moneda y la reforma de la administración financiera. Esto eliminaría un instrumento fundamental para poder implementar el modelo de gestión por resultados. Por otro lado, la imagen negativa que tiene la actividad pública para la ciudadanía, hace improbable que puedan implementarse medidas de reforma administrativa que de alguna manera signifiquen una mínima inversión en los recursos humanos del Estado.

La burocracia argentina está considerada como una de las menos coherentes y eficientes de los países en desarrollo. Rauch y Evans (1999) establecieron un índice que refleja el grado de acercamiento entre un sistema burocrático y las características institucionales identificadas por Weber para una burocracia profesional. Argentina resulta el sexto país con la burocracia menos coherente y eficiente, sobre un total de treinta y cinco países analizados<sup>33</sup>.

En términos más amplios, la "política de construcción e implementación de un sistema de servicio civil" en la Argentina, parece adolecer de una serie de deficiencias comunes a la mayoría de las políticas públicas en el país. Dicha política se ha caracterizado por esfuerzos aislados, no integrados entre sí y que no tendieron a incluir a actores sociales, políticos e institucionales de una manera que aumentara su institucionalidad y su impacto intertemporal (entre estas ausencias, resalta el poco involucramiento real del poder legislativo)<sup>34</sup>. A todo esto se suma, como ya se señaló, la recurrencia de crisis fiscales que obligan a ajustes cortoplacistas que ignoran los efectos que esto tiene sobre la trabajosa y difícil construcción de capacidades en la administración pública.

Dichas características de incoherencia, discontinuidad, e inestabilidad mezclada con rigideces son, de hecho, comunes a muchas áreas de política pública en la Argentina. En Spiller y Tommasi (2000 y 2001) se argumenta que esto se debe a determinantes político-institucionales que rigen los incentivos de los principales actores políticos (presidentes, legisladores, ministros, gobernadores, etc.), y que no conducen a la cooperación intertemporal en construir políticas públicas de largo plazo.

La Administración Pública es simultáneamente parte del tejido político institucional que no favorece la construcción de políticas públicas de calidad, y a la vez producto de los incentivos de dicho tejido. El escaso involucramiento del poder legislativo y otros ámbitos colectivos institucionalizados en la regulación y el control de la Administración Pública, sumado a la volatilidad política y balcanización en el Ejecutivo, ha confluído a configurar una Administración Pública en la cual el nivel de politización y dependencia del jefe nombrante alcanza niveles bastante profundos<sup>35</sup>, contribuyendo a configurar horizontes cortoplacistas y no facilitando el desarrollo de normas de cooperación interdepartamental.

El hecho de que la política de recursos humanos no es ajena a esta lógica general se refleja en el análisis de cada uno de los subsistemas, cuya principal debilidad se asocia con la falta de articulación entre los

---

<sup>33</sup> En el Cuadro 8 del Anexo Información y Documentación se reproduce un gráfico que muestra el resultado de este indicador.

<sup>34</sup> El último intento que tuvo algún viso de aglutinar consensos un poco más amplios fue el Plan de Modernización del Estado inicialmente liderado por el entonces Vicepresidente Carlos "Chacho" Alvarez. De todas maneras, aún ese esfuerzo estuvo viciado desde sus inicios de una bastante imperfecta coordinación (cuando no competencia velada) entre la oficina especial creada en dependencias de la Vicepresidencia para llevar adelante dicho proceso, y el área a cargo de Gestión Pública en general dependiente de la Jefatura de Gabinete. (Véase CEDI, 2000). De hecho, dicho esfuerzo fue también víctima de la inestabilidad político institucional al renunciar el Vicepresidente poco tiempo después del lanzamiento del Plan, perdiendo así el plan su principal apoyo político y eventualmente devaneciéndose en un conjunto de líneas de acción iniciadas que pueden o no ser recogidas en futuros intentos o continuar operando a partir de lógicas más micro.

<sup>35</sup> Véase sección Marco Normativo, en referencia a las modalidades de contratación temporaria.

distintos subsistemas de la gestión de recursos humanos y la estrategia de la organización. Los sucesivos gobiernos tienen pocos incentivos a someterse a las reglas que rigen la carrera meritocrática, y se genera una burocracia paralela de contrataciones temporarias que desvirtúan el sistema de servicio civil.

## 5. ANALISIS FUNCIONAL DEL SERVICIO CIVIL

### 5.1. Análisis organizativo de la función de Recursos Humanos

La **Subsecretaría de la Gestión Pública** de la Jefatura de Gabinete de Ministros es el área que tiene competencia sobre la gestión de los recursos humanos de la Administración Pública Nacional, es el órgano rector en materia de empleo público y autoridad de aplicación e interpretación de las disposiciones de la Ley N° 25.164 y su decreto reglamentario con facultades para el dictado de las normas interpretativas, complementarias y aclaratorias correspondientes.

En los últimos años se dieron sucesivos cambios en la dependencia orgánica, nivel jerárquico y estructura interna del área. La Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación fue creada como subsecretaría en agosto de 1977 y elevada a la jerarquía de Secretaría en diciembre de 1983. En 1996 fue transferida a la Jefatura de Gabinete de Ministros. En 1999 es reemplazada por la Subsecretaría de la Gestión Pública, dependiendo de la Secretaría de Coordinación General de la Jefatura de Gabinete. En mayo de 2001 pasa a depender de la Secretaría para la Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>36</sup>.

El 10 de enero de 2002 a través del Decreto 78<sup>37</sup> se establece que corresponde a la Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP) ejercer todas aquellas facultades que le fueran atribuidas a la ex Secretaría de Gabinete y Modernización del Estado, en lo referente a los temas de su competencia. De acuerdo a la estructura actual<sup>38</sup>, se establecen cuatro Oficinas Nacionales para reemplazar las Direcciones Nacionales que históricamente la conformaron: Empleo Público, Innovación de la Gestión, Tecnología de Información y Contrataciones. Las dos áreas que se vinculan directamente con la gestión de los recursos humanos en la APN<sup>39</sup> son:

☞ **Oficina Nacional de Empleo Público**, se ocupa de brindar asistencia técnica relativa a empleo público, proponer políticas y normas en materia de recursos humanos para los organismos de la Administración Nacional y efectuar las interpretaciones del marco legal y reglamentario que rige. Es el área que tiene competencia sobre la mayoría de las funciones de recursos humanos que se analizan en este diagnóstico, incluyendo el análisis de la política salarial, la intervención en la resolución de conflictos, el desarrollo de sistemas de información de recursos humanos, y supervisar el funcionamiento de los regímenes estatutarios y escalafonarios.

☞ **Oficina Nacional de Información de Gestión**, se ocupa de brindar asistencia en el diseño organizacional, estructuras, mejora de procesos y procedimientos. Entre las acciones a su cargo se encuentra la promoción de programas de mejora de gestión basados en compromisos de resultados y en el control ciudadano, reflejando los lineamientos del Plan de Modernización. Además, interviene en

---

<sup>36</sup> Las normas de creación y sucesivas transformaciones son Decreto 3981/77, Decreto 660/96, Decreto 20/99, Decreto 673/01, Decreto 1503/2001. Ver el anexo Cronología de normas, para contextualizar estas normas en los sucesivos procesos de reforma.

<sup>37</sup> Este decreto modifica la estructura orgánica de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

<sup>38</sup> Ver el organigrama vigente que se reproduce en la Figura 1 del Anexo Información y Documentación.

<sup>39</sup> A estas cuatro áreas se suma el INAP, que pasa a depender de la Subsecretaría y deja de ser un organismo descentralizado, como se explica más adelante.

el otorgamiento de adicionales y suplementos funcionales, y diseña pautas y metodologías relativas a la descripción de puestos de trabajo y competencias laborales.

El **Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)** fue creado en 1973 como un organismo autárquico en el ámbito de la Presidencia de la Nación, teniendo como funciones específicas la capacitación, actualización y formación de los recursos humanos requeridos por el sector público, así como el desarrollo de investigaciones referidas a su ámbito.

Con la creación de la Subsecretaría de la Función Pública en 1977 pasa a depender de esta jurisdicción. En 1992 vuelve a depender nuevamente en forma directa de la Presidencia de la Nación. En 1996 pasa a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y en 1999 se establece que corresponde a la Subsecretaría de la Gestión Pública, de la Jefatura de Gabinete de Ministros, supervisar el accionar del INAP<sup>40</sup>.

En julio de 2001 se transforma en un organismo de gestión centralizada con dependencia de la Secretaría para la Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y en noviembre del mismo año es transferido al ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública. Esta transformación de organismo descentralizado a unidad centralizada significa un menor margen de libertad para la gestión, pero por otro lado debería reflejarse en una mayor articulación entre las políticas de capacitación y las del resto de las áreas de organización y gestión de recursos humanos.

Actualmente la responsabilidad central del INAP es proponer la política del Sistema Nacional de Capacitación, estableciendo normas y pautas metodológicas y realizando la supervisión, evaluación y certificación de la capacitación permanente llevada a cabo en los organismos, y asistir técnicamente en el desarrollo de los planes de formación en los organismos y asegurar la capacitación estratégica en políticas de transformación de la gestión pública. Esto refleja el cambio de orientación que se quiere dar al rol del Instituto, que pasaría a ser el órgano rector y la instancia de supervisión del sistema de capacitación, en vez de proveer directamente la oferta de capacitación para la APN. Entre las acciones indicadas en la estructura<sup>41</sup> se incluye el diseño de un Banco de Prestadores que debe poner a disposición de las unidades de Recursos Humanos de las distintas jurisdicciones, lo cual refuerza la tendencia a la terciarización de las actividades de capacitación que antes se centralizaban en la oferta del INAP.

Estas unidades de administración central del sistema de recursos humanos se complementan con las **áreas de personal de cada jurisdicción**. A partir de la creación del SINAPA se dio mayor importancia a estas áreas. En 1993<sup>42</sup> se establece la constitución en cada jurisdicción de una unidad de Recursos Humanos y Organización. Se buscó así dar a las oficinas de personal un perfil más estratégico, que integrara las funciones de diseño organizacional y de gestión de recursos humanos, y se constituyera en un referente de las áreas de la Secretaría de la Función Pública en cada jurisdicción. La implementación de esta medida fue disímil según las diferentes áreas, y todavía existen algunas unidades de personal con un perfil tradicional de control del personal.

Recientemente se implementó desde la Subsecretaría de la Gestión Pública una instancia de coordinación entre las jurisdicciones, a través del **Foro de Directores de Recursos Humanos**. Se realiza

---

<sup>40</sup> Las normas correspondientes son: creado por el Decreto-Ley No. 20173/73, modificado por Decreto No. 660/96, Decreto No. 20/99, Decreto No. 889/01, Decreto No. 1503/01

<sup>41</sup> Se trata del Decreto 78/2001 que establece la estructura de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Las unidades de la estructura vigente se reproducen en la Figura 2 del Anexo Información y Documentación.

<sup>42</sup> Se establece en el artículo 16 del Decreto 1669/1993, reglamentado por Res SFP 84/1993.

una reunión mensual en la cual se tratan problemáticas de la gestión de personal y se realizan actividades de capacitación y actualización normativa.

Como se puede ver en la descripción anterior, se ha dado una sucesión de cambios en la estructura, dependencia jerárquica y funciones de los organismos encargados de la gestión del sistema de personal en la APN. A partir de la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros con la nueva Constitución de 1994, se incluye una instancia más de decisión sobre el sistema. La incorporación de la Secretaría de la Función Pública y el INAP a la estructura de la Jefatura de Gabinete en 1996 fue importante para reforzar el rol de esta última como cabeza de la APN. Pero la autonomía política que conservaron la Secretaría y el INAP impidieron su completa integración funcional, y se generaron problemas de duplicación y superposiciones<sup>43</sup>.

Todos estos cambios<sup>44</sup> en la organización y funciones de las áreas de administración del personal del Estado Nacional, que se dieron en paralelo con la priorización de la política de personal a principios de los '90, y con su desvalorización en los últimos años, han contribuido a la inestabilidad y la falta de consistencia en la gestión de recursos humanos en la APN.

---

<sup>43</sup> Novaro (2000).

<sup>44</sup> Estos cambios afectan la gestión hasta en el detalle de que las extensiones de las direcciones de correo electrónico de los funcionarios cambiaron tres veces en el último año.

## 5.2. INDICADORES CUANTITATIVOS DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL ANALIZADO <sup>45</sup>

### Profesionalismo del Servicio Civil

#### 1. Tasa de designaciones políticas

Total cargos extraescalafonarios en la APN civil central (sin educación, salud y seguridad)	429	Fuente: Dirección de Ocupación y Salarios. Datos de Abril 2002.
II.Total de cargos para la APN civil central (sin educación, salud y seguridad)	100220	
<b>Tasa de designaciones políticas (I/II)</b>	<b>0.004</b>	

### Peso fiscal del Empleo Público

#### 2. Peso de la nómina salarial sobre el PBI

#### 3. Peso de la nómina salarial sobre el gasto público total

I. PBI	ANO 2000 284.960,0 (pcio mercado, en millones de pesos)	Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 2001.pag 232
II. Gasto en personal gobierno central	ANO 2000 6.899,1 millones (en de pesos)	Gastos en Personal Inciso I. Remuneraciones. Sin universidades nacionales. FUENTE: Sector Público No financiero. Base Caja. Ministerio de Economía. Informe Económico. Segundo Semestre de 2001. Año 10. Nro 38. pag 277.
III. Gasto en personal gobierno general	ANO 2000 24915, 47 (en millones de pesos)	lincluye a) 18 016,37 en millones de pesos gasto en personal provincias b) 6899,1 millones gasto gobierno central. No incluye gasto en personal municipal) FUENTE: a) "Gasto medio salarial. Sector Público Provincial 2002". Dirección de Coordinación Fiscal con las provincias. 2002 (no incluye fondo de nacional de incentivo docente) b) Sector Público No financiero.Base Caja. Ministerio de Economía. Informe Económico. Segundo Semestre de 2001. Año 10. Nro 38. pag 277.
IV. Gasto publico total gobierno central (gobierno central civil + fuerzas armadas)	ANO 2000 48. 858 (en millones de	FUENTE: Gasto Publico del Gobierno Nacional . Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Secretaria de Política Económica. 2002

<sup>45</sup> Se incluyen los indicadores solicitados en la metodología (Longo, 2002) para el caso analizado. En el análisis que se realiza en las secciones siguientes se utilizan algunos de estos indicadores para evaluar las funciones de recursos humanos, y se contextualizan los valores obtenidos en relación con otros países de la región o con otros tipos de organización, según corresponda.

	pesos de 2001)	
V. Gasto publico total gobierno central (sin pensiones y servicio de la deuda)	ANO 2000 21.455 (en millones de pesos)	Boletín Fiscal año 2000. Cuenta Ahorro-Inversión . Base Caja 2000
VI. Gasto publico total gobierno general	ANO 2000 94.349 (en millones de pesos de 2001)	FUENTE: Gasto Publico Consolidado por Finalidad 1993-2001. Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Secretaria de Política Económica.2002
II / I Nómina salarial del gobierno central / PBI	0.17	
III / I Nómina salarial del gobierno general / PBI	0.33	
II / IV Nómina salarial gobierno central/ Gasto público total del gobierno central	0.14	
II / V Nómina salarial gobierno central/ Gasto público total del gobierno central (sin pensiones y servicio de la deuda)	0.32	
III/ VI Nómina salarial / Gasto público total del gobierno general	0.26	

Incentivos del Servicio Civil

**4. Compresión vertical de los salarios**

I - Salario del nivel más alto de la escala salarial principal (SINAPA, nivel A8)	3.013 pesos	Salarios SINAPA abril 2002 Fuente: Escala salarial del SINAPA, Compendio normativo de retribuciones e incentivos del personal SINAPA.
II - Salario del nivel más bajo de la escala salarial principal (SINAPA, nivel F0)	280 pesos	
I / II – Compresión vertical de los salarios	10.7	

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

6. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / Sueldo promedio del sector manufacturero

7. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / Sueldo promedio del sector financiero

8. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / Sueldo promedio del sector privado

I – PBI per cápita	7747,9	Año 1999, en pesos a precios ctes de mercado) FUENTE: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 2001.pag 21 y 22
--------------------	--------	---

III – Costo salarial promedio del gobierno central civil	1.956 pesos	Año 1999. Calculado como gasto total en personal sobre cantidad de personal en gobierno central civil.
IV – Costo salarial promedio sector manufacturero	1289 pesos	Año 1999 Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Ocupación e Ingresos, Secretaría de Política Económica, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP. Se tomaron los sueldos promedio, y se sumaron las cargas patronales (22.8% del salario) para llegar al costo salarial promedio.
V – Costo salarial promedio del sector financiero	2277 pesos	
VI – Costo salarial promedio del sector privado	1107 pesos	
III / I Sueldo promedio gobierno central / PBI per cápita	0.25	
III/IV Sueldo promedio gobierno central / Sueldo promedio Sector manufacturero	1.51	
III/V Sueldo promedio gobierno central / Sueldo promedio sector financiero	0.85	
III/VI Sueldo promedio gobierno central / Sueldo promedio sector privado	1.76	

*Cifras de dotaciones del empleo*

**9. Peso del empleo público en relación con la población**

I - Población total	ANO 1999 36.578.358	ANO 1999 - Falivene y Bonifacio (2002), pag 32, en base a datos de la Secretaría de Hacienda
	AÑO 2001 36.223.947	AÑO 2001 - INDEC. Datos provisorios del Censo 2001.
II - Número total de empleados públicos en el gobierno general (se incluye Administración pública nacional y administración pública provincial)	ANO 1999 1.759.694	Falivene & Bonifacio (2002), pag 32 en base a datos de la Secretaría de Hacienda
III - Número total de empleados públicos en el gobierno central	ANO 1999 435.081	Falivene & Bonifacio (2002) , pag 32, en base a datos de la Secretaría de Hacienda
IV - Número total de empleados públicos en el gobierno central civil	ANO 2002 315. 104	Incluye dato aproximado de personal en universidades nacionales para 1999 (Falivene y Bonifacio, 2002) Boletín Fiscal 2002. (se excluye el item Fuerzas Armadas 73.215 agentes y personal docente civil de FFAA 490 agentes)
V - Número total empleados públicos gobierno central civil, (sin	ANO 2002	Boletín Fiscal 2002. Incluye estimación de contrataciones por proyectos internacionales

<b>Educación, Salud, y Policía)</b>	<b>116.729</b>	<b>para abril 2002 (1200)</b>
II / I Número total de empleados públicos en el gobierno general / Población total	0.048	Año 1999
III / I Número total de empleados públicos en el gobierno central / Población total	0.012	Año 1999
IV / I Número total de empleados públicos en el gobierno central civil / Población total	0.008	Año 2002
V / I Número total empleados públicos gobierno central civil, (sin Educación, Salud, y Policía / Población total	0.0032	Año 2002

10. Número de empleados públicos en el Sector Educación / Población total :No está disponible

11. Número de empleados públicos en el Sector Salud / Población total: No está disponible

12. Número de empleados públicos en el Sector Policía / Población total : No está disponible

**13. Número de empleados públicos en empresas públicas / Población total**

I - Población total	36.578.358	Año 1999 - SIARE – CLAD. Tamaño del Estado – Estadísticas. Según datos sunistrados por Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría de la Función Pública. Dirección Nacional del Servicio Civil (julio 1999), con base en: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Instituto Nacional de Estadística y Censos: Censo Nacional de Población, 1991, Buenos Aires, Argentina.
V - Número total empleados públicos en empresas públicas	7.501	
V / I	0.0002	Año 1999

**14. Número de empleados retribuidos por proyectos de cooperación, planes de modernización o fórmulas análogas/Número total de empleos**

I - Número de empleados retribuidos por proyectos de cooperación, planes de modernización o fórmulas análogas	1200	Estimación para abril 2002. Dirección Nacional de Ocupación y Salarios, Ministerio de Economía (Entrevistado: Lucio Perazzi)
II - Número total de empleos en el gobierno civil central (sin educación, salud y policía)	116.729	Boletín Fiscal 2002. (Ver Cuadro 1 en sección Marco Normativo)
I / II - Número de empleados retribuidos por proyectos de cooperación / Número total de empleos en gobierno civil central (sin educación, salud y policía)	0.01	<b>NOTA: El número de contrataciones a través de proyectos de cooperación bajó notablemente desde la incorporación de mecanismos de contratación temporaria con el Dec 92/95, por lo que estos no tienen fuerte incidencia sobre el total del personal. Si consideramos todas las contrataciones temporarias, la proporción sobre el total del personal alcanza al 14%</b>

--	--	--

Otros indicadores (todos se refieren al gobierno central civil)

15. Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria superior / Puestos totales: Ningún cargo del SINAPA exige titulación de posgrado para ocupar el cargo.

16. Puestos de trabajo para cuyo desempeño se exige titulación universitaria / Puestos totales

Debido a la falta de un nomenclador de puestos, no se puede precisar este indicador. A modo de aproximación, se presenta la proporción de empleados con título universitario sobre el total de empleados del SINAPA.

I. Personal del SINAPA	ANO 1999 27.208 agentes	Fuente: Boletín Fiscal 1999
II. Personal del SINAPA con título universitario	ANO 1999 6424	
II / I	0.24	

17. Compresión horizontal de los salarios (escala salarial principal del gobierno central): No está disponible. Según estimación de la Oficina Nacional de Ocupación y Salarios, el escalafón general, SINAPA, no deja espacio para decisiones discrecionales en materia salarial.

18. Tasa de rotación del personal: No está disponible para el total de los escalafones. A modo de aproximación, si tomamos el escalafón SINAPA en el año 2000, y excluyendo el número de agentes que se acogieron al retiro voluntario-1312 agentes- observamos que en ese año se produjo la baja de 314 agentes, lo cual implica una tasa de rotación del 1, 1% para el año 2000.

19. Tasa de ausentismo: No está disponible. Solo algunas jurisdicciones tienen sistemas de control de acceso que registran el ausentismo, pero esa información no se sistematiza ni se valida con las áreas.

20. Horas de trabajo perdidas por conflicto laboral en la Administración / Horas totales perdidas en la actividad económica

I - Horas de trabajo perdidas por conflicto laboral en el Gobierno general	13.765 (para primer trimestre 2001)	Nota: excluye conflictos en la capital federal, por lo tanto es representativo de los conflictos del sector público en el sector subnacional.  lacona, Juan y Pérez, Sandra. "Informe estadístico de conflictividad laboral. Documentos de Trabajo, Dirección Nacional de Relaciones Federales. Coordinación de Investigaciones y Análisis Laborales. Buenos Aires, 2001
II - Horas totales perdidas en la actividad económica	28.257 (para primer trimestre 2001)	
I / II	0.49	

Indicadores de eficiencia y productividad

21. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

22. Gasto público total del gobierno subnacional (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno subnacional

I. Gasto público total del gobierno	ANO 1999	Fuente: Gasto Publico del Gobierno Nacional .
-------------------------------------	----------	---

central	49.906 (en millones de pesos de 2001)	Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Secretaria de Política Económica. 2002
II. Gasto público total del gobierno subnacional	ANO 2000 46.332 (en millones de pesos)	Fuente: Gasto Publico Consolidado por Finalidad 1993-2001. Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Secretaria de Política Económica.2002
III. Número total de empleados públicos del gobierno central	ANO 1999 435.000	Fuente: Falivene & Bonifacio, pag 32 en base a datos de la Secretaría de Hacienda
IV. Número total de empleados públicos del gobierno subnacional	Año 2000 1.359.602	Planta ocupada a nivel provincial Fuente: "Gasto medio salarial. Sector Público Provincial 2002". Dirección de Coordinación Fiscal con las provincias. 2002
I / III. Gasto público sobre número de empleados en gobierno nacional	114 726 pesos	Año 1999
II / IV. Gasto público sobre número de empleados en gobierno subnacional	34 078 pesos	Año 2000

23. Gasto público total en salud (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del sector salud: No está disponible

24. Gasto público total en educación (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del sector educación :No está disponible

## 5.3. ANALISIS POR SUBSISTEMAS

### 5.3.1. PLANIFICACIÓN

#### Descripción

Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de RRHH, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RRHH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas.

En el caso analizado, la planificación no se encuentra enmarcada bajo un área específica ni bajo un proceso central unificado. Dos procesos centrales con diferente grado de práctica institucionalizada generan acciones vinculadas a ese aspecto en la APN.

Un primer proceso es el vinculado a la elaboración y ejecución del Presupuesto Nacional<sup>46</sup>. Este tiene una finalidad netamente operativa y en su definición encontramos distintos actores interviniendo<sup>47</sup>. El presupuesto implica la planificación de las actividades gubernamentales. A través del mismo se realiza una estimación de los recursos que recibirá y los gastos que demandará la ejecución de las actividades que se llevarán a cabo. El Presupuesto aprobado proporciona información, entre otras cuestiones, sobre qué programas, proyectos y actividades se realizan, y qué cantidad y cuánto cuesta el personal de los distintos organismos. El proceso de elaboración del presupuesto es anual y se ejecuta trimestralmente. Cada jurisdicción define sus objetivos, gastos, recursos, programas y actividades, y establece metas trimestrales que reflejan el presupuesto anual de cada organismo<sup>48</sup> y que expresan que espera lograr ese organismo para ese período. Para cada uno de los programas y actividades se establecen los recursos humanos que se afectarán. Centralmente estos recursos humanos comprenden personal permanente, transitorio, contratado por distintas modalidades y personal de planta de gabinete de las autoridades políticas.

En general los presupuestos de los organismos, una vez establecidos, tienden a mantenerse constantes en lo relativo al gasto en recursos humanos, con excepción de aquellos períodos en los cuales los procesos de Reforma del Estado o de medidas generales de Retiro Voluntario lo reducen<sup>49</sup>. Asimismo, en los últimos años<sup>50</sup>, la ley de presupuesto ha establecido la prohibición de cubrir tanto los cargos vacantes financiados existentes al inicio del ejercicio presupuestario como aquellas vacantes que se produjeran con posterioridad. En suma, no se pueden cubrir cargos vacantes, ni tampoco se pueden crear nuevos cargos<sup>51</sup>. Esta cuestión implica una fuerte restricción presupuestaria para la planificación de recursos humanos.

En cada jurisdicción son las autoridades políticas de primer nivel<sup>52</sup> quienes tienen la potestad para disponer de los recursos presupuestarios vinculados al personal. Las necesidades de personal se determinan en función de las prioridades de gestión de la autoridad política del área, en general hasta el nivel de Secretaría, dentro del marco presupuestario aprobado. Así, la evaluación de las necesidades tiene un horizonte de corto, o a lo sumo, mediano plazo, dada la alta rotación de estos puestos. En efecto, si se toma el período 1983-1999 podemos observar que el promedio de

---

<sup>46</sup> El Presupuesto de la APN se elabora según lo establecido en la ley N° 24.156 del 30 de Setiembre de 1992, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. El presupuesto abarca a las *instituciones de los tres poderes*, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al Ministerio Público, a los *organismos descentralizados* y a las *instituciones de seguridad social*. No incluye el presupuesto de empresas públicas nacionales, gobiernos provinciales y municipales y empresas públicas provinciales y municipales.

<sup>47</sup> Ver Sección Contexto Institucional.

<sup>48</sup> Cabe destacar que no existe penalización por la no realización de metas. Hay penalización por la no presentación de los formularios correspondientes.

<sup>49</sup> Ver Sección Antecedentes.

<sup>50</sup> Esto se inicia con la publicación del Decreto 455/99 y adquiere un marco en el presupuesto a partir de las leyes de presupuesto posteriores a ese año.

<sup>51</sup> Esta restricción puede tener excepciones otorgadas por el Jefe de Gabinete de Ministros. Ver por ejemplo Dec. Adm. 21/2002 que exceptúa al ANMAT de la restricción la Ley de Presupuesto.

<sup>52</sup> Ver Sección Organización del Trabajo.

permanencia de los Ministros y Secretarios no supera los dos años, mientras que el de los Subsecretarios no alcanza a cubrir un año<sup>53</sup>.

Además del presupuesto, un segundo proceso vinculado a planificación es la cobertura de cargos o funciones. Esto sucede cada vez que se da un cambio en alguno de los cuatro niveles políticos en la APN: Presidente, Ministros, Secretarios, Subsecretarios, ya que las decisiones sobre cobertura de puestos las realizan las autoridades políticas. Así, cada nuevo funcionario político que asume, organiza sus equipos de trabajo en función de las posibilidades de incorporación de personal que le ofrece la normativa y el presupuesto asignado. Las áreas técnicas dedicadas a la gestión personal no suelen tener injerencia en este proceso, cumpliendo estrictamente el rol de implementar las decisiones tomadas a nivel político. Los requerimientos de personal no se basan en estudios técnicos previos o relevamientos de necesidades<sup>54</sup>, sino que responde a las prioridades del funcionario político.

En suma, los cambios en los niveles de autoridad política suelen reflejar cambios en los recursos humanos de las áreas, en especial en los niveles de funciones ejecutivas o de aquellos que no revistan en planta permanente. Estos cambios pueden ser más acentuados y generalizados a toda la administración cuando el mismo responde a la asunción de un nuevo presidente de un partido político distinto, como en el caso del Decreto 25/2002, resultado de la renuncia del presidente De la Rúa y la asunción del presidente interino Camaño<sup>55</sup>. En ese marco, vemos que las decisiones de planificación responden más a criterios políticos que a criterios de gestión.

En un nivel más micro, cada funcionario político que asume puede nombrar a su *planta de gabinete*. Se trata de cargos que caducan con la renuncia del funcionario que los nombró. La norma establece un máximo de unidades retributivas que pueden ser aplicadas a esa planta de acuerdo al nivel jerárquico del funcionario<sup>56</sup>. Las plantas de gabinete suelen estar integradas por personal de confianza de la autoridad política.

En cuanto al personal de planta permanente, el mismo suele estar definido previamente, tanto a través de la norma que aprueba la estructura organizativa del área como a través del presupuesto asignado. Con respecto a los cargos de planta, formalmente un cambio político y/o nueva asunción no podría modificar la situación de sus ocupantes, y en los hechos no suele suceder, con excepción de los niveles con funciones ejecutivas. Con el solo cambio de la denominación de una unidad orgánica y la redistribución de acciones, se puede separar al titular de un cargo con funciones ejecutivas, que si bien queda dentro de la planta deja de percibir el plus correspondiente. Luego del cambio, y como tendencia en los últimos años, un decreto faculta al titular del organismo a efectuar designaciones con carácter transitorio para cubrir determinados cargos, con carácter de excepción a los dispuestos en la Ley de Presupuesto<sup>57</sup>. Los cargos de planta transitoria son similares a los permanentes. La diferencia es que en la norma que establece el nombramiento se indica la fecha de cese, y la persona que lo ocupa no goza de estabilidad. En cada nuevo presupuesto hay que renovar el financiamiento de la vacante para poder volver a nombrar una persona en el período siguiente. Si bien se podría mantener la vacante y nombrar a una nueva persona en el puesto, lo habitual es la renovación de los nombramientos de planta transitoria año tras año<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> Ver Spiller y Tommasi, (2000:17). Este fenómeno es aún más pronunciado en etapas anteriores de la historia argentina. Por ejemplo en el período junio 1946 a enero de 1984 se sucedieron 44 Ministros de Relaciones Exteriores, siendo el período de mayor rotación los 18 meses de la Presidencia de Guido, etapa en la cual se sucedieron 6 Cancilleres a un promedio de 3 meses cada uno. Ver Zuvanic (1993:104).

<sup>54</sup> Oficina Anticorrupción (2000:25).

<sup>55</sup> Ver Sección de Gestión del Empleo.

<sup>56</sup> Se establecen en la Decisión Administrativa 477/98. El Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros y Secretario General de la Presidencia de la Nación, Procurador del Tesoro de la Nación y Secretario Legal y Técnico de la PRESIDENCIA DE LA NACION, el equivalente a 7.770 Unidades Retributivas; los Secretarios y Jefe de la Casa Militar, 5.788 unidades Retributivas y los Subsecretarios 3.966. El Secretario Legal y Técnico de la Presidencia de la Nación y el Procurador del Tesoro de la Nación, se incorporan por art. 1° de la Dec. Adm. 1/2002. Para ver ejemplos de la aplicación de las unidades retributivas puede verse el Decreto 604/98, Decreto 835/98, Decreto 678/2002 y la Decisión Administrativa 602/98.

<sup>57</sup> Ver Sección Gestión del Empleo.

<sup>58</sup> En la Jefatura de Gabinete de Ministros y en la Secretaría General, existe además una planta transitoria llamada "Subunidad especial", que equivale a 20 cargos de nivel A8 del SINAPA. El equivalente al monto total de estos cargos puede aplicarse al nombramiento de personal de cualquier nivel. Si bien la norma permite alta flexibilidad para estos nombramientos, de hecho el 80% de los mismos se renueva año a año.

Existiendo el financiamiento disponible, el cargo creado y aprobado en la estructura, la máxima autoridad del organismo puede disponer su cobertura a través de los procesos de selección que se establezcan de acuerdo al escalafón<sup>59</sup>, sin embargo este aspecto está actualmente restringido por el congelamiento de vacantes. En ese marco, la forma más utilizada para poder hacer frente a necesidades de personal, es el recurso de las contrataciones temporarias, reguladas por el Decreto 1184/0<sup>60</sup>. Si bien el objeto de las mismas debería ser la prestación de servicios especializados técnicos o profesionales<sup>61</sup>, se utiliza para la provisión de personal que realiza tareas similares a las del personal de línea desde el establecimiento de esta modalidad a través del Decreto 92/95<sup>62</sup>.

De acuerdo a los dos procesos descriptos, relacionados con el presupuesto y con la cobertura de vacantes, encontramos un subsistema de planificación con un desarrollo parcial, regulado por normas que buscan contener el gasto y sometido a la volatilidad de los niveles políticos.

### **Existencia e integridad del sistema**

Como se señaló anteriormente podemos hablar de planificación de recursos humanos en el marco de la planificación presupuestaria, que establece un marco general que es posteriormente operativizado por la autoridad política de cada área de acuerdo a sus propios criterios y prioridades.

En ese sentido, en la medida que el presupuesto permite establecer las orientaciones del gasto en función de la política gubernamental, por definición, su elaboración implica que cada jurisdicción realiza anualmente la previsión de las necesidades cuantitativas y el análisis de las disponibilidades actuales y futuras. Este proceso opera con alto grado de estandarización, formalización y repetición. Un ejemplo de esto puede proporcionarlo el análisis de la relación entre lo presupuestado y ejecutado en gastos de personal. Así, en el 2001 vemos que el porcentaje de ejecución en relación a lo presupuestado fue del 97,54%, manteniéndose este porcentaje para otros años. Asimismo, tampoco existe una política centralizada que establezca para toda la APN las acciones vinculadas a los cuatro procesos centrales de un sistema de planificación de recursos humanos, resultando que si hubiera una diferencia por exceso o por defecto esto también será consecuencia de los criterios de cada jurisdicción. En suma, dentro del marco establecido presupuestariamente, los procesos de planificación son realizados a criterio de las autoridades políticas a través del uso discrecional de las unidades retributivas, el sistema de contrataciones locales o los contratos con organismos internacionales y las modificaciones que puedan realizarse en las plantas a partir de cambios de estructura. Ninguna de estas acciones se realizan a partir de estudios técnicos y o de necesidades para determinar el requerimiento funcional de personal<sup>63</sup>.

### **Coherencia estratégica**

Las previsiones de personal no guardan relación estrecha con las prioridades y orientaciones estratégicas de la organización, dada la inexistencia de una tradición y cultura de definición estratégica en las organizaciones que integran la APN. En ese sentido, y si bien existieron iniciativas aisladas vinculadas a la definición de planes estratégicos<sup>64</sup>, es recién a partir de la formulación del Plan de Modernización del Estado que comienza a instalarse este concepto, a aparecer este aspecto en el discurso público.

---

<sup>59</sup> Ver Subsistema Gestión del Empleo.

<sup>60</sup> Ver sección Marco Normativo.

<sup>61</sup> Tienen autorización para contratar el Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros, Secretarios de la Presidencia de la Nación, Jefe de la Casa Militar, autoridades superiores de organismos descentralizados y Fondos Fiduciarios nacionales. Los Ministros pueden delegar en los Secretarios Ministeriales la facultad de contratación. En lo operativo este mecanismo es administrado y controlado por el funcionario de nivel político que ejerza la máxima responsabilidad sobre los servicios técnico-administrativos de cada jurisdicción.

<sup>62</sup> Antes de 1995 estos contratos estaban enmarcados en transferencias realizadas por el Estado a proyectos administrados por organismos internacionales en especial al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Según las entrevistas realizadas, el alto costo que se cobraba por administrar estas contrataciones llevo a la decisión por parte del Poder Ejecutivo de cambiar el marco legal y presupuestario a través del cual se realizaban las mismas, dando por resultado el establecimiento del Decreto 92/95 hoy modificado por el 1184/01.

<sup>63</sup> Oficina Anticorrupción (2000:25).

<sup>64</sup> Se dió un intento de promover los planes estratégicos en los organismos descentralizados durante la Segunda Reforma del Estado, a través del Decreto 928/96. La Obra Social de los Jubilados y Pensionados (PAMI), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y la Superintendencia de Seguros presentaron sus planes. Esta política se extendió después a los organismos científico técnicos, tal como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y otros, aunque no se lograron resultados concretos derivados de la iniciativa.

El modelo de gestión por resultados que plantea el Plan de Modernización debería llevar a una redefinición de las estructuras, pero no ya a partir de una mirada coyuntural o política sino basada en los resultados a lograr<sup>65</sup>. Si bien como objetivo se planteaba contar con diez organismos trabajando bajo este esquema y generalizarlo al SINAPA, cabe destacar que los cambios de gobierno sucedidos a fines del 2001 han desacelerado esta iniciativa y que la misma sigue siendo todavía un proyecto en proceso de implementación.

Más allá de las iniciativas en marcha, las estructuras podrían dar una orientación general sobre las prioridades en cada área, pero su expresión excesivamente genérica no permite inferir los lineamientos estratégicos de las jurisdicciones, más aún en un contexto de alta volatilidad de las estructuras de las organizaciones en la APN<sup>66</sup>.

Entendiendo al presupuesto como uno de los mecanismos centrales de planificación de recursos humanos, su flexibilidad de adaptación a cambios estratégicos de la organización es limitado. Estas limitaciones no derivan centralmente de su diseño técnico ni de las posibilidades que el mismo brinda sino que responden básicamente a la ausencia de mecanismos de coordinación y cooperación entre los organismos. Las modificaciones presupuestarias entre jurisdicciones pueden realizarse, pero en la medida que requieren una decisión del Jefe de Gabinete de Ministros y de otros organismos, pasarán a estar sujetas más a las reglas del juego político que a criterios técnicos de planificación.

Asimismo, en el caso de las plantas permanentes y si bien se puede transferir personal de un área a otra área, en la práctica toda transferencia afecta –léase reduce– el presupuesto de alguna de ellas. Por otra parte, no hay proceso de planificación de adscripciones, aún a pesar de que en los últimos años se ha tratado de ordenar el mecanismo de movilidad de personal<sup>67</sup>. Desde hace tres años, esta rigidez del sistema es agravada por el congelamiento de vacantes y la imposibilidad de creación de nuevos cargos. Así, los mecanismos de contratación y las pasantías laborales ofrecen mayor flexibilidad aunque también tienen un límite relacionado con los recursos presupuestarios del organismo.

### **Información de base**

Coexisten varios sistemas que proveen información sobre los recursos humanos de la APN, además de los sistemas de información de cada jurisdicción<sup>68</sup>. Los principales pasos para sistematizar la información del personal se realizaron a partir del proceso de reforma de la administración financiera iniciado en 1993. Este proceso produjo un sistema de información económico financiera que integró las informaciones de los sistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público en un modelo centralizado en la Secretaría de Hacienda, alimentado por sistemas locales de diversa naturaleza. Fue una etapa fundacional de la administración financiera, ya que implicó una revisión integral de los sistemas que operaban tradicionalmente en forma desintegrada, autónoma y anárquica.

Sin embargo, quedó pendiente de desarrollo un mecanismo que vinculara automáticamente, en el ámbito de cada institución, los procedimientos de contratación de recursos humanos y materiales con los respectivos registros contables, de manera tal que la información financiera fuera el reflejo de los procesos de adquisición de recursos reales. En el campo de los recursos humanos, se estableció el Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU), una base de datos cuyo objetivo es centralizar y homogeneizar toda la información sobre el personal, a partir de los datos existentes en los sistemas liquidadores de haberes de las jurisdicciones y entidades del PEN<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> Se prevé la instrumentación de una norma vía Decreto que establezca que si un organismo está en un Acuerdo Programa que agregar en la definición de su estructura Productos y Beneficiarios.

<sup>66</sup> En los últimos tres años, se han creado, modificado en denominación y eliminado varios Ministerios como el de Infraestructura y Obras Públicas, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Desarrollo Social, entre otros.

<sup>67</sup> Ver Sección Empleo.

<sup>68</sup> La experiencia de relevar la normativa y la información cuantitativa sobre el empleo público y el gasto en personal para este estudio presentó serias dificultades, debido a que si bien hay excesiva información incluso publicada en la Web, no hay consistencia entre distintas fuentes, y la organización de los datos es a veces imposible de descifrar sin ayuda de los funcionarios que la manejan a diario.

<sup>69</sup> Fue creado por el Decreto 645/1995. Mensualmente cada jurisdicción entrega en diskette al Sistema de Administración Financiera de Recursos Humanos la información existente en los sistemas liquidadores de haberes de las jurisdicciones y entidades, con cada orden de pago de haberes presentada en la Secretaría de Hacienda.

Este sistema posee datos cuantitativos de los empleados públicos, tales como nivel escalafonario, edad, sexo, nivel educativo, entre otros. Asimismo, también existe en paralelo un sistema llamado PROA, que contiene información sobre el gasto en recursos humanos y que se utiliza para establecer el presupuesto anual y para realizar modificaciones presupuestarias.

Actualmente, y a partir del Plan Nacional de Modernización, se propuso la implantación de un sistema único de administración financiera para toda la Administración Nacional, vinculado —como mínimo— con los sistemas de administración de recursos humanos, de recursos materiales, con el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública (SIGADE) y con los sistemas gerenciales de programación y seguimiento de la inversión pública y de proyectos con financiamiento de organismos multilaterales de crédito. Este sistema, actualmente en proceso de instrumentación, se denomina SLU. El objetivo es lograr la reingeniería del sistema central vigente (SI-DIF central) para descentralizar progresivamente los controles, hoy concentrados en la Secretaría de Hacienda y reemplazarlos por controles automáticos en los propios organismos. Este sistema busca resolver los problemas que surgen de consolidar información generada por sistemas locales diversos. Por otra parte, también existe el Registro del Personal del SINAPA<sup>70</sup> (REPER) que concentra la información sobre el personal de dicho escalafón. Mantiene información actualizada sobre datos sociodemográficos, nivel escalafonario y grado, antigüedad, remuneraciones.

Existen entonces varios sistemas que concentran datos, pero ninguno de ellos integra en su totalidad todo el espectro de información posible relativa a los recursos humanos de la APN. En ese sentido, el SIRHU solo ofrece información vinculada al inciso 1 “Gastos en Personal” del presupuesto<sup>71</sup>, pero no incluye información sobre los recursos humanos afectados a otros tipos de contrataciones<sup>72</sup>. Tampoco parece existir la posibilidad de que las bases de información permitan detectar recursos humanos afectados por distintas modalidades de empleo en distintas jurisdicciones, ni que la misma se utilice periódicamente a efectos de la planificación y gestión de recursos humanos. Por último, cabe destacar que recientemente se ha decidido la instrumentación del régimen de administración integral del legajo único personal y la creación del “Sistema de Información para la Gestión de los Recursos Humanos”<sup>73</sup> y del “Registro Central del Personal” con el objetivo de suministrar a las autoridades la información necesaria para la planificación, administración y seguimiento de la política en materia de gestión de personal<sup>74</sup>. Este sistema es todavía un proyecto y no puede definirse cual será su alcance concreto a efectos de la planificación de recursos humanos.

Como se señaló anteriormente, las normas establecen instrumentos para la reasignación de personal entre distintas jurisdicciones tales como la transferencia de los cargos o las adscripciones.

En el caso de las transferencias, no es un mecanismo utilizado con regularidad y en general se produce cuando un área en su totalidad es transferida a otra jurisdicción. Las transferencias de área completas es producto de acuerdos políticos o de cambio en las orientaciones estratégicas en el máximo nivel de gobierno. Como ejemplo puede señalarse, la transferencia del Servicio Exterior Comercial del ámbito del Ministerio de Economía al Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>75</sup>. Todavía menos frecuentes son las transferencias de cargos y de sus ocupantes, aunque es un fenómeno que se ha dado en los últimos años para regularizar adscripciones ya vencidas o a punto de vencer.

Otro instrumento existente son las adscripciones<sup>76</sup> que plantean períodos limitados y no reflejan decisiones de “reasignación de recursos o reparto adecuado de la carga de trabajo” sino más bien

---

<sup>70</sup> Creado por Resolución de la Ex Secretaría de la Función Pública 113/94.

<sup>71</sup> Proporciona información solo sobre planta permanente, transitoria, contratos decreto 1184 y plantas de gabinete.

<sup>72</sup> Al menos esa información no se hace pública.

<sup>73</sup> La autoridad de aplicación es el Jefe de Gabinete de Ministros y comprende al personal del ámbito de aplicación de la Ley Nº 25.164.

<sup>74</sup> Decreto Reglamentario 1421/2002.

<sup>75</sup> La puja por este espacio se había iniciado en los ochenta en la etapa del gobierno de Alfonsín, entre el titular de la Secretaría de Comercio dependiente del Ministerio de Economía y el Canciller Dante Caputo, la misma fue finalmente resuelta con la transferencia del área al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto recién a principios de los noventa durante el primer período del Gobierno de Menem y como resultado de un acuerdo previo entre ambos Ministros. Ver Zuvanic (1993:101).

<sup>76</sup> Ver Sección Gestión del Empleo.

decisiones personales del agente o problemas de desempeño encubiertos. En los últimos años se ha intentado ordenar el sistema de adscripciones. De hecho, la modificación al sistema por el Decreto 138/2001 tuvo por objetivo ordenar y delimitar la prolongación indefinida de las mismas<sup>77</sup>. Esta norma dio por concluidas las adscripciones que se habían extendido por más de 365 días o prorrogado por más de 18 meses. Pero este decreto debió ser derogado y reemplazado por una nueva norma (Decreto 639/2002), para volver a limitar la instrumentación de comisiones de servicio<sup>78</sup> cuyo uso se había intensificado como mecanismo para evitar las restricciones puestas por el régimen de adscripciones<sup>79</sup>. En suma, no se observan prácticas tendientes a permitir la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos y el adecuado reparto de la carga de trabajo entre las unidades. Los movimientos de personal responden más a la iniciativa de los mismos empleados que a las necesidades de la organización o a políticas coordinadas de distribución de recursos.

En relación a la existencia de excedentes o déficits de personal, no existe información sistematizada que de cuenta de este aspecto. En general, las tareas de los organismos tienden a ser las mismas año tras año y en la medida que no existe evaluación de resultados por área, tampoco hay indicadores que permitan relacionar cantidad de agentes con resultados logrados. Por otra parte, la estructura organizativa del Estado podría brindar alguna información sobre este tema. En la llamada Segunda Reforma, un extenso relevamiento realizado sobre el mapa institucional del Estado Nacional, destacaba una serie de disfuncionalidades. Entre ellas, se menciona la superposición de funciones debida a unidades organizacionales con competencias similares, en las cuales claramente se producía el fenómeno de duplicidad de recursos humanos y presupuestarios aplicados a una misma área de política<sup>80</sup>. En esa misma línea, el Plan de Modernización también destacaba como parte de su diagnóstico que “en algunos casos las organizaciones son demasiado grandes para las funciones que prestan y en otros se verifica falta de recursos para cumplir con las misiones asignadas”<sup>81</sup>.

En cuanto a la tecnificación de las plantillas, tomando datos de 1999, sobre un total de 72.964 cargos ocupados de distintos escalafones<sup>82</sup> encontramos que más del 36% comprende a personal con título universitario y terciario<sup>83</sup>. Dentro de esa población, el escalafón con mayor grado de tecnificación es el escalafón científico técnico que presenta más de la mitad de su personal con título universitario. En el SINAPA, relacionando el nivel de formación y el nivel escalafonario, podemos ver que los niveles escalafonarios máximos, A y B tienen el 88% y el 77% respectivamente de personal con estudios superiores (terciarios, de grado y de posgrado). El nivel C presenta un 62% de personal con estudios superiores, y en el nivel D casi la mitad completó sus estudios secundarios<sup>84</sup>. Asimismo, un estudio realizado en 1999 que analiza la distribución de agentes por nivel educativo en cada jurisdicción, observa que ésta presenta una gran dispersión. Por ejemplo, en el Ministerio de Economía más del 45% de agentes SINAPA tiene título universitario, mientras que en el Ministerio del Interior casi el 45% tenía solo el nivel primario completo<sup>85</sup>.

## Administración

Las previsiones de recursos humanos no son objeto de seguimiento y actualización. El seguimiento que se realiza es netamente operativo y vinculado a la ejecución del gasto. A nivel presupuestario las previsiones de personal se realizan trimestralmente, dentro de los parámetros ya establecidos para su ejecución.

---

<sup>77</sup> El mismo decreto señala entre sus considerandos que “...la realidad ha demostrado que las adscripciones propenden a perpetuarse en el tiempo, desvirtuándose de ese modo el carácter excepcional y transitorio que las asiste”.

<sup>78</sup> Ver diferencia en Sección Gestión del Empleo.

<sup>79</sup> El nuevo Decreto establece que las comisiones del servicio en curso de ejecución concluían a los treinta días, para aquellos agentes que hubieran revistado situación de adscripción.

<sup>80</sup> El estudio señalaba que la mayoría de las temáticas sobre las cuales se había detectado esa disfuncionalidad poseían unidades organizativas en la Presidencia de la Nación. Asimismo, había temáticas como Empleo o Derechos Humanos tratadas por tres agencias distintas. Para un detalle de las superposiciones, ver Bozzo, López y Zapata (1996:101).

<sup>81</sup> Decreto 103/2001.

<sup>82</sup> Comprende cargos ocupados por los siguientes agrupamientos escalafonarios. 1) organismos reguladores, 2) personal convencional, 3) Escalafones científicos y técnicos y personal del SINAPA.

<sup>83</sup> Boletín Fiscal Abril 1999.

<sup>84</sup> Ver información del sistema REPER (2000), Oficina Nacional de Empleo (2002:4). Sobre el 85% de la planta ocupada.

<sup>85</sup> Dirección Nacional de Estudios y Documentación (1999).

Existen rigideces en el sistema para hacer frente a cambios en la estrategia o en el entorno. Si se registrara un cambio que requiriera una dotación mayor de recursos humanos, difícilmente podría ser llevada a cabo por la jurisdicción sin la participación de la autoridad política superior que dicte el correspondiente acto administrativo, pudiendo requerirse un Decreto del Presidente, o una Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros, según el caso. En general, los cambios significativos en la estrategia y el entorno significativo suelen resolverse a través de la creación de nuevas áreas, lo que luego deriva en el problema de superposición de funciones. Por otra parte, la existencia de proyectos con organismos internacionales (PNUD, BID, BANCO MUNDIAL) ha servido en algunas ocasiones para atender a estos cambios, debido a la mayor flexibilidad que plantean para la contratación de personal. De todos modos, no es una regla que todos los organismos tengan proyectos de esa naturaleza.

Por último, cabe señalar que los directivos de línea suelen conocer las previsiones de la planificación de recursos humanos para todos aquellos aspectos vinculados exclusivamente a su propia área, en líneas generales.

### 5.3.2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

#### Descripción

En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el *diseño de los puestos de trabajo*, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la *definición de los perfiles* de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquellos deben reunir.

En la APN encontramos un sistema muy incipiente en relación al establecimiento de características y de las condiciones de ejercicio de las tareas y de los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas. El SINAPA no tiene un sistema de definición y clasificación de puestos, aunque en relación a lo previamente existente en el ámbito de la Administración Pública ha significado un avance. En ese sentido, se ha tipificado cierto número de puestos como categorías de trabajo genéricas (Oszlak 1997:283). Esas categorías son amplias y no necesariamente guardan relación directa con la estructura organizativa que es uno de los espacios concretos de definición de los puestos de trabajo existentes.

Este sistema genérico está establecido por la normativa base del SINAPA –Decreto 1993/91- que define tres Agrupamientos. Los agrupamientos comprenden SEIS (6) niveles, A, B, C, D, E, F, con sus correspondientes grados, ordenados de acuerdo con la complejidad, responsabilidad y requisitos de capacitación propios de las funciones respectivas, con la excepción del Agrupamiento Especializado que comprende solo dos niveles A y B. Estos agrupamientos<sup>86</sup> son:

- ≡≡ *Agrupamiento General*: comprende funciones administrativas, técnicas, profesionales y de servicios.
- ≡≡ *Agrupamiento Científico Técnico*: comprende funciones dirigidas a la generación, mejoramiento, difusión y aplicación de conocimientos en el campo de la ciencia en general, la investigación y el desarrollo tecnológico y la formación de recursos humanos especializados y actividades asociadas, en los organismos científico técnicos.
- ≡≡ *Agrupamiento Especializado*: comprende funciones profesionales de asesoramiento, formulación o gerenciamiento de políticas sustantivas de alta especialización en áreas específicas de la gestión del Estado<sup>87</sup>.

Los tres agrupamientos establecen un marco con escaso grado de definición de los puestos de trabajo. Este diseño, basado en funciones y responsabilidades, obedece más a criterios de marco legal que a criterios de gestión. Comparando los tres Agrupamientos podemos observar:

<sup>86</sup> En los Cuadros 9, 10 y 11 del Anexo Información y Documentación se brinda mayor detalle sobre los agrupamientos.

<sup>87</sup> El Agrupamiento Especializado tuvo su expresión en la Carrera del Economista de Gobierno, creada por el Decreto 1921/94.

COMPARACION DE LOS TRES AGRUPAMIENTOS			
	General	Científico-Tecnológico	Especializado
<b>Funciones</b>	Centrado en tareas de planeamiento, control y organización con grado de complejidad decreciente según nivel	Idem General, agrega incumbencia temática, relativa a la investigación y desarrollo	Idem General, agrega incumbencia temática, relativa a las políticas públicas económicas y sociales
<b>Responsabilidades</b>	Centrada en el cumplimiento de objetivos con grado decreciente autonomía para la toma de decisión según el nivel	Idem Agrupamiento General	Idem Agrupamiento General
<b>Requisitos Generales</b>	A menor grado de responsabilidad y complejidad de las funciones reducción del requisito de formación específica y/o especializada	Todos los niveles, con excepción del F, requieren estudios superiores, variando el mínimo de años de estudios y experiencia específica requerida según nivel <sup>88</sup>	Siempre requiere estudios universitarios y formación de posgrado especializada para la función.

Como puede observarse en el cuadro, a mayor definición del ámbito temático de incumbencia del Agrupamiento, los requisitos de formación son más específicos, por lo menos en cuanto a nivel de estudios exigidos<sup>89</sup>. Por otra parte, el sistema permite la definición de Nomencladores de Funciones Específicas, que agrega mayor detalle al señalado anteriormente. Podemos encontrar una amplia variedad de situaciones, que abarcan desde la definición de puestos para un área de informática hasta la establecida para el personal que revista en la Dirección de Sala de Conferencias de la Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación<sup>90</sup>. Sin embargo, estas definiciones no han obedecido a intentos de sistematizar descripciones de puestos sino centralmente a producir mejoras salariales en algún sector específico.

El SINAPA implica el desarrollo de una carrera horizontal, directamente relacionada con el incremento de grados a partir de la capacitación y la evaluación de desempeño<sup>91</sup>. Este crecimiento horizontal no se asocia necesariamente a un cambio en las tareas que realiza el empleado. Asimismo, el sistema prevé un desarrollo vertical vinculado a la incorporación de funciones ejecutivas. Los niveles A y B pueden incluir funciones ejecutivas. Se consideran funciones "ejecutivas" aquellas correspondientes a cargos de conducción de sectores con incidencia en la gestión de políticas públicas o que presten servicios esenciales para la comunidad o que tengan alta incidencia sobre el manejo de los recursos presupuestarios de la jurisdicción o alto grado de participación en la reforma del Estado. Asimismo se consideran como "ejecutivas", las funciones que involucren el control de unidades organizativas de nivel inferior a Departamento o equivalente. Las Funciones Ejecutivas pueden tener hasta cinco niveles de criticidad, "V" a "I", de acuerdo al grado de incidencia del cargo sobre la política pública.

En suma, los cargos pueden ser de dos tipos: cargos a los cuales se les asignaron funciones ejecutivas, o cargos denominados "simples" y que pueden ser de nivel A, B, C, D, E ó F. Analizando el sistema en su práctica concreta, observamos en el 2000<sup>92</sup>, que sobre el 85% del total de los cargos presupuestados de planta permanente del SINAPA, el nivel escalafonario modal correspondía al nivel D con un 34% de los agentes en ese nivel, caracterizado por tareas centralmente de tipo administrativo. Le seguía el nivel C con un 26% y el nivel E con un 25%. En ese mismo período, encontramos la relación de un agente con nivel A por cada 48 agentes y un agente con nivel B por cada 10 agentes.

<sup>88</sup> Por ejemplo el nivel A requiere estudios universitarios no inferiores a 5 años, el B estudios universitarios no inferiores a 4, el C estudios universitarios no inferiores a 3 y así sucesivamente.

<sup>89</sup> En el Agrupamiento General, el único nivel que exige título universitario como condición para su ocupación es el nivel A. En el nivel B éste puede ser reemplazado por la experiencia en la función y en el C, es dependiente de la definición del cargo.

<sup>90</sup> Ver sobre Nomenclador funciones informáticas Resolución ex SFP Nro 99/93; Resolución conjunta de Nomenclador de Funciones específicas Agrupamiento de Economistas de Gobierno, Res. ex SFP y Sec. de Hacienda Nro 217/97; Res conjunta ex SFP y Sec. De Hacienda Nro 300/94, relativa al nomenclador de funciones específicas para los profesionales de laboratorio del Instituto Nacional de Vitivinicultura; Decreto 713/96 relativo al suplemento por función específica para la Agrupación Area de la Casa Militar; Decreto 87/99 nomenclador para personal de la Dirección de la Sala de Conferencias de la Secretaría de Prensa y Difusión, de Presidencia de la Nación; Res. Conjunta ex MEyOSP y ex SFP Nro 41/92 Nomenclador para Funciones Específicas para la Superintendencia de Seguros de la Nación; Res conjunta ex MEyOSP y ex SFP Nro 148/93 sobre nomenclador de funciones específicas para el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC).

<sup>91</sup> Ver sección de gestión del rendimiento y del desarrollo.

<sup>92</sup> Ver el Informe del sistema REPER para el año 2000 (Oficina Nacional de Empleo, 2002).

Por otra parte, en cuanto a las funciones ejecutivas, se observa que el nivel de criticidad más frecuente es el III, con más de un tercio de los cargos habilitados, seguido por el IV con casi un cuarto, siendo llamativo la relativa escasez de nivel V que supone la criticidad mínima. Es entre 1992 y 1994, período de instalación del SINAPA, cuando se producen la mayor cantidad de incorporaciones (66%), observándose modificaciones a la asignación de funciones ejecutivas entre fines de 1995 y principios de 1998. De las 1037 funciones ejecutivas existentes en 1995, solo permanecían 670 en la misma situación tres años después. Durante el período, 90 cargos modificaron sus niveles de criticidad, 57 lo aumentaron –la mayoría en un solo nivel- y 33 lo redujeron (Salas y Caplan, 1999:5-12) .

### Existencia e integridad del sistema

Podemos identificar dos momentos centrales en los cuales el sistema genérico de descripción de puestos y perfiles adquiere mayor precisión. Estos procesos son: a) cuando se modifica y aprueba un estructura organizativa y b) cuando se realiza la apertura de procesos de selección a efectos de cubrir una vacante. Estas instancias agregan mayor detalle sobre las características del puesto, aunque en forma no sistematizada ni regular , ni en función de una política coordinada relativa a la organización del trabajo en la APN.

#### a) El proceso de definición de estructuras

La acción de modificar y aprobar una estructura organizativa involucra la formalización de la planta de puestos de trabajo. Las estructuras están conformadas por agrupamientos de puestos de trabajo de empleados, dotadas de recursos reales y financieros, que les permiten combinar insumos para lograr productos terminales o intermedios. Las unidades organizativas de una estructura se clasifican en:

- ≡≡ *Unidades de conducción política:* tales como Presidente de la Nación, Jefe de Gabinete, Ministro, Secretario, Subsecretario o autoridad máxima de organismo descentralizado.
- ≡≡ *Unidades de primer nivel operativo:* constituyen la primera apertura de los niveles considerados "políticos", tales como Dirección Nacional, General, Gerencia o equivalente<sup>93</sup>.
- ≡≡ *Aperturas inferiores del "primer nivel operativo":* corresponden a las desagregaciones del primer nivel operativo, pueden incluir Direcciones simples, Jefaturas, Departamentos, etc.

Por Decreto del Presidente se aprueban las estructuras organizativas hasta el primer nivel operativo. Las aperturas de nivel inferior pueden ser aprobadas por el Jefe de Gabinete, los Ministros, los Secretarios de la Presidencia de la Nación, el Jefe de la Casa Militar y las autoridades máximas de las entidades de la APN<sup>94</sup>. Toda estructura debe incluir ítems relativos a sus objetivos, acciones<sup>95</sup> y cargos que la integran. Los cargos se presentan desagregados por agrupamiento en las cantidades previstas presupuestariamente<sup>96</sup>. Así, las estructuras solo proveen información desagregada del cargo hasta el nivel de aperturas inferiores.

Los mecanismos para aprobar estructuras organizativas nos interesan porque involucran la formalización de la planta de puestos de trabajo. Se prevé la existencia de un órgano especializado cuya intervención técnica es requisito para que una estructura sea jurídicamente válida, pudiendo dictaminar tanto sobre su diseño original como sobre sus modificaciones posteriores. Este rol es cumplido por la Oficina de Innovación de Gestión dependiente de la Subsecretaría de Gestión Pública, quien a su vez tiene la función de diseñar pautas y metodologías relativas a la descripción de puestos de trabajo y competencias laborales. Esta Oficina cumple con el rol de dictaminar sobre los proyectos de estructura, pero la función de diseño de metodología es más incipiente.

Los criterios empleados para establecer la jerarquía relativa de las unidades organizativas, descansa formalmente en la asignación de los niveles de criticidad señalados en el SINAPA<sup>97</sup>, sin

<sup>93</sup> El primer nivel operativo está integrado por unidades ejecutoras que resulten primeras aperturas de los niveles políticos, cualquiera sea su denominación o jerarquía de su titular, siempre que tengan bajo su responsabilidad, como mínimo, el desarrollo de una categoría programática prevista presupuestariamente.

<sup>94</sup> Ver Decreto 1545/94.

<sup>95</sup> Los objetivos se plantean como los resultados a obtener. Su cuantificación se verifica a través de metas presupuestarias a cumplir. Las acciones describen las tareas concretas a realizar en cumplimiento de los objetivos previstos.

<sup>96</sup> Las estructuras organizativas no pueden incluir cargos no financiados presupuestariamente.

<sup>97</sup> En el caso de las de primer nivel operativo y de aperturas inferiores.

embargo, no se detecta el uso de instrumentos técnicos aplicados en forma homogénea que establezcan criterios de valoración. Pareciera utilizarse criterios intuitivos de comparación con unidades similares, o relacionados con la jerarquía que se pretende otorgar a su titular, o a consideraciones político-estratégicas. Por ejemplo, puede verse en los últimos tiempos la práctica frecuente de incorporación, homologación o resignación de niveles de Función Ejecutiva en el Nomenclador de Funciones Ejecutivas, para cargos de una determinada jurisdicción<sup>98</sup>. Si bien intervienen organismos técnicos en este proceso, las modificaciones parecen obedecer más a decisiones políticas que técnicas.

La estructura también nos permite identificar la existencia de unidades verticales o “de línea” y “unidades horizontales”, estas últimas conformadas básicamente por programas o proyectos. Sin embargo, tiende a ser más frecuente la existencia de unidades verticales. Las unidades horizontales suelen ser desarrolladas por proyectos financiados por organismos internacionales y en la práctica no se encuentran formalizadas en la estructura organizativa, y mucho menos en el sistema de puestos dada la naturaleza temporal de este tipo de proyectos.

b) La apertura de procesos de selección a efectos de cubrir una vacante.

La segunda instancia en la cual se precisa el detalle de los puestos es cada vez que se realiza un proceso de selección. Dada la inexistencia de descriptivos de puestos, es en el momento de apertura de la selección donde se especifica en detalle el puesto y el perfil, a nivel interno de cada jurisdicción. En este aspecto cabe señalar que el Plan de Modernización establecía la realización de un Nomenclador General de Funciones y Posiciones de Trabajo elaborado bajo un enfoque de gestión por competencias y definición de perfiles y exigencias básicas para la mayoría de los puestos de trabajo<sup>99</sup>. Actualmente se está trabajando en el establecimiento de perfiles de competencias para familias de puestos, aunque todavía no se está aplicando dado el congelamiento de vacantes<sup>100</sup>. El sistema aplicaría para Selección, Capacitación y Evaluación de Desempeño, y la Oficina de Empleo Público daría asistencia técnica para su implementación.

### **Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos**

Como se señaló anteriormente, no existe ningún sistema de clasificación ni de descripción de puestos<sup>101</sup>. La mayor información sobre el puesto se obtiene de las estructuras organizativas, hasta el nivel de las aperturas inferiores. Los cargos dependientes de estas aperturas, son definidos en los perfiles del llamado a concurso. Esto nos lleva a señalar la aplicación parcial de criterios de gestión al diseño de puestos.

La descripción de la responsabilidad es definida hasta el nivel de Dirección, Jefaturas y/o Coordinación. Los puestos por debajo de estos niveles de apertura, no definen con precisión su grado de responsabilidad. Esta ausencia de definición en esos niveles hace que el grado de respuesta de los empleados sea dependiente del estilo de conducción del responsable del área. Como contrapartida, este vacío en los cargos no sujetos a funciones ejecutivas, permite al interior de las áreas –entiéndase Dirección Simple, Jefatura o Coordinación- una mayor adaptabilidad a los cambios en el entorno. De hecho, se han producido cambios en los nombres y parcialmente en las funciones de cargos directivos, y si bien sus titulares han sido reemplazados y las funciones se modificaron, no se realizaron cambios en el personal que revistaba en esa dependencia. Aunque la base de ese comportamiento sea consecuencia de otras cuestiones, tales como el tema del marco presupuestario, o el marco legal de las plantas permanentes o a la naturaleza rutinaria de la tarea, nos permite suponer cierta capacidad de adaptabilidad de esos niveles a los cambios externos.

---

<sup>98</sup> Esto se realiza a través de una Resolución conjunta entre el Subsecretario de Gestión Pública y el Secretario de Hacienda. Ver como ejemplo la Resolución conjunta Nro 13/2002 correspondiente a cargos pertenecientes al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<sup>99</sup> Decreto 103/2001.

<sup>100</sup> Se está trabajando en un Nomenclador de Puestos, especialmente para áreas administrativas y de Recursos Humanos, del mismo surgirían los perfiles para la cobertura de vacantes. Previamente se realizó un estudio funcional, tomando los nombres de los 28.000 puestos del SINAPA. Entrevista a Eduardo Salas y Carmen Sycz.

<sup>101</sup> Como excepción cabe destacar el Caso del Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA) que cuenta con un manual de clases de puestos.

Por otra parte, no existe una política sistemática orientada al enriquecimiento del puesto de trabajo<sup>102</sup>, ni es un criterio que se considere al diseñarlos. En general, esta posibilidad está vinculada al estilo de conducción de los directores de línea. Tomando la opinión de los empleados, vemos que priorizaban como mecanismos para mejorar su situación laboral: una mejor especificación de metas y objetivos (23%), y la redefinición de tareas (19%) o del puesto (7%) siendo importante subrayar que el 53% de los encuestados ocupaba el mismo puesto de trabajo desde hacía más de 10 años<sup>103</sup>.

A efectos de tener información sobre la clasificación de los cargos simples, solo podemos contar con los títulos de los puestos seleccionados. En ese sentido, los tipos de puestos seleccionados entre 1993 y 1999 de acuerdo a su título fueron<sup>104</sup>:

TITULOS DE PUESTOS SELECCIONADOS		
Auditor Responsable de Auditoría Supervisor de Auditoría Cadete Ordenanza	Profesional Informático Analista Informático Responsable Informático Auxiliar Informático Telefonista Choferes	Técnico Especializado Analista/ Asistente Técnico Auxiliar Técnico Supervisor Administrativo Responsable Administrativo Asistente Administrativo

En cuanto a la jerarquización de los puestos, tomando el caso de las Funciones Ejecutivas, vemos en un estudio realizado sobre datos de 1998<sup>105</sup>, que el 63% de las funciones ejecutivas tenían acciones destinadas a prestar apoyo a la administración (48%) o regular los sistemas de apoyo a la gestión que operaban a lo largo de la APN (15%) y que solo un 37% de las mismas estaban dirigidas a producir políticas, regulaciones, bienes y/o servicios en la población o en el contexto. Asimismo, analizando la distribución de las funciones ejecutivas por jurisdicción vemos que de 1105 cargos existentes, las mayores proporciones correspondían al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos con el 36% y a la Presidencia de la Nación con un 28%. No deja de ser significativo que sean estas dos jurisdicciones quienes concentran estas funciones, cuando son precisamente quienes controlan el proceso de incorporación de cargos al nomenclador de funciones ejecutivas. Los otros Ministerios presentaban porcentajes mucho más bajos, oscilando entre el 2,8% y 7,1%<sup>106</sup>. Esto nos permite señalar que la jerarquización de cargos no demuestra un patrón claro de racionalidad sino que pareciera a responder más a criterios políticos que a criterios unificados de gestión.

En la misma línea, pero ya no vinculado específicamente a las funciones ejecutivas, son los resultados del relevamiento de puestos a efectos del diseño de la Carrera del Economista de Gobierno. Este identificó solo un total de 298 puestos vinculados a los procesos de formulación, ejecución y control de alternativas de acción en los distintos campos de la política económica en distintas áreas de la APN, sobre una planta que oscilaba en esos momentos en los 4000 agentes aproximadamente<sup>107</sup>.

Por último, se debe sumar el clásico problema de superposición de funciones<sup>108</sup> entre distintas unidades organizativas y jurisdicciones, que ha intentado ser resuelto a través de reiteradas reformas y que expresa desde otro ángulo las consecuencias de contar con un sistema parcial de organización del trabajo<sup>109</sup>.

<sup>102</sup> Solo se realizaron algunas experiencias piloto con la asistencia técnica de la ex Dirección General de Organización, una de ellas en la Unidad Presidente.

<sup>103</sup> Ver la Encuesta de opinión del SINAPA, EPAOYE, 1999 (Dirección Nacional del Servicio Civil 2001:16).

<sup>104</sup> Ver el Informe sobre los procesos de selección realizado por García y Salas (Dirección Nacional del Servicio Civil 1999:31). Cabe destacar que un 3,1% del total de cargos concursados se encontraba sin denominación.

<sup>105</sup> El mismo autor señala en su artículo que a efectos de realizar una clasificación de los puestos solo se contaba con el título del mismo. Salas y Caplan (1999:9).

<sup>106</sup> Cultura y Educación 5,5%, Defensa 3,2%, Justicia 2,8%, Interior 7,1%, Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto 2,4%, Salud Y Acción Social 4,4%, Trabajo y Seguridad Social 3,6%, Jefatura de Gabinete de Ministros 5,8%.

<sup>107</sup> Fueron realizados dos relevamientos de puestos. El primero previo al diseño de la Carrera y uno en 1996 a efectos de su actualización en 1996.

<sup>108</sup> Ver Subsistema de Planificación.

<sup>109</sup> La Directora de la Oficina de Innovación de Gestión señalaba que las dos observaciones técnicas más frecuentes al aprobar estructuras se debían a 1) superposición de funciones y 2) excesiva cantidad de niveles con funciones ejecutivas. Entrevista a Carmen Sicz.

## Calidad en la definición de perfiles

En el marco del SINAPA, se define que el perfil del puesto está conformado por el conjunto de conocimientos, habilidades y aptitudes que se requieren del candidato para desempeñar las funciones que el cargo exige en forma eficiente y eficaz. La Resolución SFP 481/94 especifica que en los perfiles, a efectos de la cobertura de un cargo, se debe detallar la ubicación y dependencia del puesto, el tipo de supervisión que recibirá, su objetivo y responsabilidad. Además, debe indicarse la ponderación de los siguientes factores: Formación, Experiencia Laboral, y Características, Habilidades y Aptitudes Laborales. Estos aspectos señalados en la normativa tienden a respetarse y ser definidos tal como la misma explicita. Sin embargo, debe destacarse que el perfil se usa solamente en el momento de la selección y que si el cargo no implica funciones ejecutivas, las tareas y el objetivo original del puesto pueden cambiar de acuerdo a las necesidades del área.

Por otra parte, no se realizan estudios técnicos previos para definir los perfiles. En su definición participan quienes conforman los distintos órganos de selección<sup>110</sup>, que en el caso de los cargos simples está integrado por miembros del área vinculada a la administración de recursos humanos de la organización.

En relación con los perfiles, una evaluación del sistema realizada en 1994 a través de un relevamiento de la opinión de los empleados señalaba la impresión, certeza o conocimiento de que se habían “dibujado” los mismos para favorecer a algún candidato en especial (INAP, 1994). En ese sentido, el 11% señaló que los perfiles se realizaban adecuándolos al Currículum vitae de alguno de los potenciales participantes del proceso de selección. Unos años más tarde, un 70% de los encuestados observaba que se diseñaban los perfiles a medida de una persona determinada y más de la mitad (57%) establecía que eran las presiones de los funcionarios uno de los factores que facilitaban esa irregularidad (Oficina Anticorrupción 2000:26).

## Administración

Actualmente no existe una política que establezca la revisión periódica de los perfiles o su adaptación a la evolución de las tareas. La revisión formal, en caso de producirse, tendrá como causa alguno de los procesos que intervienen en el subsistema de organización del trabajo, en especial el relativo a cambios de estructuras para modificar los cargos con funciones ejecutivas. La ausencia de descriptivos de puestos hace que las adaptaciones se produzcan naturalmente y *ad hoc*, sin necesidad de registrarlas o establecerlas con anticipación. En general, los directivos de línea participan en la elaboración de los perfiles para los cargos de su dependencia y son ellos quienes, en la práctica, pueden reasignar o redefinir tareas de acuerdo a las necesidades del entorno.

### 5.3.3. GESTION DEL EMPLEO

#### Descripción

Dentro del subsistema de gestión del empleo se incluyen: la gestión de la incorporación, que comprende el reclutamiento, la selección, y la recepción o inducción, la gestión de la movilidad, que afecta a los movimientos de las personas entre puestos de trabajo (movilidad funcional y geográfica), y la gestión de la desvinculación, que integra las políticas y prácticas de GRH relacionadas con la extinción de la relación de empleo, ya sea por causas disciplinarias, por inadecuación o bajo rendimiento, o por razones económicas, organizativas o tecnológicas. Se incluyen además las políticas y prácticas de corrección disciplinaria, aunque las sanciones sean de carácter menos grave y no lleguen a traducirse en el despido.

Las pautas normativas para los tres procesos centrales mencionados están establecidos en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional y su reglamentación, que abarca tanto al SINAPA como a otros escalafones comprendidos en la APN<sup>111</sup> y, ya en el ámbito específico del SINAPA, el Decreto 993/91 y la Resolución de la Ex Secretaría de la Función Pública 481/94.

<sup>110</sup> Ver Subsistema de Gestión de Empleo.

<sup>111</sup> Ver sección de Relaciones Laborales y Antecedentes.

En el ámbito institucional, encontramos distintos actores con autoridad de intervención sobre el subsistema. A nivel central, el área de referencia es la Oficina Nacional de Empleo Público, dependiente de la Subsecretaría de Gestión Pública. A nivel de cada jurisdicción, las áreas de Auditoría Interna, las Direcciones de Asuntos Jurídicos o Legales y las Direcciones de Recursos Humanos o el área a cargo de los temas de personal pueden tener intervención sobre alguno o sobre todos los procesos vinculados al subsistema.

El marco normativo prevé políticas de incorporación, en especial las vinculadas al reclutamiento, la selección, la desvinculación y la movilidad y no establece ningún tipo de pauta vinculada a la inducción. En ese sentido, tomando solo el aspecto normativo y el caso de SINAPA, podemos señalar que el subsistema de gestión de empleo presenta un esquema definido y articulado con los subsistemas de gestión del rendimiento y del desarrollo.

La incorporación de personal se efectúa a partir de la cobertura de cargos que se hallan vacantes y financiados, mediante concursos de selección que pueden ser generales o abiertos. El principio de idoneidad e igualdad para el acceso a los cargos está explícitamente señalado en el artículo 4 de la Ley Marco.

La cobertura de los cargos vacantes del SINAPA puede realizarse a través de dos sistemas: el de selección general y el de selección abierta. En la **Selección General**, sólo se pueden presentar agentes de Planta Permanente de la Administración Nacional, Provincial o Municipal y de planta no permanente, contratada o transitoria, de la jurisdicción donde se produzca la vacante. Se aplica para la cobertura de cargos simples de niveles A, B, C (que no requieran título terciario o universitario), D y E. En las convocatorias por sistema de selección general, que son sólo dirigidas a empleados públicos, los postulantes deben reunir los requisitos mínimos del nivel escalafonario y, además, los requisitos del puesto al que aspiren<sup>112</sup>. En la **Selección Abierta**, se puede presentar toda persona, sea o no funcionario público, que reúna los requisitos mínimos exigidos para la cobertura del cargo. Se aplica para la cobertura de cargos de niveles F, o C (con título profesional), del Agrupamiento Especializado del SINAPA y en todas aquellas convocatorias generales después que han sido declaradas desiertas. La cobertura de cargos con funciones ejecutivas siempre se realiza por el sistema Abierto.

Analizando otros escalafones dentro de la APN, también encontramos la instrumentación de modalidades de sistemas de selección abiertos como por ejemplo en ANSES (para los casos en que los concursos cerrados se declaran desiertos), en el Servicio Exterior de la Nación para la carrera diplomática, en el INTA, el CONICET, la CONEA, el CITEFA, el Cuerpo de Guardaparques Nacionales, la Lotería Nacional Sociedad del Estado, el PECIFA y el Cuerpo de Administradores Gubernamentales<sup>113</sup>, entre otros.

En el caso del SINAPA, los sistemas para cubrir cargos simples y cargos ejecutivos. Para los primeros se articula un régimen de concurso que da lugar a un orden de mérito y el órgano de selección es la Delegación Jurisdiccional de la Comisión Permanente de Carrera<sup>114</sup>, que suma a sus miembros habituales al titular de la Unidad de Recursos Humanos y Organización u equivalente, al Titular de la Dirección a la que pertenezca la vacante, veedores de Consejo Nacional de la Mujer y de la Unión del Personal Civil de la Nación<sup>115</sup>. En el caso de los cargos con funciones ejecutivas, el proceso consiste en una búsqueda y selección de personal que culmina con la elaboración de una terna de candidatos<sup>116</sup>.

### **Igualdad y mérito en el acceso**

Como se señaló anteriormente, con la excepción del sistema cerrado en el caso del SINAPA, la mayor parte de los escalafones permiten el acceso sin restricciones a la organización. En el marco del SINAPA tanto en el caso de cargos simples como de funciones ejecutivas se establece un

<sup>112</sup> Ver el Cuadro 12 del Anexo Información y Documentación, que muestra requisitos mínimos establecidos para cada nivel.

<sup>113</sup> El reclutamiento del Cuerpo de Administradores Gubernamentales está suspendido desde la incorporación de su cuarta promoción, en 1995.

<sup>114</sup> Ver Sección de Gestión del Desarrollo.

<sup>115</sup> Según sea el cargo deberán agregarse representantes de la Procuración del Tesoro, la Subsecretaría de la Gestión Pública y experto de la finalidad afín al puesto y/o un licenciado en Psicología. Res 481/94.

<sup>116</sup> Decreto 991/93.to 95, art 40 y 41 del anexo.

**Comité de Selección.** La diferencia es que en el caso de las funciones simples el órgano de selección está conformado por las autoridades que realizan la convocatoria<sup>117</sup>. Por el contrario en el caso de las funciones ejecutivas, los órganos de selección no incluyen a la autoridad convocante<sup>118</sup>. En este último caso, está integrado por funcionarios o ex funcionarios de reconocido prestigio o miembros destacados de Academias Nacionales, Consejos o Colegios profesionales, docentes o especialistas universitarios<sup>119</sup>. Estos son propuestos por la jurisdicción que convoca y establecidos como miembros a través de una Resolución Conjunta de la Subsecretaría de Gestión Pública y de la jurisdicción que realiza el llamado. Realizada la selección, el Comité eleva una terna de candidatos a la más alta autoridad política de la jurisdicción<sup>120</sup>, que es la autoridad competente para elegir al candidato de la terna presentada. Este aspecto reserva cierto margen de discrecionalidad, si además consideramos que las garantías sobre la independencia del Comité de Selección pueden ser alteradas, dado que es la autoridad convocante quien propone a sus miembros.

En líneas generales, en los otros escalafones de la APN, también es la autoridad convocante la máxima autoridad del órgano de selección (Dirección Ejecutiva, Consejo Directivo, Presidente de un ente descentralizado, según el caso). En algunos casos pueden observarse variaciones, como sucede en el caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en el cual los Directores Nacionales o de Centros Regionales están facultados para seleccionar el personal, o en la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) en la cual cada gerente toma la decisión de incorporación en función de las vacantes de su unidad. En relación a los órganos de selección, en la mayoría se prevé la existencia de un órgano colectivo a cargo del proceso de selección, con denominaciones diversas: junta examinadora o de selección, comisión, jurado o comité.

En cuanto a los **procedimientos y mecanismos de garantía para evitar la arbitrariedad y la politización**, las normas establecen pautas dirigidas a limitar ese tipo de prácticas, tales como los mecanismos de composición de los órganos de selección, la exigencia de publicación de las convocatorias, la publicación de sus resultados con los puntajes correspondientes<sup>121</sup> y la aplicación de plazos determinados para los procesos involucrados<sup>122</sup>. Sin embargo, existen brechas entre lo explícitamente pautado por la norma y su práctica cotidiana por lo menos desde la visión de los actores intervinientes. Tomando una encuesta realizada en 1994 a agentes públicos con el objetivo de evaluar el SINAPA<sup>123</sup>, estos observaban que el nuevo sistema había mejorado los procesos de selección clarificando y racionalizando las reglas para el ingreso pero que también se percibía “la impresión, certeza o conocimiento que se habían *dibujado* los perfiles para favorecer a algún candidato” y que en las selecciones se producían favoritismos políticos<sup>124</sup>. Así, a poco de iniciado el sistema, la percepción era que su metodología era correcta pero su implementación no quedaba completamente resguardada del ejercicio de prácticas de patronazgo o clientelismo político.

Esta percepción no se modificaría con el paso del tiempo. Ocho años después de implementado el SINAPA, los agentes que habían participado en procesos de selección estimaban positivamente los temas vinculados al procedimiento de la selección<sup>125</sup> y volvían a valorar negativamente los puntos relativos a la transparencia del proceso y a la ausencia de presiones por injerencias políticas. Otro informe de la misma época reforzaba este aspecto indicando que el 76% de los encuestados expresaba que no se respetaba el principio de idoneidad de los oferentes y que los elementos facilitadores de dicha conducta estarían centrados en la presión de los funcionarios (65%), la falta de eficiencia de los organismos de control (51%) y la “normalización” de la práctica (37%). Desde esta perspectiva, la aplicación correcta de la normativa que rige los concursos

<sup>117</sup> Esto también se da en el PECIFA, Personal Embarcado, SIGEN, CITEFA y CONICET.

<sup>118</sup> También se observa esta característica en el ANSES, INTA, CONEA, entre otros.

<sup>119</sup> Como ejemplo puede verse la Resolución conjunta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría de Gabinete y Modernización del Estado. Subsecretaría de la Gestión Pública Nro 1021 y Nro 19/2001.

<sup>120</sup> Ver como Ejemplo la Resolución del Ministerio de Educación Nro 1212/2001.

<sup>121</sup> En el caso de los cargos simples.

<sup>122</sup> Sobre este aspecto ver en especial, la Resolución de la Ex Secretaria de la Función Pública 481/94.

<sup>123</sup> Ver la sección sobre selección en el Informe de evaluación sobre el sistema nacional de la profesión administrativa (INAP, 1994).

<sup>124</sup> Un 76% de los entrevistados acordaban con la metodología de la selección para cubrir vacantes, pero criticaba su implementación por la existencia de favoritismo político. Ver *ibid*.

<sup>125</sup> Entre ellos el período de inscripción suficiente; el ajuste de los requisitos exigidos con las exigencias del cargo; la difusión de los resultados y de la convocatoria.

depende de los integrantes de los comités de selección, y no todas las áreas aplicarían consistentemente las normas<sup>126</sup>.

El sistema contempla la posibilidad de designar funcionarios políticos sólo hasta el nivel más bajo de las aperturas políticas –subsecretarios, directores de organismos descentralizados o puestos de nivel jerárquico equivalente-. Tomando solo ese espectro, el porcentaje de puestos que son provistos por criterios y mecanismos políticos en relación con los puestos totales no supera el 0,4% (ver indicador 1). Sin embargo, desde el año 2000 se han difundido como práctica frecuente y sistemática las designaciones políticas para funciones que el marco normativo prevé sean concursadas –funciones ejecutivas-, o que en términos de estructura organizativa se denominan unidades de primer nivel. Esta práctica se realiza bajo el uso de decretos de excepción para toda una jurisdicción, autorizándola a realizar “designaciones transitorias por 180 días”<sup>127</sup>. Asimismo, cabe destacar que en el 2001, surgió la figura del “gerente de programa” en el marco del Plan de Modernización<sup>128</sup>. Si bien no se aplicó en el ámbito del SINAPA, esta nueva figura implicaba en los hechos la creación de un sistema paralelo de funciones ejecutivas, regulado políticamente, para las jurisdicciones o entidades incorporadas al régimen de los Acuerdos Programa<sup>129</sup>. En la práctica, esta nueva modalidad no contó con continuidad, dado que en los organismos donde se implementó, cada cambio político generó un cambio de gerente<sup>130</sup>.

El sistema de selección del SINAPA tuvo su mayor grado de implementación entre 1993 y 1999. En ese período se convocaron procesos de selección para cubrir 8052 ofertas de empleo, representando más de la cuarta parte del plantel de cargos comprendidos a esa fecha en el sistema. La mayoría de las convocatorias estuvo dirigida a cubrir cargos “simples” (6542) mientras que el resto estuvo dirigido a cubrir funciones ejecutivas (1510)<sup>131</sup>. Sin embargo, desde mediados de 1999, casi no se han producido concursos de selección dado el congelamiento de vacantes<sup>132</sup>. Esto ha implicado varios puntos importantes en cuanto a los recursos humanos de la APN. Por una parte, la “normalización” de prácticas tendientes a cubrir cargos o funciones sin la existencia de procesos que establezcan la idoneidad técnica de los candidatos, ya sea por la fórmula de asignación transitoria o a través de los sistemas de contratación vía Decreto 1184/01. Por otra parte, produce el progresivo envejecimiento de la planta, cuyo promedio de edad, para el SINAPA, es de 47 años<sup>133</sup>.

En relación a la cuestión de la **discriminación**, el marco global del empleo público no establece aspectos que se relacionen con el tema<sup>134</sup> y garantiza, en cada uno de los escalafones, igual retribución salarial ante responsabilidades y cargas de trabajo similares. Asimismo, en cuanto a la cuestión del género, el SINAPA<sup>135</sup> establece para selección de cargos simples, la representación de un veedor por el CONSEJO NACIONAL DE LA MUJER, y para los órganos de selección de funciones ejecutivas, su integración con al menos una mujer.

Observando este aspecto en el sistema, en 1997 las mujeres representaban el 47,8% del total de los agentes del SINAPA. La mayor proporción se registraban en los niveles C (nivel medio que incluye profesionales sin personal a cargo) y D (nivel operativo con o sin atención al público)<sup>136</sup>, con un 28,6% de los cargos gerenciales ocupados por el sexo femenino. Asimismo en 1998, con similar nivel educativo los hombres tendían en mayor proporción a ocupar el nivel escalafonario A, observándose equidad en relación al nivel B. En ese sentido, la llamada “barrera de cristal” se

<sup>126</sup> Ver Oficina Anticorrupción (2000:26).

<sup>127</sup> Se ha realizado en los Organismos Descentralizados, Ministerio de Educación, Trabajo, Empleo y Recursos Humanos, Interior, y Salud entre otros. A modo de ejemplo ver Decreto 1140/2002.

<sup>128</sup> Decreto 992/2001.

<sup>129</sup> Ver Sección de Planificación.

<sup>130</sup> Se llegó a implementar en el ANSES y la Oficina Anticorrupción, entre otras agencias.

<sup>131</sup> Cabe destacar que el 62% de las convocatorias se realizó por el sistema de Selección General, que solo está abierto a funcionarios de la administración o a contratados de la jurisdicción. Ver el informe sobre selección de personal elaborado por García y Salas (Dirección Nacional del Servicio Civil, 1999:23).

<sup>132</sup> Los que se han realizado han debido contar previamente con autorizaciones que exceptuaran al organismo del congelamiento.

<sup>133</sup> El promedio baja para las mujeres a 46 años y asciende a 48 años para los hombres. Ver Reper para el año 2000 (Oficina Nacional de Empleo, 2002:4).

<sup>134</sup> Aún la condición de ser argentino nativo, por opción o naturalizado, puede ser exceptuada por el Jefe de Gabinete de Ministros mediante fundamentación precisa y circunstanciada de la jurisdicción solicitante. Ley Marco, capítulo II, artículo 4, inciso a.

<sup>135</sup> Res. ex SFP 481/94.

<sup>136</sup> Ver Dirección Nacional de Estudios y Documentación (1999:9). La prevalencia de mujeres en el nivel C y D seguía manteniéndose en el 2000. Ver el Informe del sistema REPER para el año 2000 (Oficina Nacional de Empleo, 2002).

concentra en el nivel escalafonario superior (nivel A), percibiéndose una diferencia favorable con respecto a otros escalafones de la APN, en relación a la igualdad de oportunidades entre los sexos para el empleo.

### **Calidad del reclutamiento**

La normativa establece la obligatoriedad de efectuar una convocatoria cada vez que se requiere la cobertura de un puesto de trabajo del SINAPA. Esta debe ser publicada en: al menos un diario de circulación nacional (en el caso de las convocatorias abiertas), en el Boletín Oficial y en las carteleras de cada jurisdicción<sup>137</sup>.

En el caso de los cargos simples la publicación es obligatoria con 10 días de antelación a la fecha de apertura de inscripción y la inscripción debe estar abierta durante al menos cinco (5) días hábiles. En esa convocatoria se debe informar: la jurisdicción, organismo y dependencia a la que pertenece la vacante que va a concursar, la cantidad de cargos que se ocuparán discriminados por denominación del puesto de trabajo; nivel escalafonario y remuneración; cantidad de horas y domicilio de trabajo; requisitos básicos del puesto a cubrir con su ponderación relativa; tipo de convocatoria -abierta o general-; orden y modalidad de las etapas de evaluación establecidas; lugar, horarios y fecha de cierre de inscripción; lugar, horario y fecha en que se notificará la lista de admitidos. Además deben estar a disposición para la consulta del postulante las normas que rigen el proceso de selección y las actas que elabora el Órgano de Selección.

Tomando otros escalafones, se observa que no todos los cuerpos normativos establecen especificaciones en este aspecto. Solo en SINAPA, INTA, Cuerpo de Guardabosques, Lotería Nacional y No Docentes de Universidades Nacionales se establecen tipos de medios de comunicación y período mínimo de difusión en la normativa. No surge del cuerpo normativo en los casos de la Comisión Nacional de Energía Atómica y Personal civil de las Fuerzas Armadas, CITEFA<sup>138</sup>. Los casos en que se no se indica período mínimo de difusión, pero se establece la obligación de difundir las convocatorias, son los escalafones del Personal Embarcado, ANSES, SIGEN, CONICET, PECIFA, y Cuerpo de Administradores Gubernamentales<sup>139</sup>.

En general, y en la medida en que sea establecido en la normativa específica del escalafón, las áreas encargadas de instrumentar los procesos de selección respetan estas pautas.

### **Calidad de la selección**

Como se señaló en el Subsistema de Organización del Trabajo, no existen perfiles de competencias a efectos de la gestión del sistema ni descriptivos de puestos. El perfil del puesto está conformado por el conjunto de conocimientos, habilidades y aptitudes que se establecen recién al momento de cobertura de la vacante y no necesariamente guardan relación con otros puestos o familia de puestos<sup>140</sup>.

La instancia evaluadora está formada por un conjunto de personas idóneas, determinadas por la normativa y suele denominarse órgano de selección. La mayoría de los procesos de selección, tanto en SINAPA como en otros escalafones, prevén la existencia de estas instancias.

En cuanto al SINAPA, el proceso se estructura en una serie de etapas. El primer paso consiste en la admisión de los postulantes inscriptos, en tanto reúnan los requisitos mínimos exigidos por el perfil del puesto. Sólo los postulantes admitidos participan de una serie de etapas sucesivas y excluyentes. Esto significa que si alguna etapa no es aprobada, el candidato queda descalificado y no puede continuar con el proceso. En esa línea las etapas pueden ser:

☞ *Evaluación de antecedentes*: Se evalúan obligatoriamente los datos del postulante en función de los requerimientos exigidos en el perfil del puesto, a través del análisis del curriculum vitae y/o ficha de inscripción.

<sup>137</sup> Además a partir de 1998 se difunde en la página de Internet de Subsecretaría de Gestión Pública.

<sup>138</sup> Ver Dirección Nacional del Servicio Civil (1996:10).

<sup>139</sup> Ibid pág 10.

<sup>140</sup> Ver Sección de Organización del Trabajo.

- ⌘ *Evaluación Laboral.* Se realiza al menos una (1) entrevista, en la que habrá como mínimo dos entrevistadores; para valorar la adecuación de la formación y experiencia laboral del candidato a los requisitos del puesto.
- ⌘ *Evaluación Técnica:* Se pueden realizar pruebas técnicas para analizar los conocimientos, habilidades y capacidades del postulante según los requerimientos del puesto a cubrir. Las pruebas técnicas escritas deben ser anónimas. Esta evaluación puede realizarse conjuntamente con la evaluación laboral, siendo una de ellas o ambas obligatorias, según lo haya determinado y detallado la instancia evaluadora en los requisitos para la selección.
- ⌘ *Evaluación de Personalidad:* La instancia evaluadora puede establecer la administración de pruebas que permitan determinar si las características de personalidad del candidato se adecuan a los requerimientos del puesto.

En las distintas etapas basta la presencia de al menos dos de los miembros del órgano de selección, pero las decisiones deben ser aprobadas por la mayoría de sus integrantes<sup>141</sup>. Estos son quienes elaboran el orden de mérito provisorio de los postulantes. En el caso de las funciones ejecutivas, la forma de evaluación la establece el órgano de selección, quien también elabora la terna que eleva a la máxima autoridad.

En líneas generales, las etapas más utilizadas son la de evaluación de antecedentes –que es obligatoria- y la de evaluación laboral a través de la realización de entrevistas. Es poco frecuente, la utilización de otro tipo de herramientas vinculadas a la selección. Este punto queda resaltado por los resultados de la encuesta realizada a los agentes, quienes consideraban a las entrevistas como el procedimiento de mayor importancia (33%) en los procesos de selección, seguido por un 32% que señalaba a los antecedentes curriculares y solo un 18% que consideraba importante la realización de pruebas técnicas. Estos resultados, reflejan la escasa experiencia y difusión de las pruebas técnicas y otros instrumentos en los procesos de selección.

Como excepción, encontramos los casos de los Cuerpos Profesionales, cuyos procesos de selección combinan distintos tipos de técnicas a efectos de asegurar una mejor calidad del proceso y de los candidatos. En estos casos, tales como el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, el Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación o la Carrera del Economista de Gobierno, los instrumentos de selección abarcan tanto pruebas técnicas, que miden capacidades analíticas y conocimientos específicos sobre determinados campos temáticos, tests psicotécnicos, exámenes de idiomas, coloquios y técnicas grupales, así como cursos de formación especializada de dos años de duración promedio<sup>142</sup>.

### **Calidad de la recepción**

No se prevé una instancia de recepción de los nuevos empleados de manera formal. La palabra inducción es casi una desconocida en el vocabulario de las áreas de Recursos Humanos de la APN. A nivel centralizado, hasta hace unos años se observaba en el SINAPA y a través del sistema de capacitación, una instancia precaria de inducción vinculada a la realización de una serie de cursos sobre la naturaleza y estructura del Estado que obligatoriamente debía realizar el nuevo ingresante, pero que podían ser realizados en el momento que decidiera el agente, y siempre que estuviera disponible la oferta del curso en el INAP y que hubiera vacantes en el mismo.

Formalmente el “período de prueba” es de un año, luego del cual el agente adquiere la estabilidad. En la práctica no se aplican procedimientos que aseguren el acierto en la incorporación y la adopción de medidas correctoras.

<sup>141</sup> Los procesos de selección, sus etapas y resultados son documentados a través de Actas que deben publicarse.

<sup>142</sup> En general en estos cuerpos, la selección abarca dos grandes etapas. La primera relativa a la selección de candidatos para ser “aspirantes” al cuerpo y una segunda etapa de “formación” de esos “aspirantes”. Esta segunda etapa también se la denomina selección ya que durante ese período los “aspirantes” realizan estudios de nivel de posgrado, cuya baja performance puede ser motivo de eliminación.

## Movilidad

El Jefe de Gabinete de Ministros, tiene la competencia para regular los principios y alcances de la movilidad que se disponga como consecuencia de sistemas de rotación de funciones y el marco normativo considera las siguientes situaciones <sup>143</sup>:

Comisión de Servicio	Traslado	Transferencia	Adscripción
El agente es afectado en forma transitoria y en interés de la propia jurisdicción, a la realización de tareas fuera de la unidad orgánica donde revista, dentro o fuera de la misma jurisdicción <sup>144</sup> .	Por necesidades del servicio se dispone la afectación definitiva de un agente para prestar servicios en otra dependencia dentro o fuera de la jurisdicción <sup>145</sup> .	Implica la afectación del agente a otra área con la transferencia del cargo presupuestario <sup>146</sup>	El agente pasa a prestar servicios a requerimiento y por necesidades excepcionales de otro organismo, dentro o fuera de la jurisdicción, o en los otros poderes del estado, provincias, municipios o Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires <sup>147</sup> .

En relación a la movilidad geográfica, se entiende por zona geográfica el territorio dentro del país determinado por un radio de 50 kilómetros a partir del lugar de asiento de la dependencia en la cual el agente preste servicios. Cualquier traslado fuera de ese ámbito solo puede ser realizada con la aceptación del agente <sup>148</sup>.

Más allá del marco normativo, una vez lograda la estabilidad, la inamovilidad de los servidores públicos tiende a ser amplia. Los mecanismos formales de movilidad funcional no responden ni están enmarcados en políticas de recursos humanos destinadas a responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos <sup>149</sup>. En general responden al interés particular del agente y pueden estar asociados a cambios políticos en las áreas o a problemas de desempeño no explicitados. En ese sentido, un encuesta realizada en 1999 <sup>150</sup>, señalaba que el 53% de los encuestados ocupaba el mismo puesto de trabajo desde hacía más de 10 años. Asimismo, al ser interrogados acerca de su situación laboral previa, el 59% declaró que el actual puesto fue el primero ocupado. Debe resaltarse además que un 12% adicional había estado trabajando siempre en la misma jurisdicción y otro 6% en la misma dependencia. En suma el 77% del personal registraba una bajísima movilidad laboral.

## Ausentismo

No se registran políticas homogéneas ni procedimientos similares en relación al control del ausentismo. Encontramos áreas con distintos niveles de procedimientos sobre el tema, tal como sistemas de control de acceso u otros, sin embargo no se conoce que la información derivada de esos sistemas sea utilizada para la gestión. Tampoco se cuenta con los índices de ausentismo del personal. Asimismo, a nivel centralizado se ha intentado en los últimos años efectuar mayores controles. Tal es el caso de la Decisión Administrativa 104/2001, que implementó la modalidad de que los titulares de las Unidades Organizativas se hagan responsables, con carácter de declaración jurada, de la certificación de la efectiva prestación de los servicios de los agentes que les dependen como requisito previo para autorizar el pago de las remuneraciones.

<sup>143</sup> Decreto Reglamentario 1421/02. Artículo 15.

<sup>144</sup> La comisión no puede exceder los 6 meses, pudiendo disponerse su prórroga con causa fundada.

<sup>145</sup> Está condicionada a la existencia de vacante financiada perteneciente a la norma escalafonaria a la que esté incorporado el agente. En todos los casos deberán asignarse funciones acordes con su nivel escalafonario.

<sup>146</sup> Es dispuesta por el Jefe de Gabinete de Ministros salvo cuando esté involucrado personal dependiente de la Presidencia de la Nación, en cuyo caso es establecida por Decreto.

<sup>147</sup> Es por un período de hasta 365 días corridos, cuando la adscripción es en un organismo no dependiente del PEN puede prorrogarse por única vez por 180 días corridos.

<sup>148</sup> LEY MARCO. Artículo 15.

<sup>149</sup> Un entrevistado señalaba que logró finalmente la aprobación de la norma de transferencia de agentes de un área a otra luego de tres intentos frustrados, debido a que cada vez que lograba que la misma fuera puesta a la firma, cambiaba el Jefe de Gabinete y la norma volvía atrás. Finalmente en el cuarto intento, luego de varios meses, logró formalizar la transferencia. Entrevista a informante clave.

<sup>150</sup> Ver la Encuesta de opinión del SINAPA, EPAOYE, 1999 (Dirección Nacional del Servicio Civil 2001:13).

## Disciplina

Actualmente, el marco disciplinario es pautado por la Ley Marco y su Decreto Reglamentario. Las medidas disciplinarias pueden ser, por orden de gravedad: a) Apercibimiento, b) Suspensión de hasta treinta (30) días en un año, contados a partir de la primera suspensión, c) Cesantía, d) Exoneración.

Las causas por las cuales se pueden imponer estas medidas abarcan desde el incumplimiento reiterado del horario, inasistencias injustificadas e incumplimiento de deberes, hasta casos de delito doloso<sup>151</sup>. En general, el medio central a través del cual se instrumentan las sanciones es por la instrucción de sumarios<sup>152</sup>. Sin embargo, se reporta una baja utilización del mecanismo del sumario, y escasa aplicación de sanciones disciplinarias, debido a la cultura de la organización<sup>153</sup>. Los sumarios pueden estar por largos períodos a espera de resolución o “cajoneados” como suele denominarse, siendo así la misma condición de “sumariado” la única sanción que recibe el agente<sup>154</sup>.

## Desvinculación

Se han dado casos de recisiones de empleo que afectaron puestos profesionales y cuyo motivo obedeció a cambios políticos de los gobiernos, aunque como práctica institucionalizada este tipo de acciones ha sido frecuente en los períodos de gobiernos militares<sup>155</sup>. En general, a partir de la instalación democrática no han sido frecuentes decisiones de despido masivo de personal público por razones políticas. Como ya se ha señalado, lo que sí puede darse es la reformulación de estructuras o la eliminación de unidades con el objetivo de quitar las funciones a determinada persona y reemplazarla por otra de mayor confianza del funcionario político, aunque esto suele operar centralmente en torno a las funciones ejecutivas.

Por otra parte, la práctica instalada, a partir del gobierno de De la Rúa, sobre designaciones en funciones ejecutivas a través de la contratación o designación transitoria, ha llevado a la aparición de nuevas prácticas sobre el tema. Un claro ejemplo es el decreto dictado por el Presidente interino Camaño que establecía el cese en las funciones ejecutivas de todos aquellos funcionarios que habían sido designados transitoriamente o a través del mecanismo de contratación temporaria<sup>156</sup>. En los hechos, en varios casos esto implicó áreas completamente desprovistas de conducción en su nivel operativo. Tal es el caso, por ejemplo, de la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa, que durante cuatro meses no tuvo Secretario designado, razón por la cual tampoco tuvo directores en algunos de sus temas sustantivos<sup>157</sup>.

Dejando de lado las cuestiones políticas, la reducción en las plantas de personal adopta diferentes modalidades, siendo siempre su razón central la reducción del gasto público. Las más drásticas y de mayor alcance se han producido a partir de los procesos de reforma<sup>158</sup> o a través del establecimiento de programas de retiro voluntario. Pero también se han dado casos de eliminación de cargos o pases a disponibilidad, más limitados actualmente por la legislación vigente<sup>159</sup>.

---

<sup>151</sup> Ver Ley Marco, capítulo sobre régimen disciplinario y Decreto Reglamentario 1421/02.

<sup>152</sup> Las excepciones pueden verse en detalle en el Decreto Reglamentario 1421/02, capítulo relativo a régimen disciplinario.

<sup>153</sup> Ver Oficina Anticorrupción (2000:29). Asimismo, varios entrevistados señalaron conocer solo uno o dos casos de penalidades administradas o de administración de las acciones previas a efectos de imponer la penalidad, como por ejemplo el envío de telegrama para regularizar la situación por faltas injustificadas, que puede llevar a la cesantía del agente. Entrevista a Nora Vignolo y a Omar Autón.

<sup>154</sup> El Decreto Reglamentario implica modificaciones en ese aspecto. Sin embargo, su reciente promulgación impide por el momento evaluar si ese aspecto será revertido en la práctica. Ver Decreto Reglamentario 1421/02, capítulo 14 relativo a régimen disciplinario.

<sup>155</sup> Como ejemplo cabe destacar el gobierno de Onganía que en 1966 declaró cesante al 30% de la Planta del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto o la Junta Militar de los setenta, que promulga la Ley de Prescindibilidad -Nro 12262/1976- estipulando la cesantía de todo aquel funcionario que no fuera confirmado a diciembre, prorrogándose año tras año hasta 1983.

<sup>156</sup> Decreto 25/2002.

<sup>157</sup> El caso de la SEPYME es paradigmático. En los últimos cuatro años ha cambiado cuatro veces su lugar de dependencia orgánica. A fines de los noventa estaba bajo la dependencia de Presidencia de la Nación. Con la asunción del presidente De la Rúa en el 2000 pasó a depender del Ministerio de Economía siendo transferida un año después al Ministerio de Trabajo. Finalmente con la asunción del presidente Duhalde pasó al Ministerio de Producción que actualmente no tiene Ministro.

<sup>158</sup> Ver Anexo Cronología de normas vinculadas con la reducción del personal.

<sup>159</sup> Ver Ley Marco y su Decreto Reglamentario 1421/02.

En relación a los procesos de reforma, la adoptada en 1990 implicó una reducción de cargos entre el 33% y 40%. Por su parte, la llamada "segunda reforma" de 1996, realizó una reducción en gastos de personal por 449 millones de pesos (7% de reducción) por la supresión de 8123 cargos –3846 no ocupados- con un impacto del 3% sobre el total de cargos de la Administración Pública<sup>160</sup>. Unos años más tarde, en el 2000, se estableció un Sistema de Retiro Voluntario, a través del cual se retiraron 6280 agentes del Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional, con un impacto del 5,2 % del total de cargos del presupuesto. Cabe destacar, que un 36% del personal retirado tenía estudios terciarios, universitarios o de posgrado, cuestión que alerta sobre la fuga de profesionales que ponen en juego estos tipos de programa.

Menos frecuentes han sido los pases a situación de disponibilidad, por no haberse materializado en decisiones definitivas salvo para un reducido número de casos, y los despidos derivados de la superposición de estructuras, que en lugar de producirse se resolvieron mediante mecanismos de movilidad horizontal. En este último aspecto, cabe destacar las modificaciones establecidas por la Ley Marco, que señala que el personal alcanzado por el régimen de estabilidad afectado por medidas de reestructuración que impliquen la supresión de organismos, será reubicado tratando de garantizar la incorporación del agente afectado para ocupar cargos vacantes, al punto de establecer todas las acciones a realizar<sup>161</sup>. Además, se dispone la creación de un Registro de Personal en Proceso de Reubicación y en Situación de Disponibilidad. Esto marca una diferencia con el anterior régimen que directamente señalaba que el agente que no fuera reubicado en la jurisdicción respectiva, pasaba al régimen de disponibilidad<sup>162</sup>.

No se utiliza prácticamente nunca la destitución por razones de evaluaciones de desempeño negativas<sup>163</sup>, actos de corrupción o incumplimiento de deberes de funcionario público. Por último, cabe señalar que es un proceso reciente el hecho de contar con información sistematizada sobre las altas y bajas que se dan en la APN. En efecto, es recién a partir del año 2000 -Decreto 1020/2000-, que se establece que las jurisdicciones deben informar con periodicidad mensual los movimientos de altas y bajas de su personal permanente y transitorio, y de aquellos que efectúen prestaciones personales bajo distintas modalidades de contratación<sup>164</sup>. Por este motivo la información sistematizada que se encuentra disponible a los fines de determinar la tasa de rotación del personal corresponde al período desde abril de 2000 hasta la fecha. A modo de aproximación, si tomamos el SINAPA para el período Abril 2000-Abril 2001, y excluimos el número de agentes que se acogieron al retiro voluntario -1312 agentes- observamos que se produjo la baja de 314 agentes, lo cual implicó una tasa de rotación del 1,1% para ese año (ver indicador 18).

#### 5.3.4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

##### Descripción

Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o "feed back" al empleado, y la elaboración de planes de mejora del rendimiento, que enlazarían con el siguiente ciclo, en su etapa de planificación. Este proceso tiene como objetivo influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlos con las prioridades de la organización, y mantenerlos en el nivel más alto posible.

Desde 1992 se evalúa anualmente a los funcionarios comprendidos en el SINAPA<sup>165</sup>. El proceso de evaluación está a cargo de un Comité de Evaluación en cada jurisdicción, integrado por el

<sup>160</sup> Ver Bonifacio y Falivene (2002:29).

<sup>161</sup> Ley Marco, y Decreto Reglamentario 1421/02.

<sup>162</sup> Decreto 2043/80 art 1.

<sup>163</sup> Si bien actualmente se ha modificado la normativa, previéndose tres años. El marco legal anterior señalaba que dos evaluaciones deficientes seguidas eran causa de despido por desempeño deficiente. En ese sentido, un entrevistado vinculado a uno de los principales gremios del estado, señalaba que no conocía dos evaluaciones deficientes que se hubieran realizado en todo el período desde la implementación del SINAPA. Entrevista a Omar Autón.

<sup>164</sup> Para aquellos agentes cuyo gasto se impute al Inciso 1 - Gastos en Personal, o al Inciso 3 – Servicios no personales del presupuesto.

<sup>165</sup> Ver Decreto 993/91, artículos 44 a 54.

titular de la unidad organizativa de nivel de Dirección Nacional o General al cual pertenece el evaluado, dos a cuatro personas de la línea jerárquica inferior, y el representante gremial de UPCN en carácter de veedor. El Comité refrenda la evaluación final de cada agente, que es realizada por el superior directo a través de una metodología preestablecida que establece factores a ser considerados según se trate del nivel gerencial, nivel medio con o sin personal a cargo, o nivel operativo.

Las categorías para evaluar cada uno de los factores consta de cinco posiciones de carácter conceptual, que se traduce automáticamente en términos numéricos. Se incluye una descripción general del significado que asume la categoría para cada uno de los factores a evaluar. Estas descripciones no responden estrictamente a "incidentes críticos" específicos, ya que no incluye una descripción detallada del tipo de comportamiento laboral que refleja cada posible categoría. Esto es lógico si consideramos que no se trata de herramientas de evaluación diseñadas en función de puestos de trabajo, sino que trabaja sobre factores muy generales a ser aplicados a una gran diversidad de cargos.

La evaluación global surge de la sumatoria de todos los factores, y se traslada a una escala final de cinco posiciones conceptuales que van de muy destacado a deficiente. En relación con la escala de evaluación, es interesante señalar que las tres primeras experiencias de evaluación de desempeño, entre 1992 y 1994, registraron cambios en la normativa<sup>166</sup> que no afectaron los mecanismos de fondo de la evaluación, sino que modificaron sucesivamente la cantidad y denominación de los niveles finales de la evaluación, e instalaron un sistema de distribución forzada de las calificaciones.

Estas modificaciones surgieron como respuesta a las dificultades de las áreas para incorporar la lógica de la evaluación de desempeño. El cambio de nombre de las categorías máximas de la evaluación, que pasan de SOBRESALIENTE y MUY BUENO, a MUY DESTACADO y DESTACADO, se realizó debido al rechazo que causaba en la cultura de la administración el señalar el desempeño sobresaliente de algunos funcionarios. Es notable que dada la excesiva utilización de las dos máximas categorías, la calificación BUENO tiene una connotación negativa, ya que resulta como una categoría residual al no utilizarse prácticamente las dos más bajas (REGULAR y DEFICIENTE).

La distribución forzada surgió ante la excesiva benevolencia de las calificaciones en la primera experiencia de evaluación, y establece límites máximos para la cantidad de agentes de un área que pueden ser evaluados como sobresaliente (hasta el 10%), muy bueno (hasta el 20%) y deficiente (hasta el 10%). Al año siguiente se permitió un mecanismo de flexibilización de cupos, autorizando la solicitud de excepciones fundadas<sup>167</sup>. En general este método de distribución forzada se utiliza por tiempo limitado para instalar la práctica de la evaluación en las organizaciones, pero en el caso del SINAPA se ha mantenido desde su incorporación en 1993. El sistema de cupos sigue generando rechazo tanto por parte de los supervisores, que se ven obligados a tomar decisiones que los enfrentan con sus grupos de trabajo, como por los mismos agentes evaluados, que consideran arbitrario que haya un máximo permitido para cada posible nivel de evaluación.

Posteriormente a la implantación de este sistema de evaluación de desempeño, se creó un sistema específico para la evaluación de los funcionarios que ocupan cargos con **funciones ejecutivas**<sup>168</sup>. En este caso se combinan la medición del cumplimiento de objetivos y resultados preestablecidos por la Autoridad Superior, y la evaluación por factores. Los instrumentos de evaluación son un Plan Anual de Gestión, Informes de Avance Semestral, Informe final de Gestión, y un formulario de evaluación por factores aptitudinales y actitudinales. La evaluación está a cargo del superior jerárquico, que puede ser funcionario político inmediato, o funcionario con función ejecutiva del cual depende el evaluado.

Tanto el sistema de evaluación de desempeño para cargos simples como para funciones ejecutivas en el SINAPA incluye un **incentivo** de un sueldo anual para los mejor evaluados. Para los cargos simples se establece un máximo del 10% de los agentes mejor evaluados en cada

<sup>166</sup> Res SFP 53/92, Res SFP 21/93, Res SFP 369/94.

<sup>167</sup> Según estimaciones de la Oficina Nacional de Empleo Público, un 10% de los ministerios y un 20% de las Secretarías de Presidencia logran ampliaciones de cupo.

<sup>168</sup> Res. SFP 393/94.

nivel<sup>169</sup> de cada Dirección Nacional, General o equivalente. Para las funciones ejecutivas, se asigna al 10% de quienes califiquen como MUY DESTACADO en la misma Secretaría u Organismo descentralizado. Para ambos sistemas, las calificaciones BUENO, DESTACADO y MUY DESTACADO, asociadas a la capacitación habilitan las promociones en la carrera horizontal.

Los principios básicos que refleja el sistema de evaluación del SINAPA son extendidos a otros escalafones a través del Convenio Colectivo de Trabajo (Dto 66/99). Allí se establece la evaluación como requisito para obtener la estabilidad en el empleo establecida en la Constitución Nacional y contempla la evaluación insuficiente como causal de cesantía. Además, se indica que la evaluación será la base del avance en la carrera administrativa que establezca cada convenio sectorial, y también la condición para conservar durante cierto lapso el ejercicio de funciones de nivel gerencial o críticas obtenidas por procedimientos de selección<sup>170</sup>.

El convenio indica además que deberán evaluarse las competencias, aptitudes y actitudes del agente, y el logro de objetivos y resultados para promover su compromiso laboral, su desarrollo individual y la profesionalidad de su gestión. Además establece la modalidad que deberán asumir los sistemas de evaluación:

- ☒ Incluir al menos una evaluación anual, dentro del primer trimestre posterior al período evaluado, siempre que el agente hubiera prestado al menos 6 meses de servicio efectivo.
- ☒ Utilizar criterios análogos para agentes con funciones equivalentes y distribuyendo las calificaciones de manera razonable según el nivel de desempeño.
- ☒ Establecer una instancia evaluadora unipersonal o colegiada pero siempre con la participación del superior inmediato.
- ☒ Utilizar instrumentos de evaluación válidos, objetivos y confiables
- ☒ Incluir la participación del gremio en calidad de veedor.

Un estudio de la Dirección Nacional de Servicio Civil (1999) elaborado por Salas y Pessolano compara los regímenes de evaluación para diferentes grupos de empleados en la APN, para evaluar su adecuación a los principios establecidos en el Convenio Colectivo. La mayoría de los sistemas analizados se basa en la evaluación de factores previamente establecidos. Solo en algunos casos puntuales se incluyen la evaluación de objetivos o resultado, el INTI combina la evaluación de desempeño anual con un sistema de incentivos, la ANSES evalúa en base a objetivos y medición de productividad, y la CONAE combina la evaluación de desempeño con el cumplimiento de metas. Como casos diferenciados se destacan también el ENRE, en el cual la calificación surge de una apreciación global del rendimiento, pero sin consecuencias para la carrera administrativa, Ex ANA – Ex DGI en los que se utiliza un sistema por comparación, basado en la valoración del empleado en relación con todos los demás integrantes de su mismo grupo de trabajo sobre la base del nivel de efectividad alcanzado, y CONICET, donde se evalúa a través de un informe que determina dos posibles niveles de evaluación: aceptado o no aceptado.

En la mayoría de los sistemas las evaluaciones son anuales. Algunos organismos tienen evaluaciones semestrales (SIGEN, ENARGAS, DGI), la CONAE evalúa trimestralmente, y la ex ANA evalúa cada 60 días. El personal evaluable generalmente se agrupa de acuerdo con la naturaleza de sus funciones, incluyendo el ejercicio de cargos de jefatura, tal como establece el Convenio. Los casos que no diferencian entre tipos de función son CONAE, ANSES, ENABIEF, ENARGAS.

Los factores de evaluación incluidos en todos los sistemas analizados se pueden agrupar según su relación con el ejercicio de funciones directivas, el cumplimiento de tareas propias de la función, el nivel de idoneidad o preparación para la tarea y las características personales del evaluado que pueden influir en la calidad de su trabajo. La mayor frecuencia se da en los factores relacionados con el cumplimiento de las tareas y con el ejercicio de jefatura. Los factores utilizados más frecuentemente en los sistemas de evaluación de la APN son:

- ☒ Eficiencia y efectividad
- ☒ Capacidad de conducción
- ☒ Características de personalidad

<sup>169</sup> Se refiere a los niveles en los que se agrupan los funcionarios evaluables (gerencial, medio con personal y sin personal a cargo, y operativo).

<sup>170</sup> Ver Anexo Cronología Normativa, Decreto 66/99, artículos 20, 24 b, 43 y 45.

- ☒☒ Iniciativa y creatividad
- ☒☒ Interés, colaboración, identificación con la organización
- ☒☒ Planificación y control
- ☒☒ Criterio
- ☒☒ Nivel de adaptabilidad
- ☒☒ Nivel de capacitación

Estos factores no son de naturaleza homogénea, ya que en algunos casos apuntan a comportamientos laborales (ej: eficiencia, efectividad, planificación), en otros se refieren a características de la persona (personalidad, adaptabilidad, capacidades básicas), y en otros a su nivel de conocimiento para la tarea o de capacitación específica.

La relación entre la evaluación y la carrera es variada en el conjunto de sistemas analizados. En la mayoría la calificación es importante para la promoción del personal en el régimen de carrera. Las excepciones son el ENRE y el ENABIEF, que no toman en cuenta la evaluación para promover de categoría. También coinciden todos los sistemas en incluir la calificación deficiente como causal de cesantía. En algunos casos se utilizan cupos a la proporción de calificaciones superiores, como es el caso de ANSES, INTA y SINAPA. Son pocos los sistemas que se asocian con incentivos o premios en dinero u otras recompensas. Solo tienen bonificaciones establecidas SIGEN, INTA, CONAE, SINAPA, INTI, personal Ex DGI, Ex ANA<sup>171</sup>.

En el caso del personal contratado, la normativa deja la responsabilidad por el control del cumplimiento del contrato en el funcionario que contrata. No se establece un mecanismo estandarizado de evaluación de desempeño, sino que solo se indica que “el funcionario propiciante de la contratación será responsable de su ejecución y del cumplimiento de los objetivos dentro de los plazos previstos, aprobando de corresponder los informes de avance y final, y debiendo elevar a la máxima autoridad de la jurisdicción los resultados alcanzados, el grado de cumplimiento de las metas propuestas y una evaluación de la labor cumplida por las personas contratadas” (Dto 1184, art 4).

### **Pautas y estándares de rendimiento**

En relación con el proceso de definición de criterios de evaluación, en el caso del SINAPA es necesario distinguir entre los cargos simples y las funciones ejecutivas. El sistema descrito para los cargos simples se basa en factores estandarizados que, si bien diferencian entre cinco grandes categorías de puestos, no se relacionan con el trabajo concreto del evaluado ni con los objetivos y resultados a producir en el período evaluado. En el caso de los cargos con funciones ejecutivas, se prevé la evaluación en base a objetivos consensuados entre el evaluado y su supervisor directo, con lo cual se podría inferir que existe un mecanismo por el que se establecen las pautas de desempeño esperado. Sin embargo, la información relevada sugiere que este proceso sufre fuertes distorsiones<sup>172</sup>, y que los objetivos son definidos al final del período de evaluación para enviar la documentación a las autoridades de la jurisdicción.

Esta situación debería revertirse si se avanza en los proyectos vinculados con instalar la gestión por resultados. De acuerdo al modelo con el que está trabajando la Subsecretaría de la Gestión Pública<sup>173</sup>, una vez que cada organismo defina resultados e indicadores en función de los acuerdos programa y las cartas compromiso, se podrán bajar los resultados en cascada siendo los mandos medios el núcleo central. Estos resultados de gestión deberían expresarse en la Evaluación de Desempeño para los mandos medios cualquiera sea el escalafón en el que se encuadren. La figura del Gerente de Programa (Dec. 992/01) se creó precisamente para implementar una evaluación por resultados de los responsables de las áreas, pero solo se utilizó marginalmente, en organismos descentralizados como la Oficina Anticorrupción, Superintendencia de Riesgos de Trabajo y ANSES, en los cuales se firmaron Acuerdos Programa<sup>174</sup>. En los organismos centralizados esta figura entra en conflicto con los cargos jerárquicos de la carrera administrativa, por lo que se dificulta su difusión en la APN. Para el caso del SINAPA, la Subsecretaría plantea como una alternativa que los compromisos de resultado de gestión

<sup>171</sup> Ver la descripción de los casos mencionados en la sección sobre el subsistema de Compensación.

<sup>172</sup> Información coincidente en este sentido puede verse en Bonifacio y Falivene (2002:57).

<sup>173</sup> Sistema de Gestión por Resultados, Oficina Nacional de Innovación de Gestión (2002).

<sup>174</sup> Ver la descripción del subsistema de Planificación y sección Antecedentes.

reemplacen a los objetivos de la evaluación de los cargos con funciones ejecutivas, como una manera de implementar la gestión por resultados respetando la carrera administrativa.

En general no existen mecanismos institucionalizados de comunicación con los empleados a partir de los cuales se comunique claramente a los empleados que se espera de su desempeño. Sin embargo, dada la baja movilidad laboral, la mayoría de los empleados dice tener una idea clara de las responsabilidades y tareas que implica su puesto<sup>175</sup>.

### **Evaluación de rendimiento**

Con respecto al grado de instalación del proceso de evaluación de desempeño, buena parte de la dotación del personal de la APN es evaluada a través de diferentes sistemas de evaluación de desempeño, algunos ligados al progreso en la carrera administrativa. En este sentido, puede verse una tendencia a relacionar la evaluación con el progreso en la carrera, si bien el grado de instalación del proceso de evaluación de desempeño es todavía precario.

En el ámbito del SINAPA está instalado el mecanismo formal de evaluación anual, pero es muy difícil lograr que se diferencie el desempeño de los agentes. Los supervisores no utilizan los niveles bajos de la escala<sup>176</sup> y prácticamente el total de la población es evaluada como bueno, destacado o muy destacado<sup>177</sup>. En la Encuesta de opinión del SINAPA (EPAYOE, 1999), el 56% de los encuestados declaró haber sido evaluado como BUENO, y el 44%, como DESTACADO o MUY DESTACADO. La dificultad para instalar las prácticas de evaluación puede verse en las sucesivas normas que fueron modificando el sistema de evaluación, como una manera de sostener su viabilidad frente a la resistencia de los actores involucrados.

De acuerdo con la encuesta de opinión del SINAPA (EPAOYE 1999), se puede ver la disparidad de juicios con respecto a la evaluación de desempeño. La mitad de los empleados está conforme con el sistema de evaluación, y el resto está en desacuerdo. Lo mismo sucede en relación con los criterios utilizados para evaluar. En cuanto a las dificultades que los empleados ven en el sistema de evaluación, las más mencionadas son "cupos mal tramitados"<sup>178</sup>, amiguismo y falta de claridad en los criterios de evaluación. La misma encuesta releva la opinión de los evaluadores. Predomina la opinión de que el sistema es útil para ponderar el desempeño del personal, pero que es insuficiente como herramienta de gestión.

El informe sobre Transparencia en la APN (Oficina Anticorrupción, 2000) indica que el sistema de evaluación del SINAPA presenta interferencias de prácticas informales que lo subvierten. Según el informe, los testimonios recogidos de funcionarios de distintas áreas indica que los puntajes de evaluación no son asignados según la evaluación real del desempeño. Debido a la necesidad de contar con cierto número de evaluaciones positivas para avanzar en la carrera, suele utilizarse un sistema rotativo en el cual se asigna el puntaje máximo a una muestra de los empleados buenos de un área un año, y a otros al siguiente año. Los empleados desarrollan estrategias de influencia y presión para obtener un puntaje que les permita acceder al plus anual, o reunir los requisitos para promover de grado.

En el caso del personal contratado, el mismo informe indica que la normativa deja demasiada discrecionalidad al funcionario contratante, quien es responsable por el seguimiento del cumplimiento del contrato. Además, surgen dificultades para determinar los criterios de evaluación siendo las tareas muy disímiles, y además tratándose de tareas no rutinarias no se considera razonable tomar la presencia física como un parámetro de cumplimiento del contrato.

### **Administración**

El SINAPA plantea un sistema unificado de evaluación de desempeño, con formularios estandarizados y factores establecidos en la normativa. La administración del sistema es compleja, e incluye diferentes actores. En cada jurisdicción existe una Delegación Jurisdiccional

<sup>175</sup> Ver la Encuesta de opinión del SINAPA, EPAOYE, 1999 (Dirección Nacional del Servicio Civil 2001).

<sup>176</sup> En la Encuesta EPAYOE 1999, el 56% de los encuestados declaró haber sido evaluado como BUENO, y el 44%, como DESTACADO o MUY DESTACADO.

<sup>177</sup> Esta percepción acerca de la excesiva benevolencia en la evaluación es confirmada también por el Informe de Transparencia en la APN, Oficina Anticorrupción (2000).

<sup>178</sup> Se refiere a no haber obtenido excepciones al sistema de cupos, por errores formales en su tramitación.

de la Comisión Permanente de Carrera del SINAPA (COPECA). Cada organismo designa un Coordinador Técnico de Evaluación que se encarga de concentrar la información de las evaluaciones administradas por cada comité de evaluación (uno por Dirección Nacional o General). Estos comités se encargan de compatibilizar los criterios de evaluación y ratifican la calificación otorgada por cada supervisor al personal que le depende. La misma norma de creación del SINAPA requiere la participación de un veedor gremial en los comités de evaluación.

La Comisión Permanente de Carrera<sup>179</sup> recibe los listados de las evaluaciones de sus Delegaciones Jurisdiccionales para controlar y aprobar la nómina propuesta de bonificados, previo dictamen de la Dirección Nacional de Servicio Civil. El grado de cumplimiento del envío de la información por parte de las jurisdicciones ha declinado a partir de 1996, pasando, en el caso de las funciones simples de un 100% de cumplimiento en los cuatro primeros años (1992 a 1996) a poco más del 60% en 2000. En el caso de las funciones ejecutivas, el cumplimiento siempre fue algo menor, y pasa de un 89% en 1994 (cuando se crea el sistema) a un 33% en 2000. Esto significa que hay una gran parte de la APN en la cual se adeudan los avances de grado de los últimos años, desvirtuándose así la implementación de la carrera.

La evaluación de desempeño en la mayoría de las áreas se limita al acto formal de completar los instrumentos obligatorios de evaluación para la promoción de los empleados, sin un concepto de gestión del rendimiento. Un indicio de este punto es que, si bien en las normas se prevé una entrevista de devolución con el empleado<sup>180</sup>, la encuesta de opinión del SINAPA (1999) indica que casi la mitad de los encuestados nunca fueron convocados para una entrevista después de ser evaluados.

En algunos casos la evaluación está a cargo de un órgano colegiado (generalmente con participación del superior directo), y en otros recae solamente en el superior directo del empleado. En la mayoría de los sistemas se establece más de una instancia de evaluación, como una manera de controlar posibles arbitrariedades en la calificación. En contados casos se incluye la opinión del propio evaluado, o de sus pares.

En la mayoría de los sistemas de evaluación de la APN se realizan evaluaciones anuales, en el mejor de los casos vinculada con la promoción o distribución de incentivos, pero no incluyen un seguimiento periódico para trabajar sobre los problemas de desempeño detectados. En el caso del SINAPA se prevé el trabajo sobre un Plan de Recuperación para los empleados con calificaciones menores a BUENO, pero la escasa utilización de estas categorías lo transforma en un mecanismo prácticamente inexistente. En los cargos con funciones ejecutivas se prevé una instancia de pre-evaluación semestral, que podría utilizarse como mecanismo de seguimiento, aunque en las entrevistas surge que se trata de una etapa formal del proceso.

### **5.3.5 GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN**

#### **Descripción**

Este subsistema incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, abarcando: el diseño de la estructura retributiva fija o básica, a través de la valoración de los puestos y su clasificación por niveles o bandas salariales, el diseño de retribuciones variables, los beneficios extrasalariales (seguros de vida o accidente, ayudas y préstamos, complementos de pensión, etc.). El diseño de mecanismos de evolución global e individual, la administración de salarios (centralización/descentralización de las decisiones sobre retribuciones, y al grado de transparencia/opacidad), y el reconocimiento no monetario.

Uno de los objetivos de la creación del SINAPA fue la de reformar el gran peso que tenían en la retribución los adicionales relacionados con las condiciones particulares del empleado en el

---

<sup>179</sup> Creada por el artículo 12 del Decreto 993. Es presidida por el titular de la Subsecretaría de la Gestión Pública, y formada por dos funcionarios de dicha Subsecretaría, dos representantes de la Secretaría de Hacienda, tres representantes de UPCN y uno de ATE.

<sup>180</sup> Resolución SFP 21/93.

sistema anterior<sup>181</sup>. La composición de la remuneración se había tornado sumamente compleja, y el porcentaje del salario básico sobre el total percibido era prácticamente irrelevante. La razón de esta situación era la necesidad de resolver conflictos laborales específicos, especialmente en épocas de alta inflación, a través del otorgamiento de pequeños adicionales a un grupo determinado de organizaciones o grupos de empleados (Oszlak, 1997).

El SINAPA buscó revertir esta situación, y establecer el pago en relación a las exigencias de alguna función determinada y a la excelencia del desempeño, a través de la carrera horizontal. Se determinaron los básicos para cada nivel considerando los requisitos exigidos al postulante, y la apertura necesaria para considerar el desarrollo de los grados<sup>182</sup> (ver Cuadro 5.4.). La principal diferencia con el régimen anterior consiste en la desaparición del adicional por antigüedad como criterio de diferencias salariales (Estévez, 1996).

La retribución del personal del SINAPA<sup>183</sup> está constituida por la asignación básica del nivel, más los adicionales, suplementos y bonificaciones que correspondan a su situación de revista. Las asignaciones básicas de los niveles se determinan por la cantidad de unidades retributivas. Para los niveles A y B por ejemplo, la misma se compone del 40 % en concepto de sueldo y un 60% por dedicación funcional. Los adicionales, suplementos y bonificaciones que se establecen son los siguientes:

- ✂ **Adicional por mayor capacitación.** Se paga al personal de nivel C<sup>184</sup> con título terciario o universitario del agrupamiento general, cuyo desempeño exija dicho título. Es una suma equivalente al 25 % de la asignación básica del nivel.
- ✂ **Adicional por grado.** Se paga cuando los agentes cumplen con los requisitos de evaluación y capacitación que correspondan según el caso para la promoción de grado en cada nivel.
- ✂ **Suplemento por zona.** Para aquellos funcionarios que prestan servicios en destinos que se declaren bonificables.
- ✂ **Suplemento por función ejecutiva.** Para los agentes que resulten seleccionados para dichas funciones según el procedimiento establecido.
- ✂ **Suplemento por función específica.** Se puede aplicar al personal perteneciente al agrupamiento científico-técnico y especializado, al personal del agrupamiento general con funciones de carácter informático, al personal profesional o técnico de Unidades Organizativas que determinan políticas generales, elaboran o dirigen sistemas o regímenes para ser aplicados en la unidades del conjunto de la Administración Nacional, asesorar y supervisar su efectivo cumplimiento y ejercer su contralor normativo y/o funciona<sup>185</sup>. Consiste en una suma comprendida entre el 15 y el 70% de la asignación básica del nivel en que reviste el agente. Es incompatible con el adicional por mayor capacitación.
- ✂ **Suplemento por función informática.** Puede percibir este suplemento el personal que desempeñe funciones de carácter informático del agrupamiento general. El porcentaje varía según la importancia de la función informática (entre un 20 a un 50%).
- ✂ **Bonificación por desempeño destacado.** Se paga al 10% de los agentes mejor evaluados de cada jurisdicción, y equivale a un salario adicional.
- ✂ **Viático.** Es la asignación diaria fija que se acuerda a los agentes, excluyendo pasajes u órdenes de carga, para atender todos los gastos personales que le ocasione el desempeño de una comisión de servicio en un lugar alejado a más de 50 Km. de su destino habitual.
- ✂ **Otros suplementos.** El Decreto 993/91 (art. 77) deja abierta la posibilidad de establecer otros suplementos a través de resoluciones conjuntas del Subsecretario de la Gestión Pública y el Ministro de Economía, con intervención del Ministro de Trabajo. También la concesión de incentivos para premiar productividad y recompensar iniciativas o sugerencias para mejorar la gestión.

---

<sup>181</sup> La estructura del salario establecida en el escalafón anterior, Decreto 1428/73, incluía adicionales generales (por dedicación funcional, responsabilidad jerárquica, responsabilidad profesional, bonificación especial), adicionales particulares (antigüedad, título, permanencia en la categoría, mayor horario, por jerarquización) y suplementos (por zona, por riesgo, por subrogancia)

<sup>182</sup> En el diseño original había cuatro grados por nivel. En 1993 se extiende a 10 grados por nivel para atender a la necesidad de dar proyección de carrera a los empleados que ya habían llegado al tope dentro del nivel en el que revistaban. Esto generó superposición entre los niveles de remuneración de los máximos grados de un nivel, y los mínimos grados del siguiente.

<sup>183</sup> Decreto 993/91, artículos 63 a 77.

<sup>184</sup> Esto se debe a que al crearse el SINAPA la remuneración de los niveles más altos (A y B) incluía la posesión del título en cuestión.

El SINAPA establece un abanico salarial amplio, y para garantizar su mantenimiento se indica la cantidad de unidades retributivas de cada nivel y grado. La unidad retributiva quedó establecida en \$2.80, y nunca fue modificada desde la creación del sistema. Mientras en el sistema anterior la diferencia entre el máximo y mínimo nivel de la escala era de 4.5 a 1<sup>186</sup>, con la creación del SINAPA esta relación pasó a una relación de 9.5 a 1. En 1993, con el aumento en el número de grados por nivel, que pasaron de cuatro a diez, esta relación aumentó aún más, llegando de 12.7 a 1. Sin embargo, las reducciones salariales establecidas en junio de 2000<sup>187 188</sup>, y generalizadas al año siguiente para todos los empleados públicos con ingresos superiores a \$500 modificó el abanico salarial reduciendo la distancia entre la remuneración entre los extremos de la escala, que actualmente es una relación de 10.7 a 1 (ver indicador 4)<sup>189</sup>.

A pesar de estas mejoras en el sistema, hay algunos adicionales que quedan sujetos al poder de negociación y a la posibilidad de financiamiento de cada jurisdicción. Tal es el caso de los cargos comprendidos en los **nomencladores de funciones específicas**, que deben ser aprobados por resolución conjunta de la S. Gestión Pública y la S. Hacienda, a propuesta de la jurisdicción. El compendio normativo sobre retribuciones e incentivos incluye un anexo con las normas que aprueban estos nomencladores para una serie de organismos<sup>190</sup>, sin que quede muy claro por que estos y no otros incluyen estos cargos especiales a los que se aplica un importante suplemento salarial. Una situación similar se da con el establecimiento de **cargos con funciones ejecutivas**, que presenta una distribución entre las diferentes jurisdicciones que parece más asociada al peso político que a la estricta aplicación de un criterio técnico de identificación de funciones críticas. La mayor acumulación de estos cargos se da en el Ministerio de Economía, que concentra un tercio de las funciones ejecutivas de nivel I, y acumula 440 cargos críticos sobre un total de 1150. Economía concentra entonces cuatro veces más cargos con funciones ejecutivas que los dos ministerios que le siguen, Desarrollo Social y Turismo, que cuentan con 114 cargos críticos, seguidos por Presidencia de la Nación, que incluye 88.<sup>191</sup>

Además, la distribución de las **unidades retributivas**<sup>192</sup> asignadas a los ministros, secretarios y subsecretarios de cada jurisdicción otorga también un cierto margen para diferencias salariales en puestos similares. Este mecanismo permite a las autoridades políticas otorgar pagos adicionales a personal de planta permanente o no permanente, bajo la forma de “suplemento de gabinete” para quienes realicen funciones de apoyo administrativo en el gabinete, o “suplemento extraordinario” para premiar la productividad e iniciativas que mejoren la gestión. Este mecanismo también permite un manejo discrecional del nivel salarial de los grupos de trabajo, aunque según la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios no llegan a 500 casos en total para toda la APN.

El Plan Nacional de Modernización<sup>193</sup> considera la posible utilización del ahorro presupuestario logrado por las organizaciones que encaran procesos de modernización, para otorgar incentivos salariales o premios por mayor productividad, calidad de servicios y cumplimiento de resultados. Si bien está considerado en los programas de gestión por resultados impulsados desde la Subsecretaría de la Gestión Pública, no se han implementado aún, y es difícil que se efectivicen en el contexto crítico de las finanzas de la administración nacional.

En cuanto a la **situación fuera del ámbito del SINAPA**, en un estudio comparativo entre algunos regímenes retributivos (Pessolano, 2001), se indica que en casi todos los escalafones se perciben suplementos o adicionales, y casi todos pagan por antigüedad o grado y reconocen pagos

---

<sup>186</sup> Esta relación refleja la diferencia entre la categoría 24 (máxima), y la categoría 15, que era la mínima categoría utilizada en el sistema, si bien existían teóricamente otros 14 niveles inferiores.

<sup>187</sup> El Decreto 430 del año 2000 establecía una reducción del 12% para sueldos superiores a 1000\$ y del 15% para sueldos superiores a 6.500\$ a partir de junio de 2000. Es modificado por Decisión Administrativa 107/2001 que unifica el descuento en un 13% para todos los sueldos superiores a 500\$ a partir de julio de 2001.

<sup>188</sup> Al momento de elaboración de este informe, la Corte Suprema declaró inconstitucional la norma que estaleció la reducción salarial, generando un conflicto con el PEN, que estaría obligado a recomponer los salarios públicos y reintegrar en forma retroactiva la reducción realizada.

<sup>189</sup> En el Cuadro 15 del ANEXO Información y Documentación se muestra la evolución de la escala básica de remuneraciones en el escalafón general de la APN.

<sup>190</sup> Se incluyen, por ejemplo, la Comisión de Integración de las Personas con Discapacidad, el Instituto de Vitivinicultura, Casa Militar, Secretaría de Prensa y Difusión, Superintendencia de Seguros de la Nación, e INDEC.

<sup>191</sup> En el Cuadro 17 del ANEXO Información y Documentación se incluye la distribución de los cargos con funciones ejecutivas por jurisdicción.

<sup>192</sup> Decisión Administrativa 477/98.

<sup>193</sup> Decreto 107/01, artículo 6°.

relativos al título y a la función ocupada. La permanencia en la categoría se abona solo en algunos de ellos (Cuerpo de AG, INTA). Existen además otros adicionales relacionados con residencia o desarraigo, y en algunos casos se incluye el pago por zona desfavorable.

Hay solo algunos organismos descentralizados que incluyen bonificaciones basadas en resultados o productividad<sup>194</sup>. El INTI tiene un complejo sistema que combina tres clases de incentivos, que no se consideran parte del sueldo, por lo que son no remunerativo y no bonificable, con un límite de dos sueldos para cada empleado.

⚡ *Estímulo para un mayor rendimiento.* Es aplicable a todo el personal de la planta permanente, y se distribuye de acuerdo a la relación entre la contribución real del empleado y la contribución prevista (medida en horas trabajadas, órdenes de pago facturadas, horas de trabajo en el plan de tareas).

⚡ *Premio al desempeño.* Se distribuye en función del sueldo individual mensual, la calificación obtenida en la Evaluación anual de desempeño, y la relación entre el monto total del premio y la suma total de los sueldos de todo el personal elegible.

⚡ *Premio a la productividad.* Se asignan por Centro, incluyendo solo los que generan saldos positivos. Se distribuyen según la proporción de los saldos netos positivos del centro elegible sobre el fondo neto total consolidado, y la relación entre el puntaje obtenido por cada agente en función de ingresos, costos, desarrollo, innovación y superación de metas, y la suma de puntajes de los agentes elegibles (son elegibles los empleados con excelente, muy bueno y satisfactorio)

La SIGEN recompensa los desempeños más destacados a través de un suplemento individual por productividad. La CONAE calcula una asignación por productividad en función de la calificación personal, el cumplimiento de metas prefijadas para el agente, y el cumplimiento promedio del organismo. El peso relativo de los tres factores cambia según el nivel jerárquico del evaluado, aumentando la ponderación del cumplimiento de metas y disminuyendo la ponderación de la calificación personal a mayor nivel jerárquico del evaluado. En Ex DGI y Ex ANA, se distribuye un monto mensual en concepto de jerarquización del personal, en proporción a la remuneración mensual de cada empleado. En Ex ANA el 70% del total se distribuye entre todos los empleados, y el 30% en proporción al nivel de calificación obtenido en la evaluación de efectividad. En Ex DGI el esquema es similar, con 50% distribuido entre todos los empleados y 50% en función de la evaluación de efectividad.

Si bien es difícil realizar una comparación estricta entre los niveles de remuneración en los distintos escalafones, el relevamiento realizado a través de diferentes fuentes de información coincide en indicar que se dan diferencias muchas veces injustificadas en el nivel salarial de funcionarios que realizan tareas de similar grado de complejidad. Como el SINAPA plantea un sistema basado en el tipo de función desempeñada y muchos escalafones especiales se basan en la remuneración de características de la persona (principalmente título y antigüedad), se da frecuentemente que dos personas con similar responsabilidad tengan remuneraciones significativamente distintas por pertenecer a distintos escalafones. La asignación de horas extra en los niveles operativos (nivel F) también puede dar lugar a situaciones de inequidad. En algunas jurisdicciones se dan además mecanismos de distribución discrecional de adicionales, como es el caso de las llamadas "horas electorales" en el Ministerio del Interior. De todos modos, también se reconoce que el SINAPA representó un avance sobre la situación existente bajo el régimen anterior (Decreto 1428), ya que no existía relación alguna entre la función ejercida y el nivel salarial de los funcionarios<sup>195</sup>.

### **Diseño de estructuras salariales**

En la APN no hay un proceso de valoración y clasificación de puestos. El SINAPA, y la mayoría de los escalafones especiales, establecen niveles de puestos con un gran nivel de generalidad<sup>196</sup>, con lo cual no queda establecido con precisión un nivel salarial asociado con las características específicas de cada puesto de trabajo.

<sup>194</sup> Ver Informe elaborado por Salas y Pessolano en Dirección Nacional del Servicio Civil (1999).

<sup>195</sup> En el Anexo Documental, en los cuadros 5.2.a 5.4. se presentan las escalas salariales de los profesionales contratados, de los cargos con funciones ejecutivas, y de los niveles y grados del SINAPA.

<sup>196</sup> Ver el tratamiento de este punto en la sección sobre el subsistema de organización del trabajo.

Las jurisdicciones no tienen prácticamente posibilidad de decidir sobre la remuneración de los agentes. En el sector público no se utiliza el sistema de remuneraciones como herramienta de gestión de recursos humanos. La estructura salarial no incluye aspectos en la remuneración que establezcan un sistema de premios y castigos en relación a desempeño o resultados. En los organismos descentralizados hay una cierta diferencia en este sentido, ya que tienen mayor autonomía para decidir acerca de adicionales por desempeño y rendimiento. Si bien formalmente cuentan con la posibilidad de incorporar premios y castigos a través de la remuneración, por cuestiones políticas y por los cambios en las autoridades no se terminan de instalar como herramientas de gestión en estas organizaciones.

### **Equidad interna**

Las críticas más frecuentes entre los profesionales en materia de remuneraciones se refieren a las grandes diferencias salariales a que dio origen el actual escalafón entre los profesionales de línea y aquellos que desempeñaban funciones ejecutivas, como así también las brechas salariales existentes con algunos cuerpos especiales como el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, los Economistas de Gobierno, y el Servicio Exterior de la Nación, y también con los contratos internos bajo el Decreto N° 1184/01 y con los financiados a través de organismos como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo o PNUD (Ruiz, 2001)<sup>197</sup>.

Es razonable que los montos de los contratos sean algo mayores que los de planta para compensar la falta de estabilidad. Pero la situación que se da en la APN es que los contratados cubren tareas de línea, y sus contratos son renovados sucesivamente. De esta manera se generan inequidades ya que hay un mayor pago (y una menor protección del empleado) que en los puestos de planta permanente, para trabajos similares. De todos modos, el problema de la diferencia de remuneración entre funcionarios de carrera y contratados solo es relevante en las áreas centrales de los ministerios, que es donde se concentra la mayor cantidad de contratos temporarios. En el resto de la APN, el conflicto surge por la coexistencia del escalafón general (SINAPA) con escalafones especiales que generan diferencias no solo remunerativas sino de condiciones generales de trabajo.

A pesar del achatamiento producido por la reducción salarial a partir de junio del 2000, el abanico salarial establecido en el SINAPA es bastante amplio, presentando una relación de 10.7 a 1 entre la máxima y la mínima categoría del sistema. Esta cifra es alta en comparación con la situación previa a la aplicación del sistema, ya que es más del doble de la relación existente bajo el escalafón anterior. A mediados de 2001 hubo un intento de limitar los salarios de los niveles jerárquicos en el Estado a través de la fijación de un techo a los salarios, equivalente a la retribución del Presidente de la Nación<sup>198</sup>. En diciembre de 2001 se fijó la suma máxima en 3.000\$ de remuneración bruta, pero apenas un mes después se modificó esta medida para los funcionarios de carrera, permaneciendo la limitación para los cargos políticos<sup>199</sup>. Esto genera situaciones conflictivas, ya que la retribución de los Subsecretarios son menores que las de los Directores Nacionales que les dependen.

### **Equidad externa**

Con la creación del SINAPA, el Cuerpo de AG y el sistema de funciones ejecutivas, los salarios en el sector público se tornaron mucho más competitivos respecto del sector privado. La creciente tasa de desempleo y el proceso de flexibilización laboral en el sector privado, comparado con la relativa rigidez que caracteriza al sistema de servicio civil redujeron la diferencia salarial en los altos niveles jerárquicos, en los cuales los cargos gerenciales del sector privado solían ser bastante más altos (Oszlak, 2001).

---

<sup>197</sup> Ver el Anexo Información y Documentación. En el Cuadro 13 se muestra la escala salarial de los contratos temporarios, y en el Cuadro 14 la evolución de la escala salarial de los niveles con funciones ejecutivas.

<sup>198</sup> La Dec. Adm. 107/01 fija el límite en relación con el sueldo del Presidente, y el Decreto 23/01 establece el monto de la retribución bruta del Presidente en 3.000\$.

<sup>199</sup> El Dec. 157/02 deroga la disposición del límite para los funcionarios de carrera. El Dec. 172/02 establece un límite de 3.000\$ de remuneración neta (no remuneración bruta como indicaba la decisión original) para los funcionarios políticos.

## Comparación\* entre la retribución de niveles gerenciales en la APN y en el sector privado

CAG		SINAPA		Funciones Ejecutivas		Contratos 1184/01		Sector privado	
Nivel	\$	Nivel **	\$	Nivel	\$	Nivel	\$	Nivel	\$
B3	5.131	A8	3.013	I	5.115	CG 3	6267	Gerente Area***	5.000-7.000
B2	4.827	A6	2002	II	4.593	CG 1	4512	Gerente	2.500-5.000
B1	4.524	A4	1817	III	4.071	A3	4061	Jefe Dep.	1500 - 2200
C4	3.893	B9	1473	IV	3.549	A1	3250		
C2	3.458	B7	1274	V	3.027	B3	2883		

\* Las categorías de los distintos sistemas retributivos no son directamente comparables.

\*\* Se incluyen solo algunos grados de los dos niveles más altos, para facilitar la comparación.

\*\*\* Se excluyó en la comparación la categoría de Gerente General, que correspondería a lo que en la APN serían un cargo político.

Fuente: Elaboración propia Oszlak (1997), Compendio de normas reguladoras del régimen de retribuciones e incentivos del personal del SINAPA (Oficina Nacional de Empleo Público, junio 2002). Para los rangos salariales de nivel gerencial en el sector privado se utilizaron datos de la Encuesta Hidalgo y Asociados, Abril 2002.

De acuerdo a la última encuesta de opinión del SINAPA, del año 1999, la percepción que tienen los empleados es que sus salarios son bajos. El 70% de los encuestados mencionan este tema como el problema más acuciante que enfrentan en el trabajo. Pero aún cuando los salarios del sector público hayan caído en términos reales debido al congelamiento de sueldos establecido en el plan de estabilización de 1991, la alta tasa de desempleo genera un alto incentivo a conservar un cargo público.

El sueldo promedio del sector público general<sup>200</sup> es actualmente de \$928, con lo cual está bien posicionado respecto del promedio en el sector privado, que es de \$902. Como ya se mencionó, los salarios de los niveles jerárquicos siguen siendo, en promedio, mayores en el sector privado, aún en el contexto de fuerte recesión, mientras que los niveles operativos son mejor remunerados en el sector público. Comparando con diferentes sectores, el sueldo promedio del sector público general resulta un 15% menor que el promedio en el sector manufacturero (\$1050), y casi el 50% del correspondiente al sector de intermediación financiera (\$1855).

Considerando solamente la Administración Pública Nacional, el sueldo promedio es bastante más alto. Comparando para el año 1999 el costo salarial promedio mensual de la APN (\$1.956) con el costo salarial promedio en el sector privado<sup>201</sup> (\$1.107), se puede ver que el primero supera ampliamente al segundo en un 75%<sup>202</sup>. El sueldo promedio de la APN supera también al promedio de la industria manufacturera (\$1289), aunque sigue siendo inferior al promedio en el sector de intermediación financiera (\$2.277).

### Eficacia de las políticas de compensación

A partir del establecimiento del SINAPA se logró una mayor profesionalización de los cuadros administrativos. Al tomar el nivel de formación como principal requisito para el acceso a cada nivel del SINAPA, se hace más fuerte la vinculación entre nivel salarial y nivel educativo de los funcionarios. Así, una gran proporción de los niveles superiores de la carrera tienen estudios

<sup>200</sup> Incluye organizaciones públicas en nivel nacional y subnacionales, basado en información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones para abril 2002.

<sup>201</sup> El costo salarial del sector privado surge de incorporar un 22.8% de cargas patronales sobre el sueldo promedio indicado en la base de datos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (ver ANEXO Indicadores).

<sup>202</sup> Hay que tener en cuenta que en caso de la APN se incluyen en el promedio de costo salarial todos los sueldos, desde los niveles operativos hasta los gerenciales, mientras que en el sector privado no se incluyen los máximos niveles gerenciales.

terciarios o universitarios, alcanzando al 88% de los niveles A, 77% de los niveles B y 62% de los niveles C (Informe REPER, 2000).

En este escalafón, como ya se ha indicado, el avance en la escala salarial está relacionado con la capacitación y con la evaluación de desempeño<sup>203</sup>. Sin embargo, al no utilizarse como herramienta de gestión ni la evaluación ni las actividades de capacitación, la realidad es que el avance no funciona como un incentivo para el mejor desempeño y la incorporación de nuevas competencias, como pretendía la norma de creación. Por otro lado, por problemas presupuestarios y de restricción del gasto gran parte de la APN no paga los corrimientos de grado desde hace varios años. Para lograr el avance de grado no solo tienen que cubrirse los requisitos indicados, sino que además debe haber un acto administrativo expreso que lo otorgue. Las jurisdicciones demoran esos actos administrativos para no pagar los ascensos, y cuando lo hacen se reconoce el pago del nuevo grado, pero muchas veces queda pendiente el pago de años de retroactivo.

Además, el SINAPA intenta establecer una relación entre el nivel de desempeño y la retribución a través de la bonificación por desempeño destacado. Esto representa un gran avance en relación a la situación previa, aunque se han presentado fuertes conflictos por el cupo establecido para percibir esta bonificación. Se generaron además conductas adaptativas de las jurisdicciones, que en muchos casos deciden el otorgamiento de la bonificación en forma rotativa, para beneficiar sucesivamente a diferentes grupos en la organización.

En cuanto a la experiencia de los organismos descentralizados que han aplicado políticas de compensación basadas en resultados, no han logrado en general instalarse según lo previsto. Por ejemplo en la ANSES, donde se implementó el incentivo monetario como mecanismos de responsabilización de los gerentes, esta política de remuneraciones se aplicó bajo la ausencia de indicadores claros de desempeño. De esta manera se generó mayor autonomía de los funcionarios, sin un correlato de mayores resultados en la gestión (Essayag, coord, 2001).

### **Administración de salarios**

Desde la creación del SINAPA, los salarios están fijos en el nivel original de la unidad retributiva, establecido en 2.80 centavos (Dec. 2712/01). Los únicos cambios se debieron a las políticas de ajuste, que definieron reducciones uniformes para todos los sueldos por encima de un cierto nivel, como se describió anteriormente.

La liquidación de los salarios está descentralizada en cada jurisdicción, que liquida los sueldos en base a la normativa establecida, y a las novedades de altas, bajas y modificaciones de su planta de personal. Cada liquidador emite información bajo un formato unificado que se remite a la Secretaría de Hacienda para alimentar el SIRHU.

Según la Dirección de Ocupación y Salarios en el Sector Público, en el marco del SINAPA no hay espacio para diferencias discrecionales en la retribución de tareas similares, por lo que la liquidación de los sueldos respeta lo indicado en la normativa, y no parecieran existir márgenes para manejos arbitrarios o clientelísticos en la función de compensación. El único margen de discrecionalidad se daría en unos 500 casos en toda la APN en los cuales se otorgan unidades retributivas como sobresueldo. Sin embargo, de las entrevistas realizadas surge que hay posibilidades de evitar los límites que impone la normativa, a través de la utilización de mecanismos que, aún cumpliendo las formas legales, implican la utilización de fondos de manera poco transparente. Tal es el caso de las transferencias de fondos a fundaciones y entidades privadas, que por su lado pagan sobresueldos a funcionarios públicos en algunas áreas altamente técnicas, o los convenios con universidades, que contratan para las actividades de capacitación a funcionarios públicos generando un ingreso extra.

Los sistemas de información relevan la información necesaria, pero se utilizan para controlar el gasto, y no para tomar decisiones de política salarial. Otro problema es la falta de transparencia de la información. Si bien se realizan relevamientos exhaustivos, no se publican datos referidos a las contrataciones transitorias, o a las realizadas a través de organismos internacionales. Hay una excesiva abundancia de datos de empleo y gasto en las páginas web de los organismos, pero no es consistente entre distintas jurisdicciones ni clara en su exposición.

---

<sup>203</sup> Ver la sección sobre Desarrollo.

## Otras remuneraciones

En cuanto al régimen de jubilaciones, el sistema ha sufrido fuertes cambios en la década del '90. Se creó un nuevo sistema de "capitalización" que se sumó al sistema "distributivo" ya existente. La administración de los fondos de jubilaciones y pensiones fue transferido a firmas privadas, llamadas AFJP. El nuevo sistema de seguridad social es obligatorio para todos los nuevos empleados, y aquellos comprendidos en el viejo sistema podían optar entre uno u otro. Si bien no se dispone de cifras precisas, se estima que la mitad de los empleados de la APN optaron por el sistema de capitalización, mientras que la otra mitad permaneció en el sistema anterior (Oszlak 1997).

En este nuevo contexto normativo, los empleados públicos tienen una situación jubilatoria similar a la de cualquier trabajador que se encuentre en el Régimen Integrado de Jubilaciones y Pensiones<sup>204</sup>. Si bien la intención del sistema fue unificar las condiciones previsionales para todos los trabajadores, de hecho existen numerosos sistemas en paralelo que plantean situaciones más favorables, como son las Cajas de Jubilación provinciales, y en las Cajas Profesionales. En definitiva, los empleados de la APN que pertenecen al Poder Ejecutivo no presentan una situación de ventaja en su cobertura jubilatoria con respecto a otros grupos de trabajadores. Las llamadas "jubilaciones de privilegio" se concentran en el Poder Legislativo y el Poder Judicial, y están siendo sujetas a un debate conflictivo en el Congreso por la presión de la ciudadanía para su abolición.

Con respecto a la utilización de mecanismos de reconocimiento no monetario tal como notas en el legajo, actos de reconocimiento, publicación en medios de comunicación internos, no parece estar instalada como práctica en la APN. Su aplicación depende del estilo de conducción y de la cultura de cada organización.

### 5.3.6. GESTIÓN DEL DESARROLLO

#### Descripción

En el concepto de Gestión del Desarrollo se engloban: las **políticas de promoción y carrera**, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las **políticas de formación**, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional. El propósito de este subsistema es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.

Con respecto a las **políticas de promoción y carrera**, antes de la creación del SINAPA la carrera estaba exclusivamente determinada por la antigüedad, ya que las promociones se otorgaban automáticamente a todos los empleados que habían cumplido en el nivel anterior el mínimo período requerido por la norma<sup>205</sup>. En el SINAPA la carrera está estructurada de manera que combina el ascenso vertical entre niveles a través de concursos, y ascenso horizontal en los grados dentro de cada nivel por una combinación de permanencia en el cargo, calificación obtenida en la evaluación de desempeño anual y créditos de capacitación cubiertos. El Dec. 1169/73 establece los requisitos de promoción, cuya lógica es acelerar el ascenso en los grados de aquellos que obtienen mejores calificaciones. Así, para ascender del grado A1 al grado A2, es necesario haber obtenido una calificación MUY BUENO o dos calificaciones BUENO, y haber cubierto los créditos correspondientes del Programa de Alta Gerencia, para ascender del grado C3 al grado C4, se requieren 2 MUY BUENO o 3 BUENO, y los créditos requeridos dentro del Curso de Formación Superior.

De acuerdo a la información del sistema REPER (Oficina Nacional de Empleo Público, 2002) casi la mitad de la población del SINAPA está transitando no más de la mitad de su carrera (grados 4 y

---

<sup>204</sup> Creado por Ley 24.241 de octubre de 1993.

5) aunque esta distribución no es pareja para los seis niveles previstos. El nivel A es el más reciente, concentrando un tercio de los empleados en el nivel inicial. El contingente del nivel B aparece dividido entre un grupo más reciente (30% en grado 0 y 1), y otro cerca del final de ese tramo de la carrera. El grueso de los niveles C se concentra en los niveles centrales, entre 3 y 6. En general todavía hay espacio para ascensos dentro del mismo nivel, aunque en los niveles más bajos de la carrera comienzan a concentrarse los empleados en los grados más altos. En un contexto de congelamiento de vacantes, esto puede significar un problema en el mediano plazo, ya que agotados los grados no habría posibilidad de concursar para pasar al nivel siguiente<sup>206</sup>.

En cuanto a las **políticas de formación**, en el marco del SINAPA el Sistema Nacional de Capacitación, creado por Res. 105/94, está constituido por el conjunto de las actividades formales y no formales de capacitación orientadas a la elevación de las capacidades morales y operacionales del personal al servicio de la administración pública nacional y a la satisfacción de las exigencias de capacitación para la promoción de grado. Desde el punto de vista organizacional, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) es responsable de la coordinación del Sistema de Capacitación y de hacer cumplir sus normativas.

Desde la creación del SINAPA, el INAP hasta principios del 2001, tenía una oferta masiva de cursos para cubrir las necesidades de avance en la carrera de los empleados. Se trataba de un público cautivo, ya que siempre las normas que reglamentaron el funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación establecieron que una proporción de los créditos debía ser tomado a través de actividades realizadas por el INAP<sup>207</sup>. Solo la capacitación específica era provista dentro de cada jurisdicción. El Sistema se articulaba a través de los programas de Alta gerencia pública, Formación Superior y Entrenamiento laboral y extensión. La masividad de la oferta se refleja en el hecho de que las tres cuartas partes de los empleados del SINAPA tuvieron acceso a los cursos ofrecidos entre 1996 y 1998<sup>208</sup>. En general los participantes tenían una opinión favorable del sistema<sup>209</sup>. A partir de 1999 comienza a declinar la oferta de actividades de capacitación de los tres programas centrales, llegando en el año 2000 a representar la mitad de población capacitada en comparación con las cifras del año 1997, y se acentúa la divergencia entre las metas alcanzadas y las planteadas en la planificación presupuestaria<sup>210</sup>.

El Plan Nacional de Modernización del Estado (Dto 107/01) plantea un cambio en la estrategia de capacitación y desarrollo para el sector público, basado en el diagnóstico de que hasta el momento la ejecución de la política de capacitación no había sido un factor estratégico de profesionalización de la función pública. Además, se evalúa que la capacitación estaba guiada por la oferta más que por la demanda de cada uno de los organismos, y sin un control efectivo de la calidad de los servicios ofrecidos. El Plan se plantea como líneas de trabajo centrales: la reestructuración del INAP como órgano rector centralizado fijador de políticas, la participación de las universidades y centros privados en la capacitación del sector público, el desarrollo de un plan anual de capacitación para cada organismo de la Administración Nacional y el diseño de un Sistema de Certificación de Calidad de la Formación, implementado por medio de un registro de prestadores y un sistema de evaluación de impacto de la capacitación.

En el año 2001 el INAP prácticamente no ofreció cursos de capacitación, ya que se apuntaba a su consolidación como ente rector en materia de desarrollo de recursos humanos, más que en proveedor de actividades de capacitación. Este nuevo modelo de gestión se refuerza a través de la última reglamentación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa<sup>211</sup>, publicada mientras se elaboraba el presente informe, en la cual solo se establece el requerimiento de participar en actividades organizadas (no necesariamente provistas) por el INAP para los funcionarios que ocupan cargos con funciones ejecutivas. De esta manera se reduce la presión de los agentes por créditos para avanzar en la carrera. Bajo el nuevo enfoque la producción del INAP será menor en términos cuantitativos, pero se espera que con mayor impacto.

---

<sup>206</sup> En el Cuadro 18 del ANEXO Información y Documentación se presenta la población del SINAPA en sus diferentes niveles y grados.

<sup>207</sup> Los requerimientos de crédito para la carrera administrativa se fueron reduciendo debido a la imposibilidad del INAP para responder a la demanda de los agentes del SINAPA. Ver Resolución 158/1994, Resolución INAP 107/2000.

<sup>208</sup> En los Cuadros 21 y 22 se muestra la alta proporción de la población total del SINAPA que participó en actividades de capacitación del INAP ENTRE 1995 Y 1998

<sup>209</sup> EPAOYE, 1999 (Dirección Nacional del Servicio Civil 2001).

<sup>210</sup> En el Cuadro 19 del Anexo Información y Documentación se muestran las metas previstas para las actividades del INAP entre 1998 y 2000, y en el Cuadro 20 se muestran las actividades efectivamente implementadas en ese período.

<sup>211</sup> Resolución INAP 2/2002.

Los programas que ofrece actualmente el INAP conservan la división indicada en el Decreto 993/91, incluyendo un Programa de Alta Gerencia y uno de Entrenamiento Laboral, pero la lógica de organización de las actividades es diferente. Ya no se estructura la oferta en función de la categoría de los funcionarios. Por ejemplo, se está realizando una actividad para mandos medios. Se incluye en la misma a toda persona con responsabilidad sobre un proceso, y no a los funcionarios que ocupan determinado nivel en el escalafón. La primera experiencia es con 300 mandos medios, y se trabaja a través de una red de facilitadores<sup>212</sup> para trabajar con los directores en la revisión y formalización de procesos.

Otro caso es la línea de trabajo sobre macroprocesos, en los cuales se concentran sobre aquellos procesos transversales a toda la APN, tales como empleo, capacitación, tecnología informática, presupuesto, planificación y control de gestión. El objetivo es lograr una mayor articulación interinstitucional a través de estas actividades que atraviesan diferentes jurisdicciones. Se trabaja con la oficina central u órgano rector del tema en cuestión, que provee los entrenadores. La condición para que un organismo participe es que todos los involucrados participen, y que se ocupen ellos mismos de realizar la convocatoria. De esta manera se intenta revertir la focalización en solo una parte de la organización, que impide que se den efectivamente resultados en la gestión.

El objetivo es que el INAP dirija sus actividades a las organizaciones, no a los individuos. Anteriormente se trabajaba con los organismos para realizar diagnósticos de necesidades, a partir de los cuales se determinaban requerimientos comunes de las distintas jurisdicciones para organizar la oferta de capacitación general. Ahora se establece la necesidad de que la organización produzca un plan institucional de capacitación que se articule con el plan estratégico de recursos humanos.

Se conserva una línea de trabajo dirigida a los empleados en forma individual, que abarca actividades para la Mejora de Competencias Individuales. Con respecto a la población de agentes en cargos operativos e intermedios, se decidió apuntar a la terminalidad de la escuela secundaria como política general de formación, bajo el supuesto de que esto mejora las competencias básicas generales para el trabajo. Se implementa mediante un acuerdo corporativo entre el INAP y el programa Adultos 2000 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que ofrece un sistema de educación secundaria a distancia para adultos. Los funcionarios del SINAPA pueden comenzar el programa en cualquier momento del año, y cuentan con un soporte adicional en su jurisdicción (tutor, biblioteca, materiales). Este programa abarca a las familias de los empleados y a los contratados. Por otro lado se reformuló el sistema de cooperación Académica, de manera de transparentar las reglas de asignación de becas, y estableciendo un sistema de seguimiento de los becarios, que se articula con el Ciclo de Formación de Directivos.

En cuanto a la modalidad de gestión del sistema, se tiende a la terciarización de actividades en universidades y centros de capacitación. La nueva resolución establece el Registro Público de Prestadores, que incluye tanto instituciones como capacitadores individuales. Por el momento es una medida que busca establecer un censo de los entrenadores existentes, pero se busca llegar a que sea un mecanismo que garantice la preparación para la tarea.

### **Eficacia de las políticas de promoción**

En este punto se consideran solamente los sistemas de carrera, dado que por definición las contrataciones temporarias carecen de mecanismos de promoción.

En un relevamiento a los supervisores<sup>213</sup> que participaron en procesos de evaluación de desempeño y la carrera, la mitad de los consultados señaló que la antigüedad en el cargo debería ser considerada para la promoción en la carrera. Esto estaría indicando la persistencia de la vieja cultura administrativa de avance automático por la sola acumulación de experiencia en la administración. En cuanto a la opinión de los empleados comprendidos en el SINAPA sobre su perspectiva de carrera, el 43% de los encuestados incluyó entre sus principales preocupaciones la falta de reconocimiento al mérito, y un 30% la dificultad para obtener los ascensos. Esto indicaría

<sup>212</sup> Todavía no se cuenta con una masa crítica de capacitadores, pero se planea entrenarlos mediante un programa de Formación de Formadores.

<sup>213</sup> Encuesta EPAOYE, 1999 (Dirección Nacional del Servicio Civil 2001).

que las políticas de promoción planteadas en la normativa que regula el sistema no están siendo eficaces.

No se han detectado planes de sucesión formales en los organismos de la APN. Algunos supervisores utilizan los reemplazos temporarios (por vacaciones, por ejemplo) para ir formando personas que puedan eventualmente cubrir cargos de mayor responsabilidad, pero no es una práctica que esté institucionalizada.

### **Calidad del diseño de carreras**

Un aspecto positivo de la carrera que define el SINAPA es que incluye la movilidad vertical y horizontal. Esto es importante porque de esta manera existe la posibilidad del avance de grado en el mismo puesto en función de capacitación y resultado de la evaluación de desempeño. Así se evita que se utilicen las promociones a puestos de mayor responsabilidad como mecanismo para reconocer el desempeño de los empleados.

En el SINAPA la norma establece las reglas para el avance en la carrera, con lo que no permite demasiado espacio para manejar situaciones individuales con flexibilidad. El objetivo de formalizar estas reglas es evitar la arbitrariedad, pero también coarta la discrecionalidad necesaria para realizar un adecuado manejo del desempeño de los grupos de trabajo.

En la APN los sistemas de carrera incluyen, en el mejor de los casos, el desempeño como criterio para el avance en la carrera. No hay gestión por potencial ni competencias. La Oficina de Innovación de la Gestión está impulsando la gestión por competencias, generando metodologías de trabajo que son ofrecidas a las áreas que se acercan a solicitar asistencia técnica, pero todavía no se han implementado efectivamente.

### **Calidad de la formación**

En general el sistema de capacitación ha sido el aspecto del SINAPA con mejor imagen para los funcionarios dentro del sistema. En la última encuesta realizada a los funcionarios bajo este escalafón (EPAOYE 1999), evaluaron con un nivel superior a 7 en una escala de 1 a 10 el desempeño de los docentes, la posibilidad de intercambiar experiencias con otros funcionarios, los contenidos de la actividad y el material de los cursos. Esto puede leerse como un indicador de calidad, o también como una consecuencia de una oferta de capacitación orientada a los intereses de los participantes más que a las necesidades organizacionales.

Las actividades que tradicionalmente ha ofrecido el INAP, al tratarse de cursos generales destinados a todas las jurisdicciones, no han tenido como objetivo responder a déficits en el desempeño individual de los empleados. Se agrupaban en función de grandes ejes temáticos que surgen como prioritarios a partir de la identificación de necesidades que se hacía en conjunto con las áreas de RH de las jurisdicciones. Aún así, se dieron en el INAP intentos de trabajar en el diseño de una oferta orientada a competencias genéricas, y se elaboró un directorio de competencias que se utilizó como marco para las actividades a desarrollar desde la Dirección Nacional de Capacitación entre 1995 y 1998<sup>214</sup>.

En general no existe desde la concepción de los programas ofrecidos una vinculación con el aprendizaje colectivo. Sin embargo, se han detectado casos puntuales en los que las actividades se diseñan desde esta perspectiva. Por ejemplo el Curso de Actualización para Directivos Públicos, en el cual se trabaja a partir de facilitadores en el aprendizaje organizacional, con el objetivo de que se generen procesos de aprendizaje situado que sea apropiado por los funcionarios e incorporado a la modalidad de trabajo de la organización. Se puede ver una orientación a la innovación y al cambio organizacional a través de estas iniciativas.

Más allá de las deficiencias del sistema masivo en que resultó, fue importante el lugar en que puso el SINAPA a la capacitación, ya que por primera vez queda directamente asociada a la carrera. Dados los lineamientos de Ley de empleo público y el Convenio Colectivo, debería ser aún más importante, sobre todo por la incorporación del concepto de polifuncionalidad, y de la creación del Fondo de Reconversión Laboral, que requerirá fuertes acciones de desarrollo del personal.

---

<sup>214</sup> Iacoviello, 1999.

## Gestión de la formación

Desde las primeras normas que organizaron el Sistema Nacional de Capacitación<sup>215</sup> se preveía la detección de necesidades de capacitación en los organismos de la APN, la que se realizaría a través de las Áreas de Recursos Humanos y Coordinadores Técnicos de Capacitación quienes trabajarían coordinadamente con el INAP a tal efecto, a fin de elaborar el Plan Anual de Capacitación de cada jurisdicción. En el año 2000 (Res. INAP 107) se introduce una metodología<sup>216</sup> para la detección de necesidades de capacitación a través de un árbol de problemas y así generar una visión compartida con los gerentes de cada organismo; luego se recomendaba a los gerentes que implementaran esta misma metodología con el personal que de ellos dependía para detectar los problemas que encuentran solución a través de la capacitación. Actualmente se trabaja a partir de talleres con varios niveles jerárquicos simultáneamente, para garantizar el involucramiento de todos los niveles de la organización en las actividades que se organizan.

En general la evaluación de las actividades se realiza a través de una encuesta para relevar la satisfacción de los participantes, el desempeño del docente y la pertinencia de la temática abordada. En los cursos también se incluye una instancia de evaluación del aprendizaje. El INAP está trabajando en una guía para el diseño de actividades de formación, para garantizar estándares de calidad. Se incluye el seguimiento tradicional de reacción de participantes y aprendizaje, pero también la medición de impacto. El supuesto con el que trabajan es que en esta nueva modalidad de gestión el impacto será mayor porque involucran al colectivo de la organización, pero todavía no hay experiencias concretas de aplicación de estos instrumentos de evaluación, ni de un análisis costo-beneficio de las actividades.

Los organismos fuera del marco del SINAPA solo marginalmente recurren al INAP para asistencia con sus programas de capacitación. La cantidad y calidad de actividades de capacitación dependen del grado de profesionalidad de la organización y de los recursos con los que cuenta.

### 5.3.7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral).

#### 5.3.7.1. Clima Laboral

##### Descripción

En relación al SINAPA, la subsecretaría de la Gestión Pública realizó dos ediciones de la Encuesta Permanente de Actitudes, Opiniones y Expectativas<sup>217 218</sup> (EPAOYE), la primera en 1996 y la segunda<sup>219</sup> en 1999. La encuesta releva aspectos laborales generales y puestos de trabajo, gestión de capacitación, la gestión de selección de personal, evaluación de desempeño y usos de la tecnología informática. Si bien no se trata estrictamente de un relevamiento sobre el clima laboral, los aspectos relevados permiten inferir algunas cuestiones en relación al clima de trabajo.

Consultados sobre las características más positivas de su puesto de trabajo, el 50% mencionó el clima laboral, y tanto la capacitación como el trabajo en equipo y el horario fueron mencionados por el 45% de los encuestados. Otros aspectos más relacionados con la efectividad en la tarea

<sup>215</sup> Ver las Resoluciones INAP 158/94, y 100/99.

<sup>216</sup> Esta metodología fue diseñada por la Lic. Noemí Pulido, y sistematizada en un trabajo publicado por el CLAD. Ver Pulido (2000).

<sup>217</sup> Ver EPAOYE 1999, Dirección Nacional del Servicio Civil (2001).

<sup>218</sup> Ver Decreto 619/94.

<sup>219</sup> En este caso se relevaron 16 escalafones de la APN, pero por motivos presupuestarios solo pudo procesarse la información referente al SINAPA. La encuesta se basa en una muestra diseñada por selección controlada. Dentro del SINAPA fueron seleccionados 346 agentes, lográndose la respuesta de 255.

tuvieron menor adhesión (planes de trabajo adecuados, creatividad, acceso a tecnología). Pareciera que los empleados aprecian más el clima social en el que se desenvuelven sus tareas que la efectividad con que son dirigidas o coordinadas.

Consultados sobre las medidas a considerar para mejorar la situación laboral, los encuestados expresaron una fuerte demanda por un mayor fortalecimiento organizativo tales como nuevas tecnologías, capacitación, mejores oficinas, y una mejor especificación de metas y objetivos y redefinición de tareas. Con respecto al requerimiento hacia los jefes, el 40% les exige que mejoren los planes de trabajo. También reclaman que se preocupen más por la capacitación, que deben promover el trabajo en equipo y el clima laboral.

En cuanto a sus principales preocupaciones, el 72% mencionó los bajos salarios, el 43% la falta de reconocimiento al mérito, y un 30% la falta de motivación, falta de estabilidad laboral y la dificultad para obtener los ascensos<sup>220</sup>. La imagen que los empleados suponen que el público tiene de ellos es notablemente baja. Siete de cada diez encuestados indica que la sociedad no valora al empleado público.

En este marco de falta de reconocimiento por parte de la sociedad, y también de la falta de comunicación fluida entre los niveles políticos y los grupos de trabajo, están surgiendo algunas publicaciones que plantean la problemática de la violencia laboral en la Administración Pública<sup>221</sup>. Se plantean las situaciones violentas que se generan por la falta de cumplimiento de las normas y de la arbitrariedad con la que se toman decisiones respecto del personal en las distintas áreas.

### **Gestión del clima laboral**

La gestión del clima laboral no parece ser una cuestión muy tenida en cuenta en la APN. Salvo el relevamiento global respecto del SINAPA que se mencionó, no está generalizada la práctica de indagar la opinión del personal sobre el clima de trabajo. Se realizó una experiencia piloto de encuesta de opinión en Septiembre de 2000 (JGM, Encuesta de opinión, 2000), con la intención de perfeccionar la metodología de relevamiento y aplicarla al resto de la APN, pero no se registraron otras experiencias similares. Es interesante que indagados acerca de si opinaban que las autoridades tomarían en cuenta sus opiniones, menos de la mitad de los encuestados contestó afirmativamente. Esto sería un indicio del bajo nivel de instalación de esta práctica en la cultura de la APN.

Con respecto a los mecanismos para conocer las opiniones de los empleados, en algunas organizaciones comienza a instalarse la práctica de recoger sugerencias e iniciativas, sobre todo cuando se trabaja en procesos de calidad. Sin embargo siguen siendo prácticas no generalizadas. Entre las posibilidades de futuros suplementos a incorporar al SINAPA, el Decreto 993/91 menciona expresamente los dedicados a premiar iniciativas y sugerencias para la mejora de la gestión, pero no se ha puesto en práctica en forma generalizada para todo el escalafón.

No parece haber mecanismos aceptados de comunicación en las organizaciones de la APN. Según las entrevistas realizadas, las decisiones se toman en el círculo de los funcionarios políticos y sus asesores de confianza, sin la participación de la línea. Esto genera una gran incertidumbre en los equipos de trabajo, que suelen enterarse de las novedades a través de comentarios informales que circulan en la organización.

Salvo algunas organizaciones que contemplan procesos de inducción, no se prevén mecanismos para reforzar la pertenencia e involucramiento de los empleados en el proyecto organizativo global.

---

<sup>220</sup> La expresión de preocupación sobre la estabilidad puede deberse a que recientemente se había producido la segunda reforma del Estado, con una fuerte reducción de personal.

<sup>221</sup> Ver Scialpi (1999).

### 5.3.7.2. Relaciones Laborales<sup>222</sup>

#### Descripción

La negociación colectiva vigente para la APN (Ley 24.185) incluye todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, con excepción de la estructura orgánica de la misma, las facultades de dirección del estado, el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera.

El Convenio Colectivo de Trabajo General<sup>223</sup> (Dto. 66/99) establece el régimen de ingreso y los deberes y prohibiciones de los empleados, y contempla la pérdida de estabilidad laboral por redefinición funcional u organizacional, desempeño inadecuado y sanciones disciplinarias. Establece como derechos la igualdad de oportunidades, la libre afiliación, la capacitación permanente, las compensaciones, las indemnizaciones y subsidios. Incorpora las figuras de la polivalencia y flexibilidad funcional en función de la productividad. También incorpora un sistema de ingreso, selección y promoción en la carrera, y reglamenta la evaluación del desempeño y la capacitación permanente. Por su parte los convenios colectivos sectoriales pueden cubrir aquellas materias no resueltas a nivel del Convenio General, las expresamente remitidas por el de nivel general, y las ya tratadas en el nivel general para adecuarlas a la organización del trabajo en el sector.

En el ámbito de la administración central y descentralizada, los dos sindicatos que representan a los trabajadores son la Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). UPCN reúne algo más de dos tercios de las afiliaciones de la administración central. La ATE es el segundo sindicato en importancia. La libertad de afiliación permite que un sindicato de trabajadores públicos, como es UPCN, sea representante tanto bajo el régimen de convenios colectivos del sector privado, como en el del sector público<sup>224</sup>.

En los organismos nacionales que no tienen convenio colectivo, algunos tienen acuerdos homologados con el Ministerio de Trabajo. En éstos el presidente del organismo ejerce la representación patronal con amplias facultades, pero subordinado al Ministerio de Economía en el tema salarial. Este es el caso de PAMI, obra social de los jubilados y pensionados, y ANSES. Así, si bien las normas prevén que la Subsecretaría de la Gestión Pública intervenga en todos los convenios colectivos vigentes en el sector público, esto no se ha producido efectivamente, y la representación patronal del Estado está dispersa en correspondencia con los regímenes laborales del sector del que se trate.

Un punto crítico en el funcionamiento de las relaciones laborales en el sector público tiene que ver con la representación de las partes en la negociación. En cuanto a la representación del Estado como empleador, las normas no identifican un único actor como contraparte formal. Al coexistir distintas instancias de relación y negociación, debe considerarse cada una para identificar al actor estatal. En el marco de la negociación colectiva, la representación es ejercida por la Jefatura de Gabinete, el Ministerio de Economía y la Subsecretaría de la Gestión Pública<sup>225</sup>, en una comisión pluri – institucional. Como el servicio civil está reglamentado en aspectos que no son materia de negociación colectiva, subsiste la Comisión Permanente de Carrera del SINAPA. En este caso la representación corresponde a la Secretaría de Hacienda (Ministerio de Economía) y a la Subsecretaría de la Función Pública.

Desde el punto de vista del gremio, al existir un convenio marco para toda la APN y convenios sectoriales, se dificulta el seguimiento de la tarea de las comisiones negociadoras, sobre todo porque los funcionarios designados tienen alta rotación y dejan a los gremios sin interlocutor. En el sector privado ante cualquier problema el Ministerio de Trabajo es mediador, mientras que en el sector público el convenio contempla árbitros y mediadores, pero sin precisar los mecanismos de implementación.<sup>226</sup>

<sup>222</sup> Esta sección está estructurada en gran parte sobre el análisis de las relaciones laborales en el sector público argentino realizado por Bonifacio y Falivene (2002 : 35-64).

<sup>223</sup> Este primer convenio solo fue firmado por UPCN, ya que ATE se retiró de las negociaciones.

<sup>224</sup> Leyes 14.250 y 24185 respectivamente.

<sup>225</sup> Son las tres áreas que forman parte de la Comisión Negociadora Central, y de la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (CoPAR) por parte del Estado empleador.

<sup>226</sup> Entrevista a Omar Autón, citada por Bonifacio y Falivene (2002:43).

Es importante señalar el posicionamiento de las dos organizaciones representativas del personal. La UPCN ha tenido una participación importante en distintas instancias en el proceso de reforma del Estado que se inicia en 1989<sup>227</sup>. En 1990 se integró como única asociación gremial en el Comité Permanente Central de la Reforma Administrativa (CECRA) y el Comité Permanente Central de la Carrera Administrativa del SINAPA (COPECA), también propició el convenio colectivo y asumió la representación mayoritaria, propiciando la Ley Marco y su reciente reglamentación. En el caso de ATE, su posición fue crítica a las reformas del Estado, y tuvo afinidad con la representación política opuesta al gobierno de Menem. Participaron como representación minoritaria pero no firmaron el convenio, y recién a principios de 2001 un decreto estableció su incorporación a COPECA. En un marco de cooperación entre el gremio mayoritario y el gobierno, las relaciones laborales en la última década han derivado en un menor grado de conflictividad en el ámbito de la APN.

### **Equilibrio y calidad de las relaciones laborales**

Bonifacio y Falivene (2002), en un exhaustivo análisis de las relaciones laborales en Argentina concluyen que éstas tienen un nivel aceptable de desarrollo. Argentina no carece de reglas, de hecho la legislación a la que se arribó es de avanzada. En todo caso el Estado falló como actor, librando el convenio colectivo a la ultractividad, y demorando la reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público. A pesar de esto, existe un sistema a partir del cual generar relaciones constructivas en materia laboral, con un espacio de diálogo legalmente institucionalizado. La libertad de afiliación y representación es completa, y se admite la pluralidad en la representación sindical.

La activa participación del sindicato mayoritario en los procesos de reforma administrativa y en la elaboración del nuevo marco normativo establecido en los últimos cinco años, da la pauta de una relación de negociación y búsqueda de acuerdos con el Estado empleador.

En general las partes reconocen mutuamente su rol en la negociación laboral, y existe un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de ambas partes, utilizándose mecanismos de transacción y concertación para resolver los conflictos. En cuanto a las relaciones directas entre la dirección y los empleados, depende del grado de agremiación en la jurisdicción, y es muy variable en función del estilo de gestión de cada área.

### **Gestión del conflicto laboral**

El mayor nivel de conflictividad en el sector público tiene que ver mayoritariamente con los niveles subnacionales, debido a la crisis financiera de las administraciones provinciales, que llevan a fuertes atrasos en el pago de salarios. Considerando el gobierno general, los niveles de conflictividad son mayores que en el sector privado. Durante 1999 pudo verificarse que por cada trabajador del sector privado involucrado en un conflicto, hubo 22 en el sector público. Por cada hora persona no trabajada entre los privados, no se trabajaron 15 en el sector público, donde el 73% de las acciones instrumentadas implicaron el cese de actividades, contra 26% en el sector privado<sup>228 229</sup>. Los datos que resultan del último informe disponible, correspondiente a abril-junio 2001, reflejan una distribución más pareja entre los dos sectores. De los 194 conflictos iniciados en estos meses, 93 correspondieron al sector público, y del total de 28.257 horas no trabajadas en el período, el 49% (13.765) correspondieron al sector público.

En la Administración central el nivel de conflictividad es mucho menor, si bien no existen cifras de estimaciones en términos de número de conflictos o de horas perdidas de trabajo. Los ejes conflictivos en este ámbito son los recortes salariales, y la implementación de medidas vinculadas con la carrera administrativa. Si se da un contexto de fuerte inflación nuevamente, se puede prever un recrudecimiento de los conflictos por motivos salariales. Al momento de elaborar este informe,

---

<sup>227</sup> Los dirigentes del gremio coinciden en filiación política con la del gobierno de ese entonces.

<sup>228</sup> Iacona y Perez (2000, 2001). Estos indicadores incluyen el sector público en todos sus niveles, y no relevan conflictos ocurridos exclusivamente en la Capital Federal.

<sup>229</sup> En general en el sector público los conflictos tienen mucho peso en el indicador de horas no trabajadas, por tratarse de grandes organizaciones que implican miles de personas dejando de trabajar ocho horas diarias.

está en pleno debate la restitución del 13% de descuento a los salarios del sector público, que ya tiene sentencia firme por parte de la Corte Suprema.

La normativa prevé múltiples instancias de resolución pactada de conflictos. Los procedimientos previstos en el convenio colectivo permiten la participación de la COPAR ante el pedido de cualquiera de las partes para su intervención, cuando se dan casos de conflictos pluri-individuales<sup>230</sup>. Sin embargo, este mecanismo de conciliación no pudo utilizarse hasta el segundo semestre de 2001, porque desde su establecimiento en 1999 el Estado no había nombrado representantes en esta Comisión. El convenio prevé que si la comisión no arriba a una solución, se puede recurrir a mecanismos de mediación y arbitraje. La instancia de mediación implica un dictamen que solo resulta vinculante si es aceptado formalmente por ambas partes. Si las partes no lo aceptan, pueden recurrir al arbitraje, o presentarse a la justicia. El procedimiento para el arbitraje implica un dictamen vinculante, si bien se prevé la posibilidad de recurrir al dictamen en caso de que el árbitro se haya excedido en sus competencias. En materia de derecho de huelga, hay ciertas reglamentaciones con respecto a los servicios mínimos que deben garantizarse, y si bien en ocasiones se plantea el descuento por los días no trabajados, normalmente esto no ocurre.

### 5.3.7.3. RELACIONES SOCIALES

#### Descripción

El convenio colectivo (Dto. 66/99) dedica un capítulo a las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, definiendo las condiciones mínimas y generales de los locales, instalaciones, equipos, productos y útiles. También la naturaleza de los agentes físicos, químicos y biológicos presentes en el ambiente de trabajo y los procedimientos de utilización de los mismos. Según el artículo 105 del Convenio, la Administración Pública Nacional, tiene las siguientes obligaciones en cuanto al Medio Ambiente Laboral: examen preocupacional de todos los agentes; exámenes médicos anuales; comunicación escrita de los resultados de los mismos; confección de una estadística anual sobre accidentes y enfermedades profesionales; presencia de un servicio médico en el lugar de trabajo; denuncia de los accidentes y/o enfermedades profesionales ante la autoridad administrativa; cumplimiento de los estándares establecidos en la ley N°19.587 de Higiene Laboral (año 1972, reglamentada en 1979) y la ley N°24.557 de Riesgos de Trabajo (año 1995).

El convenio crea la CYMAT (Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de trabajo del Sector Público), que tiene como misión fiscalizar el cumplimiento de las leyes antes mencionadas y proponer normas de seguridad, entre otros. Como se indica más adelante, en la práctica gran parte de estos enunciados de las normas no se cumplen efectivamente en las organizaciones de la APN.

Los ordenamientos jurídicos que rigen para la APN establecen diferentes niveles de atenciones hacia los empleados en términos de contemplación de situaciones familiares y personales que justifican la ausencia del lugar de trabajo, pero en general son más favorables al empleado que la Ley de Contrato de Trabajo. Si bien no se cuenta con información generalizada para toda la Administración, en un relevamiento realizado entre los Economistas de Gobierno (Zuvcnic y Beccio, 1999), surgió como dato interesante que un 14% de los encuestados reconocía como un beneficio de trabajar en el Estado el hecho de poder **manejar el tiempo en forma flexible**. Este punto aparecía enunciado como la posibilidad de obtener licencias por examen, comodidad entre los tiempos laborales y personales, disponibilidad del tiempo para formarse o estudiar, elasticidad en los tiempos para desarrollar la tarea, los horarios de trabajo acotados, entre otros.

#### Gestión de las políticas sociales

La salud laboral está regulada en el sector público por las mismas normas que rigen en el sector privado. En ese sentido, se puede decir que la protección es equivalente. Si bien el Convenio plantea una cobertura de salud laboral amplia, en realidad la mayoría de las organizaciones no cumple con el examen psicofísico de ingreso. Las ART no tienen incentivos para exigir este

<sup>230</sup> Son los casos en que el conflicto afecta a un grupo de trabajadores que cumplen una misma función o pertenecen a un mismo nivel. En los casos de conflictos individuales, los gremios asesoran a sus afiliados para las presentaciones por vía administrativa o judicial.

examen dada la baja tasa de riesgo de accidentes que representa la actividad administrativa que se da en estas organizaciones.

La situación de desprotección es aún mayor los empleados contratados. En el caso de los contratos temporarios en la APN no solo no se exige un examen psicofísico a los ingresantes, y no tienen cobertura por riesgo de trabajo<sup>231</sup>. En cuanto a la seguridad social, el Estado no realiza aportes previsionales por ellos, sino que están bajo el régimen autónomo, y no todas las jurisdicciones exigen los correspondientes comprobantes de aportes.

Los empleados contratados tampoco gozan de beneficios como vacaciones o licencias. Sin embargo, debido a la permanencia que adquieren estas contrataciones por sucesivas renovaciones, existe informalmente el reconocimiento de estos beneficios. La modalidad que asumen dependen de cada jurisdicción, pero en muchas de ellas hasta se exige certificado médico en caso de ausencia por enfermedad.

En relación con la cobertura por desempleo, en el sector privado existe el Fondo Nacional de Empleo, para el cual no califican los trabajadores del sector público. Es razonable que estén excluidos de esta cobertura dado que está vigente el régimen de disponibilidad, y también porque la probabilidad de pérdida de empleo es decididamente menor en el sector público, sobre todo en el contexto crítico del mercado laboral privado en los últimos meses.

El único beneficio social concreto que se incorporó en el Convenio Colectivo es el reintegro por guardería infantil. El sindicato mayoritario, UPCN, cuenta con un Centro de Prevención Laboral que atiende situaciones de adicción y problemas de salud que pueden afectar el desempeño de las tareas laborales. En cuanto a la atención de las personas con discapacidad, si bien la normativa establece un cupo mínimo a considerar en los casos de ingreso de personal, no hay una política proactiva de integración de los empleados con discapacidad una vez que están trabajando en la organización.

No se encontró evidencia acerca de la opinión de los empleados públicos acerca de las atenciones y beneficios sociales con los que cuentan. Sin embargo, la normativa que aplica al sector público es más favorable al empleado que la que existe en el sector privado. Un indicador de esto es la mayor benevolencia en la concesión de licencias y justificaciones anuales<sup>232</sup>.

#### **5.4. Contraste con otros análisis comparados**

Longo (2002), propone una comparación entre sistemas de servicio civil en función de:

- ☒ los sistemas de acceso al empleo público,
- ☒ la organización de la carrera
- ☒ los derechos que se reconocen a los empleados públicos
- ☒ la administración del sistema.

En función de la primera categoría, relacionada con el acceso al empleo público, podemos decir que en términos generales el sistema de servicio civil en la APN argentina se asemeja más al modelo francés, en el sentido de establecer instrumentos de selección que plantean garantías predominantemente formales, como se puede ver en los concursos del SINAPA.

La organización de la carrera se acerca más a un sistema de puestos, si bien como ya se ha indicado en realidad está basado en la definición de grandes grupos de funciones. Hay algunas experiencias puntuales de sistemas de carrera, como es el caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, el Agrupamiento de Economistas de Gobierno, y el Servicio Exterior de la Nación. En el contexto de un sistema más orientado a los puestos, estos cuerpos de carrera han tenido fuertes dificultades para ser reconocidos internamente en el ámbito de la APN.

<sup>231</sup> Los pasantes tienen en este sentido una mejor cobertura, ya que la Universidad de Buenos Aires se hace cargo del pago de la Aseguradora de Riesgos de Trabajo.

<sup>232</sup> Ferreres y Capitanich (1999) realizan una comparación exhaustiva de todas las licencias establecidas en el régimen de la APN con las vigentes, según la ley de contrato de trabajo, y en todas ellas hay un reconocimiento de más cantidad de días en el sector público. Si bien la normativa para el sector público acaba de ser reemplazada, no modifica sustancialmente el fondo de lo establecido en la ley anterior, al menos en lo que hace a su comparación con el sector privado. Una síntesis de las principales diferencias entre ambos sistemas se muestra en el Cuadro 23 del Anexo Información y Documentación.

En cuanto a los derechos que se reconocen a los empleados, en la sección sobre Marco Normativo se ha discutido ampliamente el debate en torno a la estabilidad garantizada a los empleados públicos, que si bien se reconoce explícitamente en la Constitución, ha sido redefinida en las normas más recientes que regulan el empleo público, y también se ha relativizado a través de formas de contratación alternativas. En cuanto al reconocimiento de los derechos colectivos, Argentina cuenta con una normativa de avanzada, que sigue los estándares de la Organización Internacional del Trabajo, y reconoce los derechos a la negociación colectiva y a la huelga.

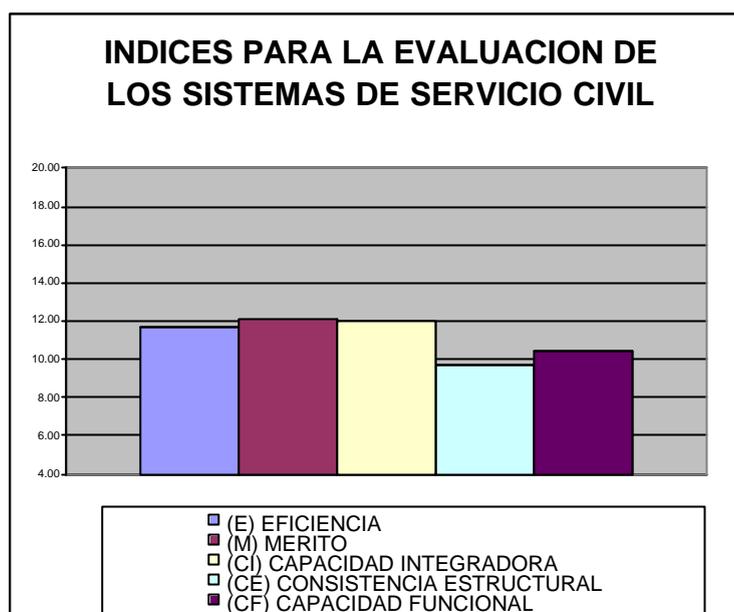
En relación con la administración del sistema de servicio civil, se trata de un sistema que fue diseñado con un concepto bastante centralizado, concentrando fuertemente las actividades en la Subsecretaría de la Función Pública y el INAP. Pero a medida que se fue debilitando el SINAPA, el rol de las áreas centrales comenzó a ser menos preponderante, y de hecho las jurisdicciones se hicieron más independientes, pero sin que se mantuviera la mínima coordinación necesaria para garantizar la consistencia en la gestión en el ámbito de la APN.

## 6. ÍNDICES DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

Para la evaluación de los puntos críticos se realizaron dos talleres con actores relevantes del proceso de gestión de recursos humanos en la APN, para complementar el juicio experto del equipo consultor<sup>233</sup>. El resultado de la construcción de los índices de acuerdo a la metodología del estudio es el siguiente:

INDICE / SUB INDICE	Valor subíndices (escala 2 a 10)	Valor índices (escala 4 a 20)
(E) EFICIENCIA		11.67
(M) MERITO		12.15
(CI) CAPACIDAD INTEGRADORA		12.12
(CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL		9.73
(CES) COHERENCIA ESTRATEGICA	4.14	
(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA	4.14	
(CP) CONSISTENCIA PROCESOS	5.00	
(CF) CAPACIDAD FUNCIONAL		10.83
(COM) COMPETENCIA	5.19	
(EI) EFICACIA INCENTIVADORA	4.77	
(FL) FLEXIBILIDAD	5.82	

<sup>233</sup> El detalle del puntaje a cada ítem analizado se incluye en el ANEXO Análisis de Puntos Críticos, y la información sobre los participantes en los dos talleres se indica en la sección 8.3.

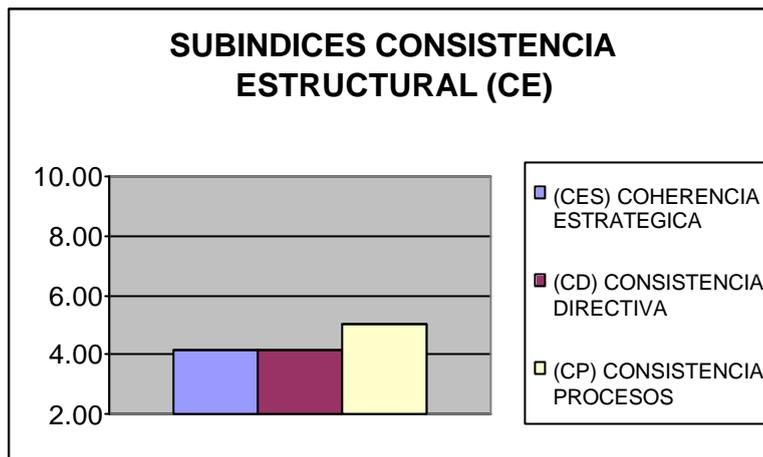


Como se puede ver, los valores de los índices se ubican entre los extremos 9.73 y 12.15, en una escala que va desde un mínimo de 4 a un máximo de 20<sup>234</sup>. Estos números reflejan entre un 40% y un 50% de acercamiento al modelo propuesto en la metodología, si bien con diferente grado de maduración en los distintos subsistemas considerados. Cabe señalar que si bien se consideró el contexto general de la APN, se centró el análisis en las características del escalafón general (SINAPA) por representar el sistema con la mayor cantidad de empleados en la población analizada.

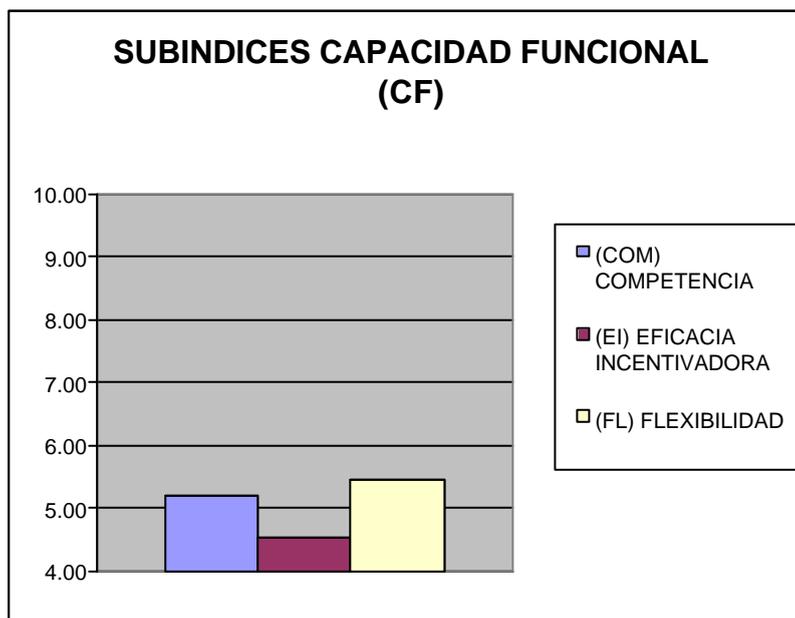
El máximo nivel es alcanzado por los índices de Mérito y Capacidad Integradora. El primer resultado refleja el mayor grado de articulación que tiene el subsistema de empleo, sobre todo en cuanto a las garantías mínimas para el reclutamiento y la selección en función del mérito que plantea el SINAPA. Así y todo el puntaje llega apenas a la mitad de la escala (12.15 en la escala de 4 a 20). En el caso del índice de Capacidad Integradora, el resultado obtenido surge del alto nivel de desarrollo de las relaciones laborales en el sector público en Argentina. Todos los puntos críticos relacionados con este aspecto, que por otro lado tienen alto nivel de ponderación, logran puntajes altos. Esto compensa los bajísimos puntajes que presentan aquellos puntos críticos vinculados con el clima laboral y la apreciación de los empleados respecto de su integración en la organización.

En el extremo contrario, la menor puntuación corresponde al índice Consistencia Estructural. Este índice se compone de tres subíndices, de los cuales los más débiles en el caso argentino son los de *Coherencia Estratégica* y *Coherencia Directiva*. Todos los puntos críticos relacionados con el grado de ajuste entre las decisiones de recursos humanos y la estrategia organizacional obtienen un grado de acercamiento muy bajo con las sentencias propuestas. Un poco mejor califican los puntos críticos incluidos en el subíndice *Consistencia de Procesos*, principalmente debido a la articulación mínima que plantea el SINAPA entre los subsistemas de desarrollo, rendimiento y empleo.

<sup>234</sup> De acuerdo a lo indicado en la metodología, los valores promedio de los puntajes ponderados totales de cada índice, se ajustaron igualando el máximo posible para cada índice a un total máximo de 20 puntos. Para interpretar los resultados es importante señalar que dado que el mínimo puntaje previsto para cada punto crítico es 1 (uno), entonces el mínimo valor posible para los subíndices es de 2 (dos) y para los índices, de 4 (cuatro).



El otro índice compuesto es el de Capacidad Funcional. En este caso el subíndice que presenta el menor puntaje es el de *Eficacia Incentivadora*, bajando el promedio del puntaje aquellos ítems relacionados con la gestión del rendimiento, que aparece como un sistema previsto en la normativa y en la práctica, pero con grandes problemas en su implementación. Un poco mejor respecto de éste resulta el subíndice de *Competencia*, que se beneficia con la buena puntuación de aquellos puntos críticos relacionados con el subsistema de gestión de empleo, en especial los vinculados con el reclutamiento abierto, la ausencia de discriminación y ciertas garantías del proceso de incorporación. Compensa así los bajos puntajes de los aspectos vinculados al diseño de los puestos y perfiles, y al seguimiento del desempeño y el desarrollo de las competencias una vez incorporado el personal a la organización.



Por último, el resultado intermedio obtenido para el indicador de Eficiencia refleja la mediana adecuación de los costos de personal en la APN en relación al gasto total y al tamaño de la economía del país. Esto surge de la fuerte política de reducción de personal en los últimos años en el nivel nacional, que se complementó con un fuerte aumento en las plantas de los niveles subnacionales por la descentralización de la educación y la salud. Esto compensa los bajos niveles de puntuación de los ítems relacionados con el sistema de remuneraciones, que no es percibido como equitativo y eficaz.

Un punto a señalar en relación al análisis de los resultados obtenidos, es que al tratarse de una metodología basada en la suma de puntajes ponderados, se produce una compensación entre grupos de ítems que lleva los resultados a la media. Por otro lado, también se da la concentración de utilización de las calificaciones intermedias en el puntaje otorgado a cada punto crítico, ya que

al tratarse de un análisis minucioso de cada aspecto del sistema de gestión de recursos humanos sobre una población muy heterogénea, se dan pocos casos en los que la respuesta apropiada se ubica en los extremos de la escala<sup>235</sup>.

En consecuencia, si bien los resultados numéricos obtenidos son consistentes en términos de la comparación entre los distintos índices, consideramos que en términos absolutos no quedan expresadas claramente las más fuertes disfuncionalidades del sistema, como la falta de articulación con una estrategia global para la organización, y la falta de incentivos que tienen los actores involucrados para sostener las políticas de recursos humanos en el tiempo.

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 7.1. Análisis de áreas causales

#### La estrategia organizativa

Como ya se mencionara, gran parte de las disfuncionalidades detectadas al analizar los subsistemas de la gestión de recursos humanos surgen de la falta de un horizonte claro en el accionar del gobierno, determinado por la fuerte crisis de gobernabilidad que atraviesa el país. En este marco, es muy poco probable que se pueda definir una política de recursos humanos consistente, más aún en el contexto de fuertes limitaciones presupuestarias y con una imagen muy deteriorada del sector político y de la burocracia en la opinión pública.

La falta un liderazgo claro entre las áreas del PEN sobre los procesos de reforma administrativa, y la virtual ausencia del Poder Legislativo en estos procesos, se refleja en los constantes cambios de ubicación y responsables de estos temas. Como consecuencia de las pujas entre el Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete, la unidad de reforma ha pasado por la Vicepresidencia, la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Economía, nuevamente a Jefatura de Gabinete con la creación de la Subsecretaría de Modernización del Estado, y desde la asunción del nuevo gobierno, ha vuelto al ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

Se suma a esto la alta volatilidad de las estructuras, y la tasa de rotación de los funcionarios políticos, haciendo el entorno aún más inestable. Así, aún en los casos en que se logra un mínimo consenso sobre las prioridades estratégicas en la organización, es poco probable que éstas se mantengan en el tiempo debido a los cambios en los niveles políticos<sup>236</sup>. Es en relación con esta realidad que Oscar Oszlak describe a la Argentina como un “cementerio de proyectos”<sup>237</sup>. Esta situación baja aún más la credibilidad de cualquier nueva iniciativa, y genera en los funcionarios de línea una natural reacción de escepticismo.

Al no definirse los criterios para la reforma, el sistema de recursos humanos fue evolucionando de acuerdo a las necesidades de los intereses de los grupos políticos y burocráticos en cada instancia, sin una definición estratégica del modelo al cual se tiende. Coexisten diferentes marcos regulatorios y modelos de carrera, y contrariamente al consenso en la literatura<sup>238</sup> sobre la necesidad de restringir los sistemas de servicio civil a las actividades centrales o núcleos estratégicos del Estado, son precisamente las actividades que se relacionan con el poder regulador, con la recaudación o con la seguridad social, aquellas donde se plantean esquemas más flexibles para la gestión de recursos humanos<sup>239</sup>.

---

<sup>235</sup> Este comentario surgió también entre los expertos convocados a los talleres de evaluación. También indicaron que en algunos casos la formulación de la sentencia de los puntos críticos permitía una puntuación más generosa que la esperada, ya que indagaba sobre aspectos formales del sistema, más que acerca de las disfunciones que se dan en la práctica.

<sup>236</sup> Por mencionar un ejemplo reciente, el Plan de Modernización enunciaba como objetivo la implementación del nuevo modelo en por lo menos nueve organismos durante el año 2001, y solo pudo iniciarse en tres.

<sup>237</sup> Citado por Bambaci, Spiller, Tommasi, (2000:29).

<sup>238</sup> Con respecto a la discusión sobre la tensión entre mérito y flexibilidad, ver Prats i Catalá (1998), Echebarría y Mendoza (1999), y Longo (2001).

<sup>239</sup> De todos modos la cultura organizativa hace que esta flexibilidad no se utilice a pleno.

## El sistema de Gestión de Recursos Humanos

En relación con el sistema de gestión de recursos humanos, el principal problema detectado es la falta de integración entre las distintas funciones. Falta una visión estratégica integral, y predomina la visión de restricción del gasto sobre la visión de los recursos humanos como capital de la organización. Hay una falta de asunción del valor estratégico de la gestión de las personas, y el sistema termina siendo altamente dependiente de los niveles de conducción política<sup>240</sup>. Como consecuencia, se generan burocracias paralelas administradas políticamente, y la integración selectiva de algunos miembros permanentes de la burocracia al entorno del funcionario político<sup>241</sup>.

Los procesos de recursos humanos están fuertemente atravesados por criterios políticos<sup>242</sup>. La causalidad en algunos casos es inversa a la planteada en el modelo de recursos humanos a contrastar en este estudio. A modo de ejemplo, las funciones determinadas por la estructura no son un insumo para definir las actividades de la gestión del empleo, sino que los cambios en la estructura son un mecanismo para eludir las reglas del servicio civil sobre la incorporación de personal.

A nivel central, existe la capacidad técnica para desarrollar metodologías acordes al estado del arte en estos temas, y de hecho se realizan, pero no hay incentivos para que las mismas sean incorporadas realmente como herramientas de gestión en las distintas áreas del gobierno. A pesar del intento de jerarquizar las áreas de personal de las jurisdicciones en los primeros años de instalación del SINAPA, la realidad actual muestra que se dedican principalmente a la administración de licencias y liquidación de sueldos, en el contexto de un sistema de carrera desvirtuado. La situación se agrava por la escasa responsabilidad que asumen los funcionarios de línea sobre los recursos humanos a su cargo.

Si bien actualmente el sistema está debilitado, hubo una "etapa de oro" del SINAPA. Entre 1993 y 1996<sup>243</sup> se dio el funcionamiento casi a pleno de los subsistemas de recursos humanos: se realizaban concursos para cubrir las vacantes, se ofrecía capacitación masiva en relación con los requisitos de la carrera, se implementaba la evaluación de desempeño para toda la población incluida. A partir de la Segunda Reforma del Estado comienza a perder impulso el sistema, en el marco de la reducción de personal, el programa de retiro voluntario y el congelamiento de vacantes. Con el cambio de Administración en 1999 se debilita aún más con los mecanismos de asignaciones transitorias de funciones, la reducción salarial y la falta de acuerdo respecto de la reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público<sup>244</sup>.

### Factores del contexto interno

La restricción más fuerte en este ámbito tiene que ver con los ajustes presupuestarios, que afectan a todos los subsistemas analizados. Se restringe la posibilidad de ofrecer capacitación<sup>245</sup>, no se permite la cobertura de vacantes, con lo cual no se renueva la planta ni se realizan concursos, algunas áreas no cuentan con fondos para pagar el adicional por desempeño destacado o demoran el trámite de los ascensos de grado y se desvirtúa el esquema de compensaciones con reducciones salariales generalizadas.

La cultura de la organización está todavía muy influenciada por los valores burocráticos tradicionales, y aún después de diez años de implementación de una carrera administrativa basada en el desempeño y la capacitación persisten conductas adaptativas por parte de los funcionarios. Hay una fuerte resistencia a cambiar el estado de las cosas derivadas de la cultura

<sup>240</sup> Como ya se ha descrito en el análisis de cada subsistema, los funcionarios políticos tienen fuerte injerencia en las decisiones de recursos humanos, ya desde lo establecido en el marco normativo.

<sup>241</sup> La gestión en el ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de los ministros Cavallo y Di Tella, son un claro ejemplo de esta práctica. Ver Zuvanic (1993:53-57).

<sup>242</sup> Para un análisis de los procesos políticos y su influencia sobre las decisiones de recursos humanos ver Iacoviello (1996).

<sup>243</sup> En los dos primeros años desde la creación del SINAPA se dio un proceso de ordenamiento normativo, por lo que consideramos que el sistema comenzó a funcionar plenamente a partir de 1993. Ver ANEXO Cronología de Normas vinculadas con la Carrera Administrativa.

<sup>244</sup> Ver Sección Marco Normativo. Hay tres años (1999-2002) entre el dictado de la Ley Marco y la aprobación de su decreto reglamentario.

<sup>245</sup> Esto incluye desde la reducción de la oferta de capacitación, hasta la misma eliminación de las áreas responsables de estos temas, como sucedió con el Instituto Superior de Economistas de Gobierno, ISEG, disuelto en el 2000, y la reestructuración del INAP en el mismo año.

organizativa. Esto se ve claramente en el caso de la aplicación de las sanciones disciplinarias, dado que existe un marco legal pero prácticamente no se aplica. Otro caso es el del control del ausentismo, dado que se invirtió en sistemas de control de acceso y no se utiliza la información que producen. La resistencia al cambio de cultura también se refleja en el sistema de evaluación de desempeño, que no registra casos de dos evaluaciones deficientes sucesivas para la población del SINAPA.

### **Factores del entorno**

En general hay consenso en que la normativa sobre el servicio civil en Argentina es medianamente adecuada en términos del estado del arte sobre la gestión de recursos humanos en organizaciones públicas. El problema no parecen ser las normas en sí mismas, sino la falta de consenso para respetarlas. Pareciera ser una práctica social de la cultura local el hecho de buscar la manera de eludir las reglas, sin infringirlas. Cada vez que se intenta regular una práctica que se desvía de los objetivos del sistema, se instala otra práctica que muestra como seguir manteniendo el desvío. Un claro ejemplo fue la regulación de las adscripciones, ante la cual se comenzó a utilizar la figura de la comisión de servicio, o el caso de la reglamentación de las contrataciones temporarias, que derivó en la utilización de la figura de la pasantía para reemplazarlas.

Las reformas son lanzadas con gran energía en un primer momento, pero se van desdibujando ante la falta de apoyo político para sostener su continuidad. Se habla de una gran rigidez del sistema de carrera, pero la realidad es que hay mecanismos previstos en la normativa para garantizar una cierta flexibilidad, que no son utilizados por evitar los costos políticos que implican.

Con respecto al mercado laboral, cabe señalar que a pesar de la falta de un sistema de incentivos eficiente, la fuerte recesión que atraviesa el país y la alta tasa de desempleo juegan a favor de la posibilidad de retener funcionarios capacitados. Esto a pesar del contexto de escaso reconocimiento social sobre el trabajo en el sector público y el retraso salarial respecto de la inflación.

### **7.2. Conclusiones principales del diagnóstico**

En Argentina los dos intentos de organizar una carrera administrativa generalizada bajo principios meritocráticos<sup>246</sup> comenzaron con mucha energía, pero se fueron desvirtuando por la falta de una estrategia clara y un liderazgo consistente sobre estas políticas. Lo mismo sucedió con los intentos de consolidar algunos cuerpos de élite para propiciar cambios en el estilo de gestión, que si bien subsisten han perdido posicionamiento respecto de los objetivos planteados al momento de su creación<sup>247</sup>.

Así y todo, los sucesivos intentos de profesionalización fueron generando avances respecto de la situación anterior. El SINAPA, aún con los problemas que se describieron en cuanto a su implementación actual, representa una significativa mejora con respecto al esquema vigente hasta mediados de los años ochenta. Este proceso de “sedimentación” hace que la situación del servicio civil a nivel nacional vaya mejorando a través de estos shocks de reforma, aunque a un enorme costo, en términos monetarios y de expectativas no cubiertas de los funcionarios públicos.

La principal conclusión del diagnóstico, en función del marco metodológico utilizado, es que la APN en Argentina se caracteriza por la falta de articulación entre las funciones de recursos humanos y la estrategia global de la organización. Ante la falta de consistencia en las políticas, se generaron mecanismos alternativos para la gestión del personal, de manera de evitar las reglas de la carrera administrativa. Se creó así una burocracia paralela formada por contratos temporarios. Este sistema se vuelve más ineficiente cuanto mayor inestabilidad política existe. Se genera así una situación que tiene lo peor de los dos mundos: no se obtienen mejoras en el rendimiento porque los contratos son tan provisorios que no se pueden plantear objetivos de trabajo razonables, y por otro lado no se puede garantizar la autonomía de criterio de la persona contratada en el marco de la permanente dependencia por la renovación de su contrato.

---

<sup>246</sup> Nos referimos al Escalafón Decreto 1428/73, y más recientemente, al SINAPA.

<sup>247</sup> Es el caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que después de incorporar su cuarta promoción en el año 1995, no ha tenido nuevas incorporaciones, y el Agrupamiento de Economistas de Gobierno, cuya unidad de selección y capacitación fue disuelta después de incorporarse la tercera promoción.

Aún dentro del SINAPA, que como ya hemos visto se aproxima medianamente al sistema de gestión de recursos humanos a contrastar, hay aspectos muy poco desarrollados. Los dos subsistemas más débiles son el de Planificación y Organización del Trabajo. Los subsistemas de Empleo, Rendimiento, Desarrollo y Compensación están bastante más desarrollados y articulados entre sí. Finalmente, el subsistema de Relaciones Laborales es el más maduro, y se encuentra en pleno funcionamiento.

El subsistema de Planificación muestra ser excesivamente dependiente de los cambios políticos, cuestión que afecta su capacidad de desarrollarse y constuirse a pleno. Por su parte, el subsistema de Organización del Trabajo, al estar tan genéricamente definido abre espacio para su politización. En ese marco, la precariedad de un subsistema de planificación impacta sobre todos los otros subsistemas como bien muestra el modelo de gestión de recursos humanos que contrastamos. Datos tales como el envejecimiento de la población del SINAPA, la concentración de agentes en tareas de apoyo y la baja movilidad del personal, muestran la ausencia de acciones concretas de planificación.

En relación con las disfunciones vinculadas al mérito y a la flexibilidad<sup>248</sup> como valores deseables en un sistema de gestión de recursos humanos, podemos decir que las designaciones transitorias y el desarrollo de la burocracia paralela<sup>249</sup> constituyen las dos fuertes vulneraciones al principio de mérito. En cuanto a las que afectan a la flexibilidad, podemos mencionar la baja movilidad del personal, el escaso margen de maniobra con que cuentan los directivos para la gestión de sus equipos de trabajo<sup>250</sup>, la percepción de estabilidad garantizada, la falta de desarrollo del sistema de organización del trabajo, y los estilos directivos que adoptan conductas de protección al personal más que de exigencia<sup>251</sup>.

Por último, aquellos mecanismos que podrían flexibilizar las rigideces del sistema están concentrados en la figura del Jefe de Gabinete y del Presidente. Tal es el caso de las transferencias de personal, las excepciones a las normas, la aprobación de estructuras, el descongelamiento de vacantes, entre otras. Estos mecanismos se transforman entonces en complicados procesos burocráticos, o en decisiones altamente politizadas. Así, cuanto menor sea la vinculación de un área con ese ámbito de decisión, menor será su capacidad de utilizar estos mecanismos de flexibilidad.

### 7.3. Propuestas de mejora

En el contexto de los recurrentes episodios de reducción masiva de personal que se repiten sistemáticamente en la Argentina, es difícil pensar en el desarrollo de un servicio civil profesional, imbuido de una misión, y que responda al modelo de gestión de RH<sup>252</sup>. El punto más grave es la falta de planeamiento estratégico, que hace que las decisiones sean de cortísimo plazo, e impide un mínimo control sobre el funcionamiento de las políticas públicas. La política de recursos humanos no es una excepción, y se puede ver que tanto las normas en las que se expresa como las prácticas vigentes carecen de un mínimo de integración y orientación hacia objetivos estratégicos.

Desde una visión que toma en cuenta los fuertes condicionamientos contextuales coincidimos con Estevez (1996) en que un sistema de carrera administrativa no depende tanto de su adecuado diseño inicial sino de la realidad en la que debe ser implementado. La aplicación de la carrera se da en un escenario en el que influyen factores que exceden la naturaleza técnica del sistema y no son controlables desde él. Se da un fuerte condicionamiento por parte de variables externas que modelan su aplicación práctica y condicionan en alto grado sus posibilidades de éxito.

En este contexto, consideramos que las propuestas de mejora vinculadas específicamente con la articulación del sistema de gestión de recursos humanos solo pueden darse en el marco de un acuerdo mínimo entre todos los actores involucrados (partidos políticos, áreas centrales del

---

<sup>248</sup> Prats i Catalá (1998), Echebarría y Mendoza (1999), y Longo (2001).

<sup>249</sup> A partir del año 2002 las contrataciones temporarias deben ser incorporadas al inciso 1, gastos en personal. Esto es una manera de institucionalizar esta práctica de extender indefinidamente las contrataciones, que por definición deberían ser temporarias.

<sup>250</sup> Esta restricción afecta especialmente la incorporación de personal y reorganización de equipos de trabajo.

<sup>251</sup> En especial, la falta de utilización de medidas disciplinarias y del control de asistencia.

<sup>252</sup> En este punto coincidimos con lo indicado en Oszlak (1997).

gobierno, funcionarios políticos y de línea, entidades sindicales) acerca de la necesidad de establecer reglas de juego claras, y el compromiso de atenerse a estas reglas una vez establecidas. En este sentido, la Mesa de Diálogo Argentino sobre la Reforma del Estado impulsada por la Jefatura de Gabinete de Ministros, en la cual participan funcionarios del gobierno, representantes sindicales, universidades, centros académicos y organizaciones no gubernamentales, podría representar un ámbito propicio para intentar una base mínima de acuerdo.

Sobre la base del consenso establecido, resultará importante determinar el momento oportuno de una reforma del servicio civil, sobre todo considerando la inminencia de las elecciones nacionales a principios del próximo año. Cualquier intento de reforma administrativa requiere una fuerte acumulación de poder político que la haga creíble y legítima no solo para el conjunto de la sociedad sino en especial para los propios funcionarios públicos. En ese sentido, cuestiones tales como la elección del momento temporal en que se realice, el estilo de liderazgo que la atraviese, su lugar en la agenda política y no en la discursiva, su diferenciación de objetivos exclusivos de reducción presupuestaria y su acompañamiento por mecanismos que aseguren su implementación plena, son ejes centrales que deberían plantearse como prioridad al momento de la asunción del nuevo gobierno a efectos de hacerla viable.

Otro punto esencial para garantizar el sostenimiento de las medidas de cambio es trabajar sobre un cambio en la cultura de la organización. En el diagnóstico realizado se puede observar que muchos de los problemas planteados para el funcionamiento del servicio civil no tienen su origen en un mal diseño de las normas o de las herramientas de gestión, sino en que el trasfondo cultural impone en muchos casos su propio juego, produciendo una disociación entre “lo normado” y lo “actuado”. En esa línea, la cultura desempeña una función de integración interna, pues proporciona categorías conceptuales compartidas, normas que regulan las relaciones interpersonales, criterios para distribuir las recompensas y las formas de hacer frente a la incertidumbre. La cultura suministra información que, posteriormente deberá ser puesta en relación con la estrategia que se quiera desarrollar y con los procesos que se utilizarán para su implementación. La confrontación nos revelará si la estrategia está apoyada por la cultura o, por el contrario, es una barrera, lo que obligará a modificar alguna de ellas para que entre ambas se produzca el ajuste. En ese sentido, sin trabajar ese marco cultural, las iniciativas para generar el cambio, quedan exactamente solo como “iniciativas”, sin que se modifique la situación de fondo.

En el corto plazo, se ve como una necesidad urgente resolver las disfuncionalidades que surgen del desarrollo de la burocracia paralela formada por contrataciones temporarias. El dilema en este caso es como reducir este espacio de discrecionalidad, pero sin obstaculizar el funcionamiento eficiente de la gestión. Es difícil lograr cambios en el statu quo, porque es funcional tanto en términos del menor gasto que significa comparado con la planta permanente, como en términos del mayor manejo discrecional que posibilita para los funcionarios políticos. La solución a este problema tiene que pasar por una firme decisión política de limitar el uso de las contrataciones a las incorporaciones temporarias, tal como se expresa en la normativa que las establece.

En el largo plazo, la única manera de controlar las distorsiones del sistema es lograr un balance entre las garantías del mérito, y la flexibilidad que exige una gestión eficiente de los recursos humanos. El diseño del sistema debería incluir una definición de aquellos núcleos estratégicos del gobierno en los cuales para garantizar la continuidad de las políticas y la memoria institucional sea necesario preservar estrictas reglas de mérito y mayor protección de los funcionarios públicos. Para el resto de las áreas de gobierno se pueden utilizar esquemas de mayor flexibilidad, más cercanos a lo establecido en la Ley de Contrato de Trabajo.

La tendencia hacia sistemas de gestión por resultados pareciera más adecuada para lograr una mayor transparencia y eficiencia en las decisiones sobre los recursos humanos. Un cambio de esa naturaleza exige un fuerte compromiso y liderazgo político para su implementación en toda la APN. Hay que tener en cuenta que este enfoque puede presentar algunas dificultades en la definición de resultados de gestión e indicadores para su seguimiento en ciertas áreas. Consideramos que se trata de una alternativa válida, pero que exige un diagnóstico previo de cuáles son aquellas organizaciones y áreas de gobierno en las que tiene posibilidades de implementación exitosa. Para aquellas áreas en las que no se considere viable este enfoque, se seguiría trabajando desde el paradigma burocrático, pero priorizando la optimización de procesos,

el establecimiento de objetivos de gestión y la evaluación del desempeño de los responsables de cada proceso.

En base al diagnóstico realizado de los subsistemas de gestión de los recursos humanos, la principal recomendación en caso de plantearse el rediseño del servicio civil es la necesidad de pensarlo como un sistema integrado, y directamente relacionado con la estrategia de la organización. Para esto es fundamental fortalecer las instancias de planificación y organización del trabajo, que son justamente los subsistemas que aparecen hoy como los más dispersos y desarticulados, cuando deberían ser la base del sistema. De hecho, un funcionamiento pleno de ambos permitiría la eliminación de algunas de las disfuncionalidades que presenta la gestión de recursos humanos, tal como se ha señalado a lo largo del trabajo.

Con respecto al resto de las funciones de recursos humanos, deberían ajustarse de manera de garantizar el cumplimiento de ciertos principios generales, pero dejando la posibilidad de adaptarlos a la realidad de cada organización. Un ejemplo claro es el sistema de evaluación de desempeño, que para ser consistente con los requerimientos de cada puesto o función debería incluir categorías de análisis diferenciadas según las áreas y los tipos de tarea a desarrollar. Otro caso es el de las actividades de capacitación, que mientras estuvieron concentradas en una oferta generada desde el INAP no respondían estrictamente a las necesidades de los organismos. Consideramos que el nuevo modelo basado en la descentralización y tercerización resolvería este problema, pero siempre que se garantice desde el área central la supervisión efectiva de los planes de capacitación de los organismos.

Por otro lado, si bien las normas vigentes incluyen garantías razonables a los principios de mérito, podrían reforzarse aquellas vinculadas a la transparencia en los procesos de incorporación. Un aspecto a considerar en este sentido es la conformación de los comités de selección, que deberían ser designados en alguna instancia que sea independiente de los responsables de la decisión final de la incorporación<sup>253</sup>. Otro caso es el del sistema de evaluación de desempeño, en el que se han detectado prácticas adaptativas por parte de los organismos, por lo que se debería reservar una instancia en el máximo nivel en la organización para supervisar los criterios utilizados para la asignación de la calificación anual.

Otra posible línea para mejorar el funcionamiento del sistema es aprovechar la estructura existente de los cuerpos profesionales<sup>254</sup>. Como se ha mencionado en el análisis de cada subsistema, estos cuerpos plantean una mayor integración entre los distintos subsistemas de RH, y una mayor transparencia en la gestión de sus recursos humanos debido a las características de su diseño inicial, su naturaleza "profesional" y la necesidad de cada grupo de conservar la reputación técnica adquirida. A partir de una evaluación de su funcionamiento actual, podría diseñarse una estrategia para neutralizar posibles tendencias corporativas y rescatar la potencialidad de estos esquemas de carreras especiales.

Un último punto a considerar se relaciona con la administración del sistema de servicio civil, que debería orientarse a oficinas centrales dedicadas a diseñar y difundir tecnologías de gestión, y un sistema articulado de oficinas descentralizadas que implemente las distintas prácticas de recursos humanos en base a lineamientos generales. Para que las áreas descentralizadas se apropien del sistema es fundamental la elaboración participativa de sus normas. El ámbito del Foro de Directores de Personal puede ser propicio para ello. Esto debería acompañarse con un potenciamiento de la función directiva, comenzando por el restablecimiento del sistema de carrera, de manera que los funcionarios de línea puedan acompañar los procesos de cambio y hacerse responsables de la gestión de los equipos a su cargo.

---

<sup>253</sup> Este tema es particularmente delicado en la cobertura de cargos con funciones ejecutivas, ya que el funcionario que convoca la selección es el que propone la conformación del comité de selección.

<sup>254</sup> Es el caso de la experiencia del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, del Agrupamiento Economistas de Gobierno, y del Servicio Exterior de la Nación.

## 8. FUENTES

### 8. 1. BIBLIOGRAFÍA

Bambaci, Juliana, Spiller, Pablo y Tommassi, Mariano (2000). "Bureaucracy & Public Policy in Argentina". Documento de trabajo CEDI, Agosto.

Bonifacio, José Alberto & Falivene, Graciela (2002). "Análisis comparado de las relaciones laborales en la Administración Pública Latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú". Documento de Trabajo. Diálogo Regional de Política. Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública. Realizado bajo la coordinación del CLAD. Enero 2002. (Publicado en la página web del CLAD, [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve))

Bozzo, Cristina, López, Beatriz y Zapata, Andrea (1996). "Los procesos de reforma del Estado. La segunda etapa y su agenda". Revista "Aportes para el estado y la administración gubernamental". Número 6, Buenos Aires. Otoño.

CEDI (2000) "Notas sobre el Plan de Modernización del Estado", Cuaderno de Opinión n° 9, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires.

Cuñarro, Alicia Beatriz (1997). "La reforma del Estado y los recursos humanos". Revista "Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, año 4 No. 9, pp. 53-73. Buenos Aires. Otoño.

Decreto N° 993/91 (t.o. 1995). "Compendio de Normas Regulatoras del Régimen de Retribuciones e Incentivos del Personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)". Oficina de Empleo Público. Dirección para el Fortalecimiento de la Gestión del Personal. Coordinación de Sistemas de Información de Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires, junio de 2002.

Decreto N° 993/91 (t.o. 1995). "Compendio Normativo Actualizado". SINAPA. Oficina de Empleo Público. Dirección para el Fortalecimiento de la Gestión del Personal. Coordinación de Sistemas de Información de Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires, mayo de 2002.

Dirección General del Servicio Civil (1995). "Evaluación de Desempeño". Dirección para la Carrera Administrativa. Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Subsecretaría para la Modernización del Estado. Secretaría de la Función Pública. Presidencia de la Nación. Buenos Aires.

Dirección General del Servicio Civil (1996). "Una aproximación comparativa a los sistemas de evaluación de desempeño del personal de la administración pública nacional". (Informe elaborado por Eduardo Salas y Gabriela Pessolano). Secretaría de la Función Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.

Dirección Nacional de Estudios y Documentación (1999). "Estructura de la planta de personal público nacional: características observadas en el SINAPA durante los años 1997 y 1998". Revista "Temas. Estado, Administración y Políticas Públicas" Año 5 N°17, pp. 1-14. Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires. Junio.

Dirección Nacional de Organización (1998). "Análisis sobre la distribución de cargos en la organización del Estado/Argentina". Secretaría de la Función Pública. Buenos Aires.

Dirección Nacional del Servicio Civil (1995). "Análisis comparativo de institutos básicos en diferentes ordenamientos estatutarios". Secretaría de la Función Pública Buenos Aires. Argentina.

Dirección Nacional del Servicio Civil (1996). "Sistemas de selección de personal: análisis comparativo de algunos regímenes de selección vigentes en la administración pública nacional". (Informe elaborado por Sajón, Liliana; Hendlin, Mónica y Salas, Eduardo Arturo). Secretaría de la Función Pública. Buenos Aires.

Dirección Nacional del Servicio Civil (1999). Una perspectiva comparada de los sistemas de evaluación de desempeño de algunos regímenes de personal de la administración pública nacional". Salas, Eduardo Arturo; Pessolano, Gabriela Elida. Secretaría de la Función Pública. Subsecretaría de Gestión del Sector Público. Dirección de Carrera, Buenos Aires.

Dirección Nacional del Servicio Civil (2000). Un balance provisional de los sistemas de evaluación del desempeño del personal comprendido en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) Decreto No. 993/91 T.O. 1995: análisis cualitativo". (Informe elaborado por Salas, Eduardo Arturo; Ruiz, Susana Elena; Pessolano, Gabriela) Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires.

Dirección Nacional del Servicio Civil (2001). EPAOYE (1999). Encuesta permanente de actitudes, opiniones y expectativas del personal comprendido en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa -SINAPA- decreto No. 993/91". (Informe elaborado por Salas, Eduardo Arturo; Verón, Mirta María; Ramos, Guillermo) Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires.

Dirección Nacional del Servicio Civil (2001). Retiro voluntario del personal de la administración pública nacional Decisión Administrativa No. 5/00: informe de resultados". (Informe elaborado por Salas, Eduardo Arturo; Verón, Mirta María) Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires.

Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier (1999). "La especificidad de la gestión pública: el con de management público. En Losada i Marrodan, Carlos (ed.) De burocratas a gerentes? Las ciancias de la administración del estado". pp. 15-46. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

Essayag, Sebastián (coordinador) (2001) El modelo de gestión por resultados en el sector público argentino. El caso de la Administración Nacional de la Seguridad Social". INAP – Universidad de Tres de Febrero. Buenos Aires. Junio.

Estévez, Alejandro y Lopreite, Débora (2001). "El Nuevo Management Público y su intento de aplicación en la Argentina". En Estevez, Alejandro (Ed) La Reforma Managerialista del Estado". Pp. 55-75. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires.

Estévez, Alejandro Miguel (1996). El cambio de escalafón en la Administración Pública Argentina: sus principales núcleos problemáticos". Tesis de la Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Junio.

Falivene, Graciela (2000). El servicio civil en Argentina". Background paper elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo. (mimeo).

Ferreres, Orlando y Capitanich, Jorge M. (1999). "Relaciones laborales y costo salarial en el Sector Público Argentino". Fundación Norte y Sur. Publicación N° 15. Buenos Aires, Octubre.

Dirección Nacional del Servicio Civil (1999). Los procesos de selección de personal en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa Decreto No. 993/91 (SINAPA): algunas características significativas de los procesos convocados entre el 1º de enero de 1993 y el 30 de junio de 1999". Informe elaborado por García, Isabel y Salas, Eduardo Arturo. Secretaría de la Función Pública. Subsecretaría de Gestión del Sector Público. Dirección de Carrera. Buenos Aires.

Iacona, Juan y Perez, Sandra (2000). La conflictividad laboral en el inicio y en el epílogo del gobierno de Menem. Fotografías en movimiento de un tiempo vertiginoso". III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Buenos Aires, 17 al 20 de mayo de 2000.

Iacona, Juan y Pérez, Sandra (Informes 1999, 2000, 2001). Informe estadístico de conflictividad laboral". Documentos de Trabajo, Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo. Coordinación de Investigaciones y Análisis Laborales. Buenos Aires.

Iacoviello, Mercedes (1996) Política y Poder en las Organizaciones Públicas: Efectos sobre las Estrategias de Recursos Humanos". Cuaderno CEPAS N° 4. CEPAS-AAG. Buenos Aires.

Iacoviello, Mercedes (1999a) "Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado". Revista del CLAD "Reforma y Democracia", N° 15, pp. 216 – 232. Buenos Aires. Octubre.

Iacoviello, Mercedes (1999b) "Una perspectiva política sobre la evaluación de gerentes en el Estado". Revista Venezolana de Gerencia, Año 4, N° 8, pp. 29-53. Venezuela. Agosto.

INAP (1994). "Informe de Evaluación sobre el SINAPA". Buenos Aires.

Longo, Francisco (2001) "Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad". Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 19, pp. 195 a 218. Venezuela. Febrero.

Novaro, Marcos (2000). "La Jefatura del Gabinete de Ministros en Argentina y sus capacidades de coordinación y control". Revista "Política y Gestión" N° 1, pp. 81-108. Ediciones HomoSapiens. Buenos Aires. Noviembre.

Oficina Anticorrupción (2000). "Estudio exploratorio sobre transparencia en la administración pública argentina: 1998-1999. informe Preliminar". Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. Agosto.

Oficina Nacional de Empleo (2002). "Boletín estadístico del personal del SINAPA: situación al 31/12/2000: información del sistema REPER (Registro del Personal del SINAPA) Res. Ex-SFP 113/94: Informe". (Informe elaborado por Verón, Mirta María; Salas, Eduardo Arturo; Ramos, Guillermo; Sajón, Liliana; Giménez, Patricia; Luna, Héctor). Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1994). "Los A.G: la creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino". Revista "Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental", Año 1, N° 1, pp. 82-107. Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1997). "The Argentine Civil Service: An unfinished search for identity". Research in Public Administration, Volume 5, pages 267-326.

Oszlak, Oscar (2001). "Sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe. Situación actual y desafíos futuros". Banco Interamericano de Desarrollo. pp. 1-37.

Pessolano, Gabriela (2001) "Presentación de la situación de los profesionales de la administración pública en distintos ámbitos". Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública. Dirección Nacional del Servicio Civil. Buenos Aires. Trabajo presentado al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, octubre 2001.

Prats i Catalá, Joan (1998). "Servicio civil y gobernabilidad democrática". En Revista iberoamericana de administración pública (RIAP), N° 1, pp. 21-67. Julio-Diciembre.

Pulido, Noemí (2000). La identificación de la capacitación gerencial prioritaria en el sector público. Serie Documentos Debate N°5. Estado, Administración Pública y Sociedad, CLAD.

Rauch, & Peter Evans (2000). "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries " (with Peter B. Evans), Journal of Public Economics 75, pp. 49-71. January.

Repetto, Fabian (2001). "Servicio Civil de calidad en la Argentina: ¿utopía, asignatura pendiente o mal innecesario?". Revista "Escenarios para un Nuevo Contrato Social" Año 1 Número 0, pp. 24-37. Buenos Aires. Noviembre.

Rial, Noemí (1999). "La relación laboral en la administración pública central". Estado argentino: transformación de las relaciones laborales: convenio colectivo de trabajo 1999-2000. Rial, Noemí, comp. pp. 31-81. Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina). Fundación Unión (Argentina). Buenos Aires.

Ruiz, Susana Elena (2001). "Propuesta de gestión de los profesionales en el ámbito de la administración pública centralizada". Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la

Gestión Pública. Dirección Nacional del Servicio Civil. Buenos Aires. Trabajo presentado al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, octubre 2001.

Salas, Eduardo Arturo; Caplan, Alicia (1999). “Algunas características del personal y de los cargos incluidos en el nomenclador de funciones ejecutivas: Sistema Nacional de la Profesión Administrativa SINAPA. Artículo 4º del Anexo I Decreto No. 993/91 - (t.o. 1995)”. INAP (Serie INAP.DNEYD-SFP.DNSC). Buenos Aires.

Salas, Eduardo Arturo; Duarte de Bortman, María Amalia (2001). “Modalidades de contratación en el sector público nacional”. Revista “Enoikos: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas”, Año 9 No. 18, pp. 62-71. Buenos Aires. Junio.

Scialpi, Diana (1999). “Violencias en la Administración Pública: Casos y Miradas para pensar la Administración Pública Nacional como ámbito laboral”. Editorial Catálogos. Buenos Aires.

Secretaría de la Gestión Pública (2000). “Relevamiento y Actualización de Datos del Personal de la JGM. Prueba Piloto – Informe. Nota técnica N°36/2000”. Jefatura de Gabinetes de Ministros. Buenos Aires. Septiembre.

Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano. (2000). “Las Fuentes Institucionales de Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional”, FG&S-PNUD, EUDEBA.

Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano. (2001). “The Institutional Determinants of Public Policy. A Transactions Theory and an Application to Argentina.” Mimeo, Universidad de San Andrés.

Subsecretaría de la Gestión Pública (2000). “Encuesta de Opinión – Jefatura de Gabinete de Ministros”. Buenos Aires. Septiembre.

Urbiztondo, Santiago (1997). “Reflexiones preliminares para entender y reformar la burocracia en la Argentina”. Revista “Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental”. Año 4 No. 9, pp. 145-166. Buenos Aires. Otoño.

World Bank (2002). “Second Generation Indicators” Informe del Banco Mundial sobre indicadores cuantitativos de gobernabilidad.

Zuñanic, Laura (1993). “El modelo organizacional del Palacio San Martín y su impacto en la política exterior”. Conicet. Mimeo.

Zuñanic, Laura y Carina Beccio (1999). “Expectativas y evaluación de impacto de la capacitación en el sector público argentino: la fuerza del trasfondo cultural”. Trabajo presentado en el IV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, octubre.

## 8.2. ENTREVISTAS REALIZADAS

Nombre	Organismo - Area	Cargo	Temas consultados
Alberto Bonifacio	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Dirección del Sistema Nacional de Capacitación	Director	Capacitación y Desarrollo
<b>Carmen Sycz</b>	<b>Subsecretaría de la Gestión Pública Oficina Nacional de Innovación Gestión</b>	<b>Directora</b>	Planificación Organización del Trabajo
Eduardo Salas	Subsecretaría de la Gestión Pública Oficina Nacional de Empleo	Director	Gestión del Empleo Gestión del Desempleo Sistema de carrera
Fernando Ciancio Costa	Jefatura de Gabinete de Ministros Dirección General de Administración (2001)	AG - Director General	Planificación Compensación
Graciela Falivene	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Programa Formación Ejecutivos Públicos	AG - Coordinadora	Capacitación y Desarrollo Relaciones Laborales
Guillermo Eleisequi	Subsecretaría de la Función Pública Proyecto BIRF	Coordinador	Compensación Contrataciones temporarias
Juan lacona	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Dirección Nacional de Relaciones Federales Area Estadísticas	Coordinador	Datos sobre conflictividad laboral en el sector público
Lucio Perassi	<b>Ministerio de Economía</b> Dirección Nacional de Ocupación y Salarios Dirección de Información de Recursos Humanos	Director	Datos estadísticos de empleo y gasto público
Máximo Zin	Jefatura de Gabinete de Ministros Coordinación de Asesoramiento Técnico	Coordinador	Marco normativo del empleo público
Noemí Pulido	Subsecretaría de la Gestión Pública Consejo Federal de la Función Pública	AG - Coordinadora	Capacitación y Desarrollo
Omar Autón	Unión del Personal Civil de la Nación Secretaría de Profesionales	Secretario	Relaciones Laborales Beneficios sociales

## 8.3. TALLERES DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

### Taller 1. Visión desde la gestión de áreas de recursos humanos

Viernes 30 de agosto – 15 a 17:30 hs.

Nombre	Organismo - Cargo	Background
Gabriel Marchi	Cuerpo de Administradores Gubernamentales Administrador Gubernamental	Director de Recursos Humanos en Unidad Presidente, Ministerio de Infraestructura, Ministerio de la Producción. Asesor en área RH en INTA.
Susana Heinichen	Cuerpo de Administradores Gubernamentales Administrador Gubernamental	DGRH Ex CONET, D.G. Personal Ministerio de Infraestructura
Alicia Cuñarro	Cuerpo de Administradores Gubernamentales Administrador Gubernamental	Programa de Selección de Cargos con Funciones Ejecutivas, y Dirección General de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

### Taller 2. Perspectiva académica, gremial y de la administración central del sistema

Martes 3 de septiembre – 9:30 a 12:30 hs.

Nombre	Organismo – Area	Cargo	Background
Alberto Bonifacio	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Dirección del Sistema Nacional de Capacitación	Director	Funcionario de un área central de administración del sistema de servicio civil.
Omar Autón	Unión del Personal Civil de la Nación Secretaría de Profesionales	Secretario	Representante sindical del gremio mayoritario en la administración pública
Oscar Oszlak	Universidad de Buenos Aires Maestría en Administración Pública	Director	Experto académico en temas del Estado y la Administración Pública

## 8.4. SITIOS DE INTERNET

### Generales

Banco Interamericano de Desarrollo  
(BID)

[http://www.iadb.org/exr/espanol/index\\_espanol.htm](http://www.iadb.org/exr/espanol/index_espanol.htm)

Banco Mundial (BM)

<http://www.bancomundial.org>

Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD) [http:// www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) <http://www.cepal.org>

Legislación Nacional del Trabajo (NATLEX-OIT) <http://natlex.ilo.org/scripts/natlexcgi.exe?lang=S>

Organización Internacional del Trabajo (OIT), Of. Buenos Aires <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/buenosaires>

Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE – CLAD) [http:// www.clad.org.ve/siare/index.htm](http://www.clad.org.ve/siare/index.htm)

Tamaño del Estado – Estadísticas (SIARE –CLAD) <http://www.clad.org.ve/siare/tamano/estadistica.html>

## **Argentina**

Base de Información Legislativa (INFOLEG) [http:// www.infoleg.mecon.gov.ar](http://www.infoleg.mecon.gov.ar)

Boletín Oficial de la República Argentina <http://www.jus.gov.ar/servi/boletin>

CRISTAL <http://www.cristal.gov.ar>

Directorio comentado de Portales en Gestión Pública (CLAD) <http://www.clad.org.ve/siareweb/enlace.html#6>

Fundación SOPHIA <http://www.gruposophia.org.ar>

Instituto Nacional Administración Pública (INAP) <http://www.inap.gov.ar>

Ministerio de Economía <http://www.mecon.gov.ar>

Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP) <http://www.sgp.gov.ar>

Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) [http:// www.upcndigital.org](http://www.upcndigital.org)