



Fihman, Daniel

Los concursos para el ingreso al Servicio Civil de Argentina : un estudio sobre su implementación en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público entre 2010 y 2015



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Fihman, D. (2019). Los concursos para el ingreso al Servicio Civil de Argentina. Un estudio sobre su implementación en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público entre 2010 y 2015. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1808>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Los concursos para el ingreso al Servicio Civil de Argentina. Un estudio sobre su implementación en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público entre 2010 y 2015

TESIS DE MAESTRÍA

Daniel Fihman

daniel.fihman@unq.edu.ar

Resumen

El presente trabajo constituye un estudio sobre la implementación de una política pública dictada por el Poder Ejecutivo Nacional de Argentina en materia de Servicio Civil. Se trata de la decisión de cubrir los cargos vacantes de la planta permanente del Sistema Nacional de Empleo Público a través de concursos durante el período comprendido entre los años 2010 y 2015. Durante este período, se dictaron una serie de medidas tendientes a cubrir 21.500 cargos vacantes del Estado Nacional mediante la modalidad de concursos, de los cuales un 83,3% correspondieron a cargos pertenecientes al Sistema Nacional de Empleo Público. Este colectivo laboral constituye el más importantes del Estado Nacional en términos de la cantidad de personas que lo integran y de su nivel de desarrollo, ya que presenta densidad y complejidad en sus diferentes subsistemas de gestión y un avanzado estado de implementación.

Universidad Nacional de Quilmes
Secretaría de Posgrado
Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades
Mención en Política y Gestión Pública

TESIS DE MAESTRÍA

Los concursos para el ingreso al Servicio Civil de Argentina.
Un estudio sobre su implementación en el ámbito del Sistema Nacional
de Empleo Público entre 2010 y 2015

Maestrando: Licenciado Daniel Fihman

Director: Doctor Alejandro Villar

Mayo de 2019

Índice

Capítulo I:

Resumen/Abstract

Palabras claves.

Capítulo II:

Introducción

Capítulo III:

Estrategias metodológicas para la construcción de datos sobre la implementación de políticas públicas

Capítulo IV:

Los concursos para el ingreso al Servicio de Argentina. Antecedentes normativos e históricos

- a. El ingreso por concurso al Servicio Civil de Argentina.
- b. Los concursos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Principios, mecanismos, procedimientos e instrumentos.
- c. Antecedentes históricos del ingreso por concurso al Servicio Civil.

Capítulo V:

Los concursos para el ingreso a la planta permanente del SINEP durante el período 2010-2015. Análisis de la política pública y de su implementación

- a. Desarrollo de los procesos de selección
- b. Sobre las etapas e instrumentos de los procesos de selección
- c. Sobre el proceso de elaboración de los perfiles de los cargos
- d. Los Comités de Selección.
 1. La imparcialidad.
 2. La especialización.
 3. La transparencia.
- d. Características socio-laborales del personal designado.
- e. Acerca del ingreso de personas con discapacidad certificada.

Capítulo VI:

Los concursos para el ingreso a la planta permanente del SINEP durante el período 2016-2018.

Capítulo VII:

Conclusiones y nuevos interrogantes

Capítulo VIII:

Anexos

- a. Anexo normativo.
- b. Guía para la realización de entrevistas.

Capítulo IX:

Referencias bibliográficas y fuentes.

- a. Bibliografía utilizada.
- b. Normativa consultada.
- c. Sitios web consultados.

Capítulo I

Resumen/Abstract

El presente trabajo constituye un estudio sobre la implementación de una política pública dictada por el Poder Ejecutivo Nacional de Argentina en materia de Servicio Civil. Se trata de la decisión de cubrir los cargos vacantes de la planta permanente del Sistema Nacional de Empleo Público a través de concursos durante el período comprendido entre los años 2010 y 2015. Durante este período, se dictaron una serie de medidas tendientes a cubrir 21.500 cargos vacantes del Estado Nacional mediante la modalidad de concursos, de los cuales un 83,3% correspondieron a cargos pertenecientes al Sistema Nacional de Empleo Público. Este colectivo laboral constituye el más importantes del Estado Nacional en términos de la cantidad de personas que lo integran y de su nivel de desarrollo, ya que presenta densidad y complejidad en sus diferentes subsistemas de gestión y un avanzado estado de implementación.

El objetivo general del trabajo ha sido el de describir las principales características del diseño y de la implementación de esta política pública y analizar la forma en la que las decisiones tomadas por el Gobierno Nacional en esta materia fueron llevadas a la práctica a través de los comités de selección. Para ello, se adoptó un enfoque metodológico que articuló diferentes estrategias en la construcción de los datos necesarios para responder los interrogantes planteados

El trabajo realizado nos permitió analizar la implementación de esta política, algunos de sus logros y algunas de las dificultades que se presentaron en su desarrollo, las que serán de utilidad en el diseño y en la implementación de procesos similares que se decida llevar adelante en el futuro.

Palabras clave

Servicio civil; Implementación de Políticas Públicas; Concursos; Recursos Humanos;

Capítulo II

Introducción

El presente trabajo se inscribe en el campo de los estudios que analizan la implementación de políticas públicas. A lo largo del trabajo, se pretendió responder al siguiente interrogante: ¿cuáles han sido las principales características del proceso de implementación de concursos para el ingreso a la planta permanente del Sistema Nacional de Empleo Público (en adelante SINEP) entre 2010 y 2015?

La etapa de implementación forma parte del ciclo de las políticas públicas¹ y puede ser considerado como el conjunto de eventos interrelacionados que se corresponde con un proceso racional de toma de decisiones. Las fases de este ciclo están compuestas por distintas etapas, entre las que identificamos la definición del problema, la formulación y la sanción de la política, la implementación, las consecuencias de la política y su reformulación (Martínez Nogueira, 1995).

En cuanto a la etapa de implementación, Cortázar Velarde (2007) sostiene que esta etapa ha sido tomada —tanto en el ámbito académico como en el de la gestión pública— como de menor valor en relación a otras, como las de diseño o de evaluación. El autor explica este fenómeno en la idea —bastante extendida— de que la implementación es sencillamente una etapa de aplicación o de simple cumplimiento de acciones diseñadas en otras instancias o niveles.

Desde esta idea, los problemas que se presentan en la etapa de implementación — presentes de manera recurrente, por cierto— son consecuencia de dos tipos de situaciones: o bien la implementación no se ajusta a lo establecido o bien no se han tomado en cuenta todas las situaciones o variables que afectan a esa política y, en consecuencia, hay que reformularla o rediseñarla. Estas explicaciones parten, muchas veces, de una mirada algo simplista sobre el proceso de implementación, en el que los actores involucrados —o directamente responsables de su implementación— poseen valores, intereses o visiones disímiles o, en ciertas ocasiones, contrapuestas.

Aguilar Villanueva, en *La implementación de las políticas* (1996), seleccionó diversos ensayos de autores norteamericanos, a modo de antología, que analizaron la puesta en práctica

¹Siguiendo a Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) entendemos que el concepto de política pública tiene carácter polisémico y que no existe consenso en el campo especializado sobre las dimensiones o características que permitan la identificación de una política pública como tal. Sin perjuicio de ello, Jaime retoma de Aguilar Villanueva (1996) el reconocimiento de que una política pública se define por la presencia de cuatro componentes: la autoridad institucional; el componente decisional; el componente conductual, entendido como el conjunto de acciones, actividades y comportamientos de múltiples actores; y, finalmente, el componente causal.

de un conjunto de políticas públicas en Estados Unidos. Esta selección comprendió producciones de lo que fue, para el autor, la segunda y tercera generación de estos estudios, con posterioridad a los trabajos pioneros de Pressman y Wildavsky (1998).

Para Aguilar Villanueva, la primera generación de estudios en este campo fue escrita en el marco del desencanto en la capacidad del Gobierno Federal en resolver problemas sociales como la pobreza, la desigualdad o la discriminación, y apuntaron a explicar por qué las buenas leyes dictadas o los buenos programas diseñados no lograron revertir esos problemas ni alcanzaron los objetivos planteados.

El estudio que desarrollaron Pressman y Wildavsky en *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* consistió en la revisión del experimento de Oakland mediante el cual se pretendió promover la creación de empleos permanentes para grupos sociales minoritarios a través de la ejecución de obras públicas en esa localidad de la costa oeste de Estados Unidos. La demora y el fracaso de los objetivos de esa política llevaron a Pressman y Wildavsky a analizar —y explicar— sus causas en el proceso de su implementación.

Para Aguilar Villanueva, el estudio del caso Oakland permitió identificar una serie de factores relevantes que pueden transformar una política bien diseñada desde el punto de vista técnico, en resultados lentos o malogrados. Entre estos factores señalaron el de la multiplicidad de participantes y perspectivas que intervienen en un proceso determinado. Se trata, por lo general, de una gran cantidad y diversidad de actores con variados modos y resultados de las interacciones que se producen entre ellos/as.

Un segundo factor que identifica es el que denomina “de multiplicidad de puntos de decisión” según el cual todo proceso de implementación lleva aparejados determinados puntos en los que los sujetos deben tomar decisiones de acción colectiva. Desde esta perspectiva, cuanto mayor es la cantidad sujetos involucrados/as y mayor la cantidad de puntos de decisión, mayor será la posibilidad de retraso, desvío o de fracaso del plan diseñado.

La segunda generación de estudios es llamada, por Aguilar Villanueva, como los de la implementación “desde abajo”. Entre estos menciona las investigaciones de Michael Lipsky sobre la importancia de los/las “burócratas al nivel de la calle”; es decir, de los/las funcionarios/as de jerarquía menor de las organizaciones públicas. Desde este enfoque, lo realmente determinante para el éxito de una decisión que se toma a nivel de los funcionarios políticos son las decisiones cotidianas que deben tomar aquellos que interactúan cotidianamente con los/las ciudadanos/as sobre sus respectivas áreas de actuación.

En palabras de Lipsky, tomadas por Aguilar Villanueva (1996):

Para poder cumplir con los requerimientos de sus tareas, los burócratas de los niveles operativos deben encontrar sus modos de acomodar las demandas con la realidad de recursos limitados. Para ello rutinizan procedimientos, modifican objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades y limitan o controlan clientelas. En otras palabras, procuran desarrollar prácticas que les permitan de alguna manera procesar el trabajo que se les exige. Su trabajo es intrínsecamente discrecional. (Aguilar Villanueva, 1996:87-88)

El planteo de Lipsky, según Aguilar Villanueva, es que se debe poner la atención en los encargados de llevar adelante las políticas. En lugar de analizar las interferencias entre los que dictan las políticas y los que las ejecutan, propone estudiar cómo perciben y realizan sus trabajos los funcionarios sobre los que recae la obligación de implementarlas.

Cortázar Velarde (2007) también analizó el rol que adoptan estas personas en el proceso de implementación ya que señala:

Es simplista e ingenuo considerar a los actores involucrados en la implementación como autómatas que cumplen o desempeñan un rol previamente establecido (o desear que ello sea así). La implementación de los programas sociales está plagada de oportunidades para la interacción estratégica. Los valores, visiones e intereses de los operadores, si bien no son los únicos que intervienen en este escenario, desempeñan un papel muy relevante, pues son los operadores los que controlan en gran medida los recursos, la información y los esfuerzos cotidianos necesarios para que el programa funcione. (Cortázar Velarde, 2007:12)

En idéntico sentido, Navarrete Yáñez y Figueroa Rubio (2013) han sostenido que la implementación de una determinada política pública es el resultado de un complejo proceso de lucha de intereses de actores diversos en lugar de una aplicación automática o mecánica de los lineamientos definidos en el ámbito central. Estos autores analizaron el enfoque conocido como *top-down* (arriba-abajo) en el que la política pública diseñada y decidida por las autoridades políticas es implementada por funcionarios de carácter técnico que operacionalizan las decisiones dictadas en el nivel superior. Sin embargo, sostienen, esta dinámica y el carácter racional del modelo arriba-abajo rara vez se presenta en la realidad. Para ellos:

Los objetivos establecidos en las políticas públicas raramente son todo lo claro que este enfoque plantea, dado que ellos surgen de un proceso político complejo y controversial, donde el diseño de las políticas y programas no es perfecto, los recursos dispuestos normalmente son menores a los pretendidos,

las condiciones ambientales altamente cambiantes y los funcionarios no se comportan como una máquina que simplemente implementa las políticas decididas en la cúpula. (Navarrete Yáñez y Figueroa Rubio, 2013:84)

Por su parte, Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) describieron la etapa de implementación de las políticas públicas y los estudios sobre la misma, así como los factores o condiciones que permitirían aumentar sus posibilidades de éxito. Entre estas condiciones, estos autores mencionaron la razonabilidad en términos de la adecuación entre las causalidades postuladas y aquellas que efectivamente operan en la realidad; la legitimidad de la política en cuanto al consenso o apoyo que alcanza; la calidad de su diseño y la disponibilidad de recursos que permitan asegurar su implementación. A su vez, describieron otro conjunto de factores vinculados más directamente al proceso de implementación, entre los que se encuentran los siguientes:

Liderazgo del proceso. La implementación supone la necesidad de coordinar y articular el comportamiento de los múltiples actores y organizaciones intervinientes. (...) La existencia de esos liderazgos puede contribuir a promover esa coordinación y/o corregir problemas que puedan emerger durante el proceso de implementación. Articulación entre el liderazgo del proceso, el nivel de autoridad y los ejecutores de las acciones. Cuando esa articulación no se produce por razones de distancia social, espacial o jerárquica, las probabilidades de distorsiones en la implementación son elevadas. (...) Capacidades estratégicas: La implementación no es un proceso exclusivamente técnico sino además político. Exige, por tanto, disponer de la capacidad para anticipar comportamientos y consecuencias, y diseñar y promover cursos de acción en contextos de incertidumbre, ambigüedad, tensiones y conflictos. Capacidades organizacionales: Refiere a los atributos de las organizaciones encargadas de la implementación de la política. Entre estas capacidades se destacan: a) la comprensión del mandato de la política, b) el alineamiento y compromiso con las orientaciones estratégicas de la política, c) la disponibilidad de recursos gerenciales, técnicos y operativos para movilizar, d) la motivación de sus integrantes, y e) la existencia de un sistema de incentivos y sanciones. (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013:111-112)

El trabajo que aquí presentamos se inscribe en el campo de estudio sobre el Servicio Civil², entendido como el conjunto de elementos —normas escritas o informales, pautas

²El término “Servicio Civil” es el referido más frecuentemente en la literatura especializada de la región y, a los fines del presente trabajo, lo consideraremos como equivalente al de “Función Pública” y al de “Burocracia”. En

culturales, políticas explícitas o implícitas, así como procesos y prácticas—que con mayor o menor grado de articulación permiten gestionar y organizar el trabajo de las personas en las organizaciones del sector público (CLAD y Naciones Unidas-DESA, 2003; Longo, 2004 y Oszlak, 2009).

En esta línea, y siguiendo a Oszlak (2009), sostenemos que el concepto de Servicio Civil implica la intención de garantizar a la ciudadanía la presencia de funcionarios públicos que puedan cumplir su función de manera profesional, competente y objetiva, lo que supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso y promoción de los más competentes y su adecuada retribución, integración y evaluación bajo los principios de igualdad de oportunidades, publicidad y mérito.

La literatura especializada (Cortázar, 2016; CLAD, 2010; Iacovello, y Chudnovsky, 2015; Iacovello y Longo, 2013; Iacoviello, Llanoy Strazza, 2012; Longo y Ramió, 2008; Oszlak, 2009) ha sostenido que el Servicio Civil de América Latina y el Caribe presenta desarrollos desiguales y que, en muchos de ellos —entre los que se cuenta la Argentina—, se ha presentado una brecha entre los marcos normativos que regulan el Servicio Civil y su efectiva implementación en las organizaciones públicas dado, principalmente, por un bajo nivel de aplicación de las normas vigentes o un bajo nivel de implementación de los procesos de reforma, mejora o profesionalización.

Oscar Oszlak (2009) sostuvo que, si bien en la región se alcanzaron consensos y se dictaron normas o bases doctrinarias sobre los vínculos entre el Estado y los funcionarios públicos, no se han logrado mejoras apreciables en el funcionamiento real de los subsistemas de Servicio Civil.

En el análisis de esta “distancia” entre la formulación y la implementación, Oszlak retoma el problema de la dicotomía entre política y administración, es decir, entre aquellos/as actores que deciden las políticas y aquellos/as otros/as que deben implementarlas. Para Oszlak, esta dicotomía es funcional a las explicaciones que suelen hacerse ante el fracaso de alguna política pública: la política es correcta y está bien formulada. El fallo se da en el ámbito de la burocracia.

Esta simplificación discursiva, que para Oszlak funciona como un chivo expiatorio en detrimento de los/las funcionarios/as del Servicio Civil, no permite comprender—y analizar— la complejidad de las interacciones que se producen entre los diferentes actores en los procesos de implementación.

consecuencia, todas las alusiones y referencias al primer término las consideraremos como aplicables al segundo y al tercero, de manera indistinta.

En el presente trabajo, adoptamos la consideración de la gestión del Servicio Civil como un sistema integrado y compuesto por siete subsistemas (CLAD, 2003 y Longo, 2004): 1) la planificación de los recursos humanos; 2) la organización del trabajo; 3) el acceso al empleo; 4) la gestión del rendimiento; 5) la gestión de la compensación; 6) la gestión del desarrollo, la promoción y carrera y 7) la gestión de relaciones humanas y sociales.

En este marco, hemos seleccionado el subsistema de acceso al empleo dada su importancia estratégica en la consolidación de un Servicio Civil profesional y competente. Este comprende las políticas, instrumentos, procesos y prácticas tendientes a convocar y seleccionar a las personas más adecuadas para cubrir un determinado puesto de trabajo en una organización. Identificamos en él dos procesos: el de reclutamiento, en el que se definen los requerimientos del puesto a cubrir —en cuanto a conocimientos, habilidades y aptitudes— y las características de las convocatorias; y el de selección propiamente dicho, que constituye, básicamente, un proceso de análisis de la adecuación entre las necesidades de un puesto de trabajo determinado y las características o atributos de los postulantes (Longo, 2004).

En los últimos años, la literatura especializada ha dado cuenta del debate sobre las modalidades de ingreso al Servicio Civil de aquellos/as funcionarios públicos que ocupan la franja inmediatamente inferior a la de los funcionarios políticos (identificada en algunos países como Alta Dirección Pública). Cortázar Velarde (2016) analizó en qué medida la selección de estos directivos sobre la base del mérito contribuye, efectivamente, a un mejor desempeño de las instituciones del sector público. La pregunta que guio su trabajo puede ser resumida del siguiente modo: ¿son mejores los directivos públicos seleccionados en base al mérito que aquellos designados en base a la confianza o a la afinidad política? Para dar respuesta a este interrogante, analiza ocho estudios de caso de las experiencias chilena y peruana en esta materia.

Para este autor, la producción empírica en este campo, a pesar de ser escasa, no arroja conclusiones unánimes. Sostiene Cortázar Velarde que la mayoría de los estudios reconocen el efecto positivo de la selección por mérito, mientras que algunos otros proponen mayor cautela y afirman que las designaciones discrecionales de este tipo de funcionarios no siempre atentan contra una mejor gestión de las organizaciones públicas. Los sistemas de selección de la Alta Dirección Pública de Chile (Iacoviello, Llano y Strazza, 2011 y Longo, 2013) y del Cuerpo de Gerentes Públicos del Perú (Iacoviello y Zuvanic, 2006; Ferreira Pinto y Remy Cruz, 2015; Corrales Angulo, 2015) son, precisamente, una mixtura entre sistemas de selección por mérito y por confianza.

Los debates académicos en torno a las bondades de uno u otro criterio para la selección de directivos públicos, o de las alternativas intermedias como las mencionadas, continúan

vigentes y sostenemos que seguirán productivos por cierto tiempo aún. Sin embargo, debemos señalar que estos debates giran en torno a los criterios de selección de directivos públicos, no respecto del resto de los funcionarios que integran el Servicio Civil, sobre los cuales existe consenso en la literatura especializada en cuanto a la necesidad de fortalecer sistemas de selección basados en el mérito en detrimento de los de confianza o afinidad política.

Respecto de este punto, resulta interesante retomar los planteamientos de Koldo Echebarría (2005 y 2008) sobre las “configuraciones burocráticas” que se encuentran presentes en mayor o menor medida en los servicios civiles de los países de la región y de las características que adopta cada una. Para este autor, el Servicio Civil de estos países no se presenta de manera homogénea, y es posible identificar distintas formas que puede adoptar el Servicio Civil en función de su grado de autonomía y de su capacidad:

- a) Una burocracia administrativa clásica con baja capacidad y alta autonomía, que estaría compuesta por aquellos/as funcionarios/as que cumplen funciones operativas o administrativas en los diferentes organismos del Estado. Para el autor, estos funcionarios/as accedieron a sus cargos por criterios principalmente de carácter político antes que meritocrático;
- b) Una burocracia clientelar con baja autonomía y baja capacidad integrada por personas que ingresan al Estado por su grado de confianza con la autoridad política de turno o por su afiliación o adhesión partidaria;
- c) Una burocracia paralela, con baja autonomía y alta capacidad e integrada por personas convocadas en el marco de proyectos o programas específicos bajo modalidades contractuales altamente flexibles y precarias; y
- d) Una burocracia meritocrática con alta autonomía y alta capacidad. Según el autor, esta categoría incluye a los/las funcionarios/as que han ingresado mediante procesos de selección basados en el mérito y que forman parte de carreras administrativas del tipo profesional. Se trata, según el autor, de burocracias que actúan y opinan.

Para Echebarría (2005 y 2008) el fortalecimiento y consolidación de este último tipo de burocracia constituye un elemento clave en pos de la construcción de un Servicio Civil competente y profesional.

En línea con lo planteado por Oszlak (2009), Echebarría afirma que las reformas de los servicios civiles y los procesos de profesionalización en los países de la región han alcanzado en los últimos años, en algunos casos, importantes transformaciones a nivel normativo, pero que no se han desarrollado a nivel de su plena aplicación. Echebarría (2008) sostiene:

Se ha generalizado la elaboración de nuevas leyes de Servicio Civil, la realización de reestructuras formales de la planta ministerial y la adopción

sobre el papel de toda clase de fórmulas innovadoras de organización y gestión de servicios, pero su puesta en práctica ha sido poco efectiva, más allá de las propias burocracias fiscales. El reto de construir burocracias estables y con alta capacidad profesional sigue estando presente en la mayoría de los países de la región. (Echebarría, 2008:43)

Para Echebarría (2008), la poco efectiva puesta en práctica de estas reformas se explica por una combinación de factores de carácter político y de carácter fiscal. Al igual que en otros estudios similares, el estudio sobre los procesos de implementación de estas políticas no es, siquiera, mencionado.

Otros autores han caracterizado al Servicio Civil argentino con un bajo nivel de aplicabilidad de las normas nacionales dictadas. Iacoviello y Chudnovsky (2015) analizan el vínculo entre el Servicio Civil y la capacidad del sector público de implementar políticas a partir de diversas categorías entre las que incluyen la forma en la que se gestionan los recursos humanos dentro de las organizaciones, especialmente respecto a quienes desempeñan funciones directivas. La conclusión a la que arriban es que nuestro país presenta un desarrollo intermedio al observar una profusión de regulaciones con una baja capacidad de aplicación de los procesos de reforma implementados.

Simultáneamente, un estudio sobre el tamaño y las características del sector público de la Argentina, realizado por Diéguez y Gasparín (2016) para el Centro de Investigación en Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), analiza el rol de la burocracia en el ciclo de las políticas públicas y retoma el concepto del papel central del Servicio Civil en el proceso de fortalecimiento de las capacidades estatales. Allí sostienen que el incremento en la cantidad de funcionarios públicos no se traduce, automáticamente, en mayores capacidades estatales en la medida en que las modalidades de reclutamiento y ascenso no respondan a criterios de mérito y profesionalismo.

Como hemos señalado, entonces, en la literatura especializada reciente producida en la región—de la que hemos dado cuenta de manera parcial en los párrafos precedentes—no se analizan los procesos de implementación de las políticas públicas dictadas. Por el contrario, estos estudios dan cuenta de las etapas de diseño y formulación y de las de evaluación. En este punto, cobra especial valor el trabajo que aquí presentamos.

A partir de las falencias identificadas sobre los servicios civiles de la región iberoamericana, los países integrantes de esta región suscribieron un documento doctrinario sobre los principios que debería contener el Servicio Civil en los países de Iberoamérica, a fin de incrementar los niveles de confianza de los ciudadanos en la Administración Pública, en la eficacia gubernamental, en la lucha contra la corrupción y en la capacidad de crecimiento

económico. Este documento, titulado *Carta Iberoamericana de la Función Pública*—en adelante CIFP— (CLAD y Naciones Unidas-DESA, 2003) fue aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, llevada a cabo los días 26 y 27 de junio de 2003, y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

En este documento se establecieron las buenas prácticas que debieran implementarse en cada uno de los países de la región para afianzar la función pública, y asumió compromisos para con cada uno de los subsistemas que componen la gestión de recursos humanos de los países de la región. Se trata, pues, de un marco de carácter genérico para que las administraciones públicas de la región alcancen esos objetivos, aplicable según las particularidades idiosincráticas, históricas y culturales de cada país. Coincidimos con Iacovello y Chudnovsky (2015) en cuanto a que la CIFP constituye un documento clave para la promoción de la profesionalización de los servicios civiles de la región y para el estudio de la implementación de sus reformas.

La CIFP concibió a la gestión de las personas como un sistema integrado y propuso para los subsistemas que lo componen buenas prácticas que los países de la región deberían adoptar. Con este fin, incluyó definiciones sobre los subsistemas de planificación (epígrafes 13 a 15); de organización de la función de recursos humanos (epígrafes 51 y 52); de organización del trabajo (epígrafes 16 a 19); de acceso al empleo (epígrafes 20 a 24); de responsabilidad laboral (epígrafes 40 a 44); de desvinculación laboral (epígrafes 45 y 46); de evaluación del rendimiento (epígrafes 25 al 29); de compensación (epígrafes 30 a 36); de desarrollo (epígrafes 37 a 41); de la función directiva (epígrafes 53 a 56) y de las relaciones humanas y sociales (epígrafes 47 a 50).

La elaboración y aprobación de la CIFP dio lugar a la realización de diversos estudios sobre el grado de implantación de los principios y prácticas allí establecidos en los diferentes países de la región. Entre estos estudios se destaca la *Metodología para el Diagnóstico de la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD, 2010) aprobado por la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado el 1 y 2 de julio de 2010 en Buenos Aires. En esa oportunidad se estableció la importancia de promover el estudio del Servicio Civil de los países de la región en los aspectos sustantivos de la CIFP para caracterizar sus capacidades en una selección acotada de puntos críticos e índices reorganizados en función de la estructura de la CIFP.

Otros estudios también adoptaron las categorías y principios establecidos en la CIFP, como el *Informe de la situación del Servicio Civil en América Latina* (Echebarría, 2006), en el que se compararon dieciocho países de la región o diversos estudios realizados con el fin de

construir un “barómetro de la profesionalización del empleo público” (Iacovello y Chudnovsky, 2015; BID,2014; Iacoviello y Strazza, 2012). En el marco de estos últimos se elaboraron diagnósticos del Servicio Civil de diversos países de la región a partir del análisis de cada uno de los subsistemas de gestión definidos en la CIFP, y se construyeron índices con la finalidad de facilitar la realización de estudios comparativos entre países y etapas.

Estos estudios nos condujeron a adoptar, en el presente trabajo, algunos de los principios, de los procesos y de los instrumentos mencionados en la CIFP como categorías de análisis del proceso de concursos implementado en el SINEP entre 2010 y 2015.

La profesionalización del sector público constituye una materia ampliamente estudiada en la literatura especializada. Varios autores y organismos especializados (CLAD y Naciones Unidas-DESA, 2003; Longo, 2004; Echebarría, 2005; Oszlak, 2009; Longo y Ramió, 2008; Iacovello y Longo, 2013) han sostenido el aporte que este proceso puede realizar a la mejora en las capacidades estatales y en la calidad tanto de las políticas como de los bienes y servicios que los estados producen. Acordamos con Oszlak (2009) cuando afirma:

La profesionalización de los sistemas de Servicio Civil en América Latina forma parte de los esfuerzos que los países de la región han venido llevando a cabo durante las últimas dos décadas para poner a sus Estados al servicio de los procesos de democratización, gobernabilidad, desarrollo y equidad de sus sociedades. (Oszlak: 2009:1)

Longo y Ramió (2009), por su parte, analizan las experiencias de profesionalización del Servicio Civil en las últimas dos décadas en varios países de América Latina y aportan diversos estudios de carácter general sobre el proceso de profesionalización. En ese trabajo, Longo aporta algunas reflexiones que nos serán de utilidad para precisar el concepto de profesionalización. En efecto, en su capítulo titulado “La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión” señala:

La Carta Iberoamericana entiende, en su preámbulo, por profesionalización «la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia. (Longo y Ramió, 2009:45)

Llegado a este punto, estableceremos que los conceptos de “profesionalización del Servicio Civil” y el “ejercicio de una función del tipo profesional en el Servicio Civil” no son conceptos equivalentes ni sinónimos, aunque podamos establecer algunos puntos de contacto entre ellos. En sentido amplio, diremos que puede desempeñarse la función pública de manera

profesional —en los términos que toma Longo de la CIFP— sin poseer un título académico o profesional y, como contrapartida, es posible detentar un título de ese nivel, aplicarlo en el ejercicio de la función pública y no tratarse una función pública profesionalizada conforme a los preceptos de la CIFP, incluso para el caso de aquellos/as que accedieron a esa función en base al mérito.

Para el análisis de los temas y problemas hasta aquí descriptos hemos seleccionado, para su análisis, el proceso de convocatoria y selección de cargos por concurso para el ingreso a la planta permanente del SINEP desarrollados entre los años 2010 y 2015. En este período, el gobierno de la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner dictó una serie de medidas tendientes a cubrir 21.500 cargos vacantes del Estado mediante la modalidad de concursos. A su vez, entró en vigencia —de manera plena— el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), que constituye el colectivo de trabajadores más importantes del Estado Nacional en términos de la cantidad de personas que lo integran, por su interesante densidad y complejidad en sus diferentes subsistemas de gestión y su avanzado estado de implementación respecto del resto de los colectivos laborales del Estado (López y Rubins, 2012; ONEP, 2014; Salas, 2017 y Secretaría de Gobierno de Modernización, 2018).

Como mencionamos precedentemente, el objetivo general del presente trabajo es el de describir las principales características del diseño y de la implementación del proceso de concursos para el ingreso al SINEP entre los años 2010 y 2015, y analizar la forma en la que las decisiones tomadas por el Gobierno Nacional en esta materia y durante ese período han sido llevadas a la práctica. La investigación, cuyos resultados presentamos, permitió dar cuenta de las características que adoptó este proceso y de algunas de las dificultades que se presentaron en su implementación a través de la mirada de un grupo de actores claves en la implementación de este proceso como lo son los integrantes de los Comités de Selección. Como se describe más adelante, se trata del órgano colegiado que tiene a su cargo la implementación de las etapas y la aplicación de los instrumentos de selección correspondientes.

El desarrollo del presente trabajo se presenta en siete capítulos, incluyendo el presente.

En los Capítulos I y II hemos presentado un resumen y una introducción al estudio realizado, respectivamente.

En el Capítulo III presentamos el enfoque metodológico que hemos adoptado, basado en la articulación de diferentes estrategias metodológicas de carácter cuali y cuantitativo. En ese capítulo fundamentamos esa elección y describimos los tipos de datos, de análisis y de vinculaciones entre ellos que hemos realizado.

En el Capítulo IV hemos analizado las principales características del subsistema de acceso al empleo desde el punto de vista normativo y respecto a los concursos implementados con anterioridad.

En el Capítulo V desplegamos el análisis que hemos realizado, en el que integramos la información cuantitativa y cualitativa. El Capítulo VI contiene algunas consideraciones sobre los procesos de revisión de concursos anteriores y de convocatoria a nuevos durante el período 2016-2018.

En el Capítulo VII hemos desplegado una revisión general del trabajo y hemos desarrollado las principales conclusiones a las que arribamos a partir de los hallazgos obtenidos. Asimismo hemos propuesto, en este Capítulo, algunas líneas de trabajo para investigaciones futuras.

El/la lector/a podrá encontrar en el Capítulo VIII un cuadro comparativo de las diferentes normas que regulan los procesos de selección en el ámbito del SINEP en base a categorías analíticas tomadas de la CIFP, así como la guía para la realización de las entrevistas que hemos realizado.

Por último, en el Capítulo IX se enumera la bibliografía utilizada, así como la normativa nacional consultada con la fecha de su correspondiente publicación en el Boletín Oficial y los sitios web utilizados.

La redacción del informe y las entrevistas fueron confeccionadas en un lenguaje no discriminatorio en razón del sexo. Al respecto hemos seguido las orientaciones del Informe sobre el lenguaje no sexista elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre Igualdad de Género y Diversidad del Parlamento Europeo (2008) respecto a la no utilización de la forma gramatical masculina como genérica en la medida en que dicho uso contribuye al ocultamiento y a la exclusión de los otros géneros y de sus experiencias.

Capítulo III

Estrategias metodológicas para la construcción de datos sobre la implementación de políticas públicas

El presente trabajo de investigación se desarrolló desde un enfoque metodológico basado en la articulación de diferentes estrategias metodológicas de carácter cuali y cuantitativo.

Para ello, hemos adoptado la perspectiva de Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2010) según la cual los procesos de construcción, análisis y vinculación de los datos —de tipos cuantitativos y cualitativos— se realizan en un mismo estudio con el objetivo de alcanzar una representación más abarcativa y completa del fenómeno estudiado.

A su vez, adherimos a los conceptos formulados por Barzelay y Cortázar Velarde (2004) en su elaboración de una metodología para el estudio de casos de buenas prácticas en gerencia social y que resultan de gran utilidad al momento de estudiar una práctica social. Se sintetizan del siguiente modo:

1. El interés por los estudios de carácter instrumental en lugar de los de carácter intrínseco.
2. La consideración de la necesidad de escuchar a los actores que han participado de una determinada experiencia en lugar de analizar, únicamente, el discurso oficial.
3. El énfasis en el análisis de las prácticas gerenciales en lugar de la evaluación del impacto de una determinada política.

Barzelay y Cortázar Velarde (2004) señalan que el estudio de experiencias singulares puede estar motivado por el interés en comprenderlas por su valor intrínseco a la experiencia misma o como medio o instrumento para comprender las características o aspectos generales de otros procesos. En este sentido, el presente trabajo está orientado a estudiar las características que adoptó la implementación de estos concursos ya que los resultados que obtengamos podrían ser de utilidad para otros procesos de este tipo.

Por otro lado, adoptamos una perspectiva metodológica que implica indagar no solo en los aspectos referidos a la formulación de una determinada política pública o al discurso oficial, sino que también nos posibilite considerar las prácticas y los procesos reales que se suceden en las diferentes instancias de su implementación. En este sentido, adoptaremos la perspectiva de Barzelay y Cortázar Velarde (2004) en la que las fuentes de evidencia para el estudio de las prácticas en gerencia social no deben ser tomadas solamente del discurso oficial, representado en normas, proyectos, reglamentos, etc., sino que deben poder ser relacionados con factores del contexto y de la interacción entre los actores intervinientes

En este sentido, consideramos que el análisis de la normativa dictada y de los discursos y las prácticas de los funcionarios encargados de llevar adelante los procesos de concursos señalados constituye una fuente significativa a considerar para el estudio de este proceso.

El presente trabajo se desarrolló a partir de una primera etapa en la que se revisó la literatura especializada en temas de Servicio Civil y sobre los procesos de profesionalización del empleo público implementados en los países de la región en las últimas décadas. Con posterioridad, se revisó la literatura sobre los procesos de concursos para el ingreso a la Administración Pública Nacional, implementados en la Argentina a partir de la recuperación democrática: libros, revistas científicas, estudios, artículos de naturaleza académica, ponencias en congresos especializados e informes realizados sobre este y otros procesos similares en nuestro país y en la región.

Este relevamiento nos permitió conocer, con mayor profundidad, las características de las políticas dictadas así como sus resultados. En particular, prestamos especial atención a los concursos desarrollados en la Argentina entre los años 1991 y 2008, dada su magnitud y extensión temporal. Los resultados de esos concursos nos posibilitaron realizar comparaciones entre ambos períodos y formular nuevos interrogantes a partir de la continuidad de algunos fenómenos observados. Por otro lado, hemos observado la poca presencia de estudios sobre los procesos de implementación de políticas públicas referidas al Servicio Civil en la literatura especializada de la Región.

En la etapa siguiente, se recabó información cuantitativa destinada a obtener un panorama amplio y exhaustivo de los procesos de reclutamiento y selección para el ingreso a la planta permanente del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), desarrollados entre los años 2010 y 2015, intentando describir y analizar las características de la política pública definida por el Gobierno Nacional de ese momento, la normativa dictada y los principales resultados desde un punto de vista cuantitativo, estadístico y poblacional respecto del universo de trabajadores/as pertenecientes al SINEP.

Para seleccionar el período de análisis (2010-2015) tomamos en cuenta que las convocatorias a cubrir cargos por concurso para el ingreso al SINEP se dispusieron a partir del año 2010, luego de su entrada en vigencia –dispuesta en el año 2009- y hasta la finalización del mandato de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner.

Apuntamos a explorar correlaciones entre variables que permitan describir el desarrollo de ese proceso. Las fuentes trabajadas fueron las siguientes:

1. La normativa dictada en la materia (leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones y convenios colectivos de trabajo), que permitió dar cuenta de la política pública formulada en el período mencionado;

2. Portales web del organismo rector en materia de Empleo Público y de jurisdicciones y organismos que han desarrollado procesos de selección en este período;
3. Informes sobre el desarrollo y los resultados del proceso implementado. Básicamente, informes producidos —o requeridos especialmente para esta investigación a través del derecho de acceso a la información pública consagrado en la Ley N° 27.275 ([B.O. del 26/9/2016](#)) —por las áreas específicas del Estado Nacional en la materia (Oficina Nacional de Empleo Público, ex Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, ex Ministerio de Modernización y Secretaría de Gobierno de Modernización).

Cabe destacar que mi recorrido laboral previo en áreas de personal de diferentes organismos y jurisdicciones del Sector Público, así como mi paso por la ex Subsecretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, me facilitaron el acceso a las fuentes y a las personas entrevistadas.

A partir de los documentos e informes relevados, se realizó un análisis de las principales características del SINEP y de los concursos para el ingreso al Servicio Civil de Argentina desde una perspectiva normativa e histórica.

Para el análisis del desarrollo de los procesos de concursos para el ingreso al SINEP implementados entre 2010 y 2015 utilizamos los principios, mecanismos, procedimientos e instrumentos que, en materia de concursos para el ingreso al Servicio Civil, señaló la CIFP en la medida en que constituyen elementos que han sido utilizados en la evaluación del Servicio Civil de distintos países de la región, como se señaló en el Capítulo II.

En función de ello, analizamos los principios de imparcialidad, especialización y transparencia de los Comités de Selección, el desarrollo y aplicación de las diferentes etapas e instrumentos de selección y el proceso de elaboración de los perfiles de los cargos que fueron concursados. Para realizar este análisis pusimos *en diálogo* los principios de la CIFP con la normativa del SINEP dictada en la materia de manera de facilitar la comparación de los resultados con otras investigaciones realizadas en nuestro país y en la Región.

Con posterioridad, se analizaron las características socio-laborales del personal que fue designado por concurso en el período estudiado y las comparamos con las características que presentaba el personal del SINEP al inicio del proceso, con el objeto de identificar el impacto que pudo haber tenido el proceso analizado desde el punto de vista de la población del SINEP. En particular, prestamos atención a la cuestión de la edad, de la formación y del género del personal ingresante, así como el nivel de cumplimiento de la normativa sobre ingreso de personal con discapacidad certificada, en la medida en que constituyó una política pública muy marcada durante ese período. Hemos seleccionado estas dimensiones por su relevancia en la

bibliografía especializada y por la posibilidad de comparar los resultados de otras investigaciones.

Luego, hemos complementado esta etapa con otra de carácter cualitativo que nos permitió indagar con mayor profundidad en el análisis de las categorías señaladas precedentemente. Esto nos permitió dar cuenta de la perspectiva de uno de los principales actores que han participado en esos procesos, de manera de conocer sus intereses, interpretaciones, motivaciones y criterios y, de este modo, aproximarnos al estudio de los contextos y a la comprensión de los sentidos que estos le confieren a la acción.

Para ello hemos identificado a cierto tipo de actores que han intervenido en los procesos de concursos. Se trata de los integrantes de los Comités de Selección que intervinieron en los concursos desarrollados en el período estudiado.

Como se explicará con mayor detalle en el Capítulo IV, los Comités de Selección constituyen órganos colegiados integrados por personas provenientes de diferentes organizaciones, disciplinas y trayectorias, y tuvieron la función de llevar adelante todo el proceso de selección, tanto en lo que respecta a la elaboración del perfil del cargo a concursar, como en cuanto a la elaboración de los instrumentos de selección y al proceso de selección propiamente dicho. Es decir, son responsables de la evaluación de antecedentes de los postulantes, la toma y evaluación de las pruebas técnicas, las entrevistas y, finalmente, de la elaboración del orden de mérito de los postulantes.

Por ello, hemos considerado que escuchar la voz de estos actores resulta de gran valor y utilidad a los fines del presente estudio ya que los datos construidos a través de entrevistas permiten entender los sentidos y significados que otorgan las personas a sus comportamientos, a sus interacciones, procesos y vivencias. El propósito de las entrevistas no es medir variables ni realizar análisis estadísticos (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista, 2010:409).

En cuanto al tamaño de la muestra correspondiente a la indagación cualitativa, adherimos a la perspectiva³ que sostienen Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista (2010):

En la indagación cualitativa el tamaño de muestra no se fija a priori (previamente a la recolección de los datos), sino que se establece un tipo de caso o unidad de análisis y a veces se perfila un número relativamente aproximado de casos, pero la muestra final se conoce cuando los casos que van adicionándose no aportan información o datos novedosos (“saturación de

³Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista retoman esta perspectiva de la *teoría fundamentada* propuesta por Barney Glaser y Anselm Strauss en su libro *The discovery of Grounded Theory* (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista, 2010:492)

categorías”), aun cuando agreguemos casos extremos. (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista, 2010:94)

Por otro lado, la entrevista a expertos en los diferentes temas constituye una herramienta de gran valor para dilucidar un problema de investigación toda vez de que se trata de actores idóneos de un determinado proceso o política implementada. Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista afirman:

En ciertos estudios es necesaria la opinión de individuos expertos en un tema. Estas muestras son frecuentes en estudios cualitativos y exploratorios para generar hipótesis más precisas o la materia prima del diseño de cuestionarios. (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista, 2010:94)

Para seleccionar a las personas entrevistadas se utilizó un muestreo no probabilístico intencional —muestra disponible o accesible— con el objetivo de recolectar sus percepciones acerca del fenómeno de estudio.

Los/las entrevistados/as fueron seleccionados/as en función de la accesibilidad a dichas personas y a su participación en los procesos estudiados. Se trató de entrevistar a personas de diferentes formaciones disciplinares y que hayan integrado comités de selección en diferentes organismos y etapas dentro del período bajo análisis, de manera de disminuir el sesgo que podría existir por esas causales.

En este marco hemos realizado un total de quince entrevistas, entre el 15 de noviembre de 2018 y el 22 de febrero de 2019. Del total de entrevistados/as, nueve son varones y seis son mujeres, con edades comprendidas entre los 33 y los 56 años, con un promedio de edad de 41 años. La totalidad de ellos/as son profesionales en diversas disciplinas entre las que encontramos: Abogacía, Comunicación Social, Economía y Administración. Del total de entrevistados/as, solo tres habían integrado comités de selección con anterioridad a este período, mientras que los doce restantes cumplieron esta función por primera vez en el SINEP y durante el período considerado.

En cuanto a las jurisdicciones en las que desarrollaron sus funciones, encontramos que los/las entrevistados/as integraron Comités de Selección en los ex Ministerios de: Educación, Cultura, Interior, Agricultura, Ganadería y Pesca, Justicia, Seguridad, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Relaciones Exteriores y Culto, Economía y Finanzas Públicas, en la Agencia Nacional de Seguridad Vial, en el Instituto Nacional de Semillas y en la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

En cuanto a la realización de las entrevistas, hemos adoptado las recomendaciones realizadas por Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista (2010) para su administración. El formato de las entrevistas adoptó un carácter semi-estructurado, ya que se

buscó incitar el relato del/la entrevistado/a y evitar “cortar el hilo” de lo narrado. A su vez, las preguntas se organizaron mediante una *Guía para el Desarrollo de las Entrevistas* el que se encuentra detallado en el Capítulo VI.

Las preguntas fueron organizadas en tres partes.⁴ Las primeras fueron destinadas a obtener información general de los entrevistados (edad, sexo, formación académica, jurisdicción en la que cumplió esa función y si cumplió una función similar con anterioridad al año 2010).

El segundo grupo de preguntas estuvo dirigido a que los entrevistados nos cuenten su perspectiva general sobre el proceso en el que participaron, con preguntas amplias y repreguntas en función de la respuesta obtenida (“¿cómo describirías esa experiencia?” o “¿cómo fuiste convocado para esa función?”).

Por último, un tercer grupo de preguntas estuvo orientado a obtener información más específica sobre las etapas y características del proceso (“¿qué podés contarnos del desarrollo de cada una de las etapas del proceso de selección?”, “¿cómo fue la elaboración del perfil del cargo?”, “¿considerás que el proceso permitió seleccionar al mejor candidato para ese puesto?, ¿por qué?”).

Del mismo modo que los grupos de preguntas descriptas previamente, se realizaron repreguntas para obtener mayor información o detalle de las respuestas, o bien para precisar conceptos.

Finalmente, se le preguntó a los entrevistados si deseaban formular alguna pregunta o realizar algún comentario y se les agradeció el tiempo dedicado a la entrevista.

En cuanto al proceso de organización y preparación de los datos y su análisis, así como en cuanto a los procesos de confiabilidad cualitativa, hemos adoptado nuevamente los criterios y las recomendaciones de Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista (2010).

Los datos se organizaron por tema y se agruparon en una planilla de cálculo de Microsoft Excel. Luego, estos fueron codificados con el fin de tener una descripción más completa y de eliminar la información que resultaba irrelevante.

El proceso de codificación se efectuó en dos niveles: en el primero se codificaron las unidades en categorías, mientras que en el segundo se compararon las categorías con el objeto de agruparlas y vincularlas identificando similitudes, diferencias o vinculaciones entre ellas. Los segmentos identificados como relevantes fueron extraídos para ser utilizados, luego, como ejemplos de la categoría en la redacción final.

⁴Al comienzo de las entrevistas, se informó a los/las entrevistados/as el objeto de esta y su carácter anónimo, con el fin de que puedan sentirse plenamente libres de responder cada pregunta. A su vez se les aseguró que la información que nos interesa obtener es de carácter general sobre el proceso bajo estudio y no sobre aspectos o cuestiones particulares.

Finalmente, articulamos los enfoques cuantitativo y cualitativo en la consideración de cada una de las variables analizadas.

Capítulo IV

Los concursos para el ingreso al Servicio Civil de Argentina.

Antecedentes normativos e históricos

En el presente capítulo analizamos las principales características normativas del Servicio Civil Argentino en cuanto al subsistema de ingreso así como los principios, mecanismos, procedimientos e instrumentos que estableció la Carta Iberoamericana de la Función Pública para este subsistema, en los países de la región Iberoamericana. También analizamos los antecedentes históricos del ingreso por concurso al Estado Nacional Argentino lo que nos permitirá, más adelante, identificar algunas continuidades en los procesos implementados en otros momentos históricos.

a. El ingreso por concurso al Servicio Civil de Argentina.

El Servicio Civil argentino ha sido objeto de importantes transformaciones normativas desde la recuperación democrática hasta el presente.

En primer lugar debemos señalar que la Constitución de la Nación Argentina ([B.O. del 23/8/94](#)) en su artículo 14 bis consagra, entre otros aspectos, el derecho al trabajo y a la estabilidad del empleado público con requisito de su idoneidad.

En función de estos principios, las distintas regulaciones que se dictaron en la materia establecieron que el ingreso a la Administración Pública Nacional estará sujeto a la previa acreditación de las condiciones de conducta e idoneidad para el cargo y se estableció que el régimen de estabilidad comprenderá, exclusivamente, al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan.

Entre las regulaciones más importantes se destacan la sanción de la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público N° 24.185 (en adelante Ley de Negociación Colectiva), promulgada en diciembre de 1992 ([B.O. del 22/12/92](#)). Esta Ley consagró el derecho a la negociación colectiva de los/las empleados/as públicos/as nacionales y estableció un régimen específico de negociación colectiva respecto del régimen de negociación colectiva general comprendido en la Ley 14.250 ([B.O. del 20/10/53](#)).

En cuanto al dictado de legislación en materia de democratización de las relaciones laborales en el Sector Público, también se destaca la sanción de la Ley 23.544 ([B.O. del 15/1/88](#)) que ratificó el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N° 154 sobre fomento de la negociación colectiva. Este Convenio estableció que las negociaciones que

tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores/as, por una parte y una organización o varias organizaciones de trabajadores/as, por otra, con el fin de fijar las condiciones de trabajo y empleo y regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, se aplica también en el ámbito de la Administración Pública. Al respecto, coincidimos con Salas (2017) en cuanto a que

La Administración Pública traspasó los límites del paradigma estatutario en el establecimiento unilateral de las condiciones laborales de sus empleados para consagrar uno en el que ellos, organizados gremialmente, se comprometen y participan en el diseño y control de los diversos institutos que hacen a su carrera y profesión. El diálogo social institucionalizado constituye un interesante requisito para empujar a una mayor democratización en las relaciones laborales y para el aseguramiento de trabajos decentes pero, conjuntamente, para consolidar una gestión pública, efectiva, democrática y de tinte republicano. (Salas, 2017:3)

Por su parte, la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 (en adelante Ley Marco), promulgada el 8 de octubre de 1999 ([B.O. del 8/10/99](#)) y su Decreto Reglamentario N° 1421/02 ([B.O. del 9/8/02](#)) establecieron las condiciones, derechos y obligaciones de los/las trabajadores/as de la Administración Pública Nacional.⁵

Para esta Ley los derechos y garantías allí establecidos constituyen *mínimos* que no pueden ser desplazados en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la Ley de Negociación Colectiva.

Entre estas regulaciones, se establecieron los requisitos e impedimentos para el ingreso, la naturaleza de la relación de empleo, los derechos, deberes y prohibiciones del personal que integra el Servicio Civil, el régimen disciplinario, las causales de egreso y la creación del Fondo Permanente de Capacitación Recalificación Laboral.

En materia de condiciones de ingreso la Ley Marco estableció como requisito para el ingreso al Servicio Civil la previa acreditación de la idoneidad para el cargo, verificable mediante mecanismos de selección a reglamentarse con posterioridad. En idéntico sentido, determinó que el derecho a la estabilidad en el empleo público solo procede en la medida en que el funcionario público es designado mediante un proceso de concurso.

Por su parte, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (en adelante CCTG), homologado por Decreto 214 de marzo de 2006([B.O. del 1/3/06](#)), que fue suscripto por la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y por la

⁵ La Ley Marco no incluyó en su ámbito de aplicación a los/las trabajadores/as de los poderes Legislativo y Judicial como tampoco a las personas que trabajan en las provincias argentinas o para los gobiernos locales.

Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) en representación de los trabajadores/as, por una parte, y por la representación del Estado Nacional, en calidad de empleadora, también estableció regulaciones, aunque de manera más específica que la Ley Marco, en materia de condiciones de ingreso, naturaleza de la relación de empleo público, obligaciones del empleador, derechos, obligaciones y deberes del personal integrante del Servicio Civil, condiciones de egreso, movilidad y carrera del personal, promoción, selección, evaluación del desempeño, capacitación, relaciones laborales y estableció mecanismos para la solución de conflictos colectivos laborales.⁶

Respecto del ingreso al Servicio Civil, el artículo 11 reafirmó el principio de acreditación de las condiciones de conducta e idoneidad detalladas en la Ley Marco e incorporó la necesidad de asegurar los principios de publicidad, transparencia e igualdad de oportunidades y de trato en el acceso a la función pública.

El CCTG habilitó la negociación y posterior suscripción de convenios colectivos de carácter particular que tratan aquellos asuntos no acordados en el Convenio Colectivo General y que, básicamente, regulan aspectos específicos de los regímenes de carrera: ingreso, promoción, capacitación, y régimen retributivo. En este marco se suscribió el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (en adelante SINEP), homologado por Decreto 2098/08 ([B.O. del 5/12/08](#)).

El SINEP, que originariamente estuvo integrado por el personal incorporado al anterior SINAPA⁷, constituye el régimen laboral que agrupa la mayor parte de los trabajadores de la Administración Pública Central (ministerios, secretarías, subsecretarías) y de los organismos descentralizados más importantes del Estado Nacional. Este Convenio Colectivo Sectorial se formuló respetando los principios establecidos en la Ley Marco y el CCTG, y alcanzó un mayor nivel de despliegue de cada uno de los subsistemas de gestión de las personas, como es el caso del subsistema de selección.

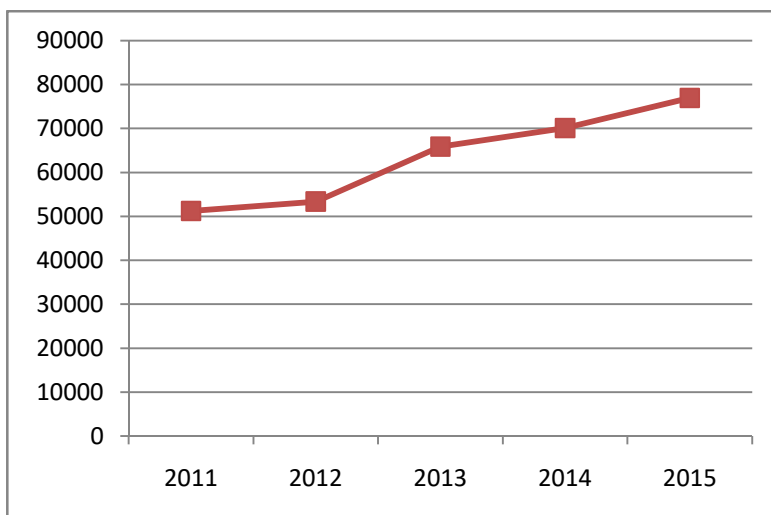
Dentro del Estado Nacional, el SINEP constituye el escalafón más numeroso y, en el período que es objeto del presente trabajo, este colectivo ha crecido de manera significativa, como puede observarse en el Gráfico N° 1. A su vez, el informe Trimestral de Empleo Público de la Secretaría de Modernización (2018), señaló que los escalafones que experimentaron el mayor crecimiento durante el período 2011-2015 fueron el SINEP —50,2%— y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) —33,1 %—, mientras que los dos restantes exhibieron un incremento bastante menos pronunciado —el Instituto Nacional de

⁶Un estudio más detallado de las características de la Ley Marco y del CCTG puede consultarse en Salas (2017).

⁷Con posterioridad al dictado del Decreto 2098/08, otros colectivos de trabajadores/as que no integraban originalmente el SINAPA fueron re-encasillados al escalafón SINEP.

Tecnología Agropecuaria (INTA), 9,9 % y el Personal Civil y Docente Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (PECIFA), 7,8%.

Gráfico N° 1. Evolución de los puestos de trabajo del Escalafón SINEP.



Elaboración propia. Fuente: Base Integrada de Empleo Público

El SINEP, en términos comparativos respecto del régimen SINAPA —que lo precedió y respecto de los temas de interés de este estudio— incorporó, entre otras, medidas tendientes a facilitar el ingreso y la permanencia de profesionales, así como el reconocimiento a aquellos/as trabajadores/as no profesionales que finalizan sus estudios durante su trayectoria laboral y pueden acceder a cargos profesionales.

b. Los concursos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Principios, mecanismos, procedimientos e instrumentos.

Como mencionamos en el Capítulo II, la Carta Iberoamericana de la Función Pública identificó un conjunto de principios, mecanismos, procedimientos e instrumentos para que los servicios civiles de los países de la región incrementen los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, en la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción y en la capacidad de crecimiento económico sustentable, y contribuyan al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez de sus sistemas democráticos.

En materia de acceso al empleo incluyó un conjunto de principios básicos que deben cumplirse, los tipos de instrumentos que deben ser utilizados y las garantías que debe asegurar el subsistema, tanto destinados a los/las postulantes como a los/las ciudadanos/as en general.

Estos principios, instrumentos y garantías nos resultaron de utilidad para construir las categorías de análisis de los concursos que hemos estudiado y de los que damos cuenta en el presente trabajo.

En cuanto a los principios básicos del subsistema de acceso al empleo, la CIFP consideró que los países deben asegurar que los procesos de selección aseguren:

- la publicidad de los procesos;
- la transparencia en la gestión del proceso y en el funcionamiento del órgano de selección;
- la especialización de los órganos encargados de gestionar y resolver los procesos de selección;
- la imparcialidad de estos órganos;
- la fiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los postulantes;
- la elección del mejor candidato de acuerdo a criterios de mérito y capacidad y
- la eficacia, eficiencia y agilidad de los procesos y a la transparencia en su gestión, así como al funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección.

Respecto de los tipos de instrumentos, la CIFP describió cuatro que debieran estar presentes en todo proceso de selección, según el siguiente detalle:

- Análisis de información biográfica de candidatos y valoración de méritos y referencias.
- Superación de pruebas de conocimiento orales o escritas, de aptitudes o capacidades cognitivas o físicas; ejercicios y simulaciones demostrativos de posesión de habilidades y destrezas; cursos selectivos de formación; períodos de prueba o prácticas.
- Superación de pruebas psicométricas para exploración de rasgos de personalidad y exámenes médicos.
- Entrevistas de selección.

Por último, las garantías fueron formuladas como:

- La protección eficaz de la profesionalidad e imparcialidad de los órganos que gestionan y resuelven los procedimientos.
- La efectividad de principios de igualdad y no discriminación, igualdad de género e inclusión de minorías, incorporando medidas activas de discriminación positiva o acción afirmativa.

En el capítulo subsiguiente, analizaremos la presencia de estos principios, instrumentos y garantías en los procesos de concursos implementados en el SINEP durante el período 2010-2015.

c. Antecedentes históricos del ingreso por concurso al Servicio Civil

En cuanto a los concursos implementados por el Estado Nacional Argentino para el ingreso al Servicio Civil, podemos identificar un extenso y, a la vez, complejo recorrido. Luego de la recuperación democrática, operada en la Argentina en el año 1983, las políticas de acceso a la función pública conforme al mérito de los postulantes tuvieron impulso de manera significativa varios años después.

Del período comprendido entre 1983 y el año 1991, a partir del cual entró en vigencia el SINAPA, no abundan las regulaciones y experiencias en esta materia, con excepción de algunos colectivos laborales específicos, como el sector docente, el de la salud, el del servicio exterior de la Nación y el del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

En la misma línea, sostiene Salas (2015):

En ese lapso se han sancionado varios estatutos y escalafones en el ámbito del personal estudiado, pero su aplicación real fue bastante deficitaria. En materia de selección nunca se expedieron los reglamentos por lo que, en los hechos y mediante argucias legales, se validaron ingresos sin concurso y en franca falta de respeto al principio de igualdad entre los ciudadanos. (Salas, 2015:16)

Con posterioridad, en el período en el que estuvo vigente el SINAPA (1991-2008) se cubrieron por concurso público un total de 9.826 cargos, lo que representó, aproximadamente, un tercio de los cargos presupuestados a enero de 2008 (ONEP, 2009).

Entre los resultados más relevantes de este largo proceso, se destacan los siguientes (ONEP, 2009):

- El 61% del total de las convocatorias fue realizado solo por dos jurisdicciones: el ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la Presidencia de la Nación. Las restantes jurisdicciones no acumulan, cada una, más del 10%, lo que da cuenta de la gran heterogeneidad en la implementación de esa política.
- Del total de cargos concursados en ese período, un 82% correspondió a cargos simples, mientras que un 12% se trató de convocatorias para ocupar cargos ejecutivos o de conducción.

- Un 31,4% de las convocatorias corresponde a cargos de tipo administrativo; un 27,9% a cargos de dirección o jefaturas; y un 20,4% a cargos correspondiente a funciones profesionales.
- La evolución de las convocatorias estuvo fuertemente condicionada por las circunstancias políticas, económicas y sociales que atravesó el país.

Más adelante, retomaremos el análisis de estas características con la intención de identificar su presencia en los concursos desarrollados en el SINEP entre los años 2010 y 2015.

Capítulo V

Los concursos para el ingreso a la planta permanente del SINEP durante el período 2010-2015. Análisis de la política pública y de su implementación

En el presente Capítulo damos cuenta de las características que adoptó la política pública de cobertura de cargos por concurso para el ingreso al SINEP entre los años 2010 y 2015, así como de las principales dificultades que se presentaron en su implementación. Para ello consideramos el punto de vista de los integrantes de los órganos de selección que hemos entrevistado y analizamos los resultados de los concursos implementados en cuanto a las designaciones en los cargos de planta permanente del SINEP efectuadas durante el período analizado.

Luego de la entrada en vigencia del SINEP, y en el período comprendido entre enero de 2010 y diciembre de 2015, el Gobierno Nacional dictó una serie de medidas tendientes a concursar un número significativo de cargos de planta permanente, principalmente en el SINEP.

Inicialmente, con el dictado de la Decisión Administrativa N° 506 del 2 de diciembre de 2009 ([B.O. del 3/12/09](#)), se estableció la normativa para la cobertura de vacantes de la planta permanente en el ámbito del SINEP y se sentaron las bases de otras decisiones similares que se fueron dictando —periódicamente— en el mismo sentido.

Esta normativa ordenó un relevamiento de los cargos vacantes y de aquellos que se encontraban cubiertos de manera transitoria, la creación de un espacio de difusión pública de las convocatorias que se realizarán en el futuro con el objeto de transparentar y simplificar el acceso ciudadano a la información necesaria para postularse al ingreso a la Administración Pública.

A su vez, se conformó un Comité para la Coordinación de los procesos de Planificación de las dotaciones de Personal con el fin de asegurar la provisión de las dotaciones de cargos y de personal permanente que permitan la cobertura, y se autorizó la convocatoria por concurso de los primeros mil cargos vacantes del SINEP.

Con posterioridad, a través de la Decisión Administrativa N° 1.126 del año 2012([B.O. del 9/11/12](#)) se volvió a autorizar la cobertura mediante concurso de otros 5.000 cargos vacantes. Para acelerar la puesta en marcha se instruyó a las jurisdicciones y entidades a remitir la información dentro de los 30 días hábiles de vigente, junto con la solicitud de autorización para la cobertura.

Luego, en el año 2014 se dispuso una nueva cobertura mediante concursos de otros 7.500 cargos vacantes en el SINEP, a través de la Decisión Administrativa N° 609/14([B.O. del 7/8/14](#)). Finalmente, en el año 2015 y mediante el Decreto 1118/15([B.O. del 16/6/15](#)), se dispuso lo mismo con 8.000 cargos vacantes adicionales. En resumen, durante el período comprendido entre la entrada en vigencia del Régimen del SINEP⁸ y hasta la finalización del mandato presidencial de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner⁹, se dispuso la convocatoria de un total de 21.500 cargos vacantes de la planta permanente de los organismos de la Administración Central y descentralizada del Estado Nacional. De este universo, se efectivizaron un total de 21.497. Es decir, prácticamente la totalidad de los cargos anunciados.

En paralelo a las primeras convocatorias a concurso, se reglamentó el Régimen de Selección de Personal para el Sistema Nacional de Empleo Público (en adelante Régimen de Selección) a través de la Resolución N° 39/10 de la ex Secretaría de la Gestión Pública ([B.O. del 25/3/10](#)). Con este Régimen se definieron los procesos, instancias y requerimientos que se llevarán a cabo para cubrir los cargos de planta permanente de este Convenio Colectivo Sectorial, entre las que destacamos los siguientes:¹⁰

- los tipos de convocatoria que podrán utilizarse para la cobertura de los cargos vacantes (general y abierta);
- los parámetros para la organización anual de la oferta de empleo público;
- las bases que deberá contener cada convocatoria, así como las condiciones mínimas de su difusión;
- las formas y plazos para la inscripción de los postulantes;
- las responsabilidades, pautas de funcionamiento y condiciones de integración de los Comités de Selección;
- la participación de veedores gremiales y de organismos o sectores específicos;
- las etapas e instrumentos de selección; y
- las instancias recursivas contra las decisiones del Comité de Selección.

El Régimen de Selección fue modificado parcialmente a lo largo del período en tres oportunidades¹¹. La más significativa se produjo en el año 2015, a través de la Resolución de la

⁸Si bien la entrada en vigencia del SINEP se dispuso a partir del 1° de diciembre de 2008, el proceso de reencasillamiento del personal al nuevo escalafón se desarrolló a lo largo del año 2009 y las convocatorias a cubrir los cargos vacantes de este escalafón se dispusieron desde el año 2010.

⁹El mandato del Gobierno de la Dra. Kirchner concluyó el 9 de diciembre de 2015. Sin embargo, hemos decidido tomar como fecha de finalización del período de este estudio el 31 de diciembre de 2015, en la medida en que la información cuantitativa que hemos analizado abarca el ejercicio presupuestario que finalizó en esa fecha.

¹⁰Un resumen —agrupado temáticamente— de las principales características del Régimen de Selección del SINEP puede consultarse en el Capítulo VIII del presente trabajo.

¹¹La Resolución ex-SGP N° 39/10 sería modificada y complementada por las Resoluciones de la ex Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa N° 467/12([B.O. del 21/11/12](#)); 468/14([B.O. del 2/10/14](#)); 166/15 ([B.O. del 24/8/15](#))y 83-E/17 ([B.O. del 29/8/17](#))de la Secretaría de Empleo Público, todas dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

ex Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa N° 166/15 ([B.O. del 9/11/15](#)) mediante la cual se establecieron cambios en la conformación y funcionamiento de los Comités de Selección, en la publicidad de las convocatorias y en los procesos de cobertura de cargos reservados para personas con discapacidad certificada.

Entre las principales modificaciones introducidas por la mencionada Resolución se destacan: la determinación que por lo menos el 50% de los miembros del Comité de Selección no deberá estar vinculado laboral o contractualmente con las Jurisdicciones Ministeriales o Entidades Descentralizadas en cuya dotación se integren los cargos; se introduce la posibilidad de difusión de las convocatorias a través de las redes sociales y se elimina la obligatoriedad de su publicación en dos diarios de circulación nacional como se mencionaba en la anterior Resolución; se establece que los Comités podrán funcionar, extraordinariamente, con tres de sus miembros; se realizan aclaraciones relativas a los títulos requeridos para cada categoría y cambios en los procesos de concursos para cargos reservados para personas con discapacidad en cuanto a las adecuaciones necesarias en los requisitos de los perfiles.

a. Desarrollo de los procesos de selección.

Del total de cargos convocados en el período, más de ocho de cada diez se correspondieron a cargos comprendidos en el SINEP (83,3%). De este universo, el resultado durante el período es el que se muestra en el Gráfico N° 2. Como podemos observar, es significativa la cantidad de concursos en proceso o no iniciados, a diciembre de 2015 (76%).

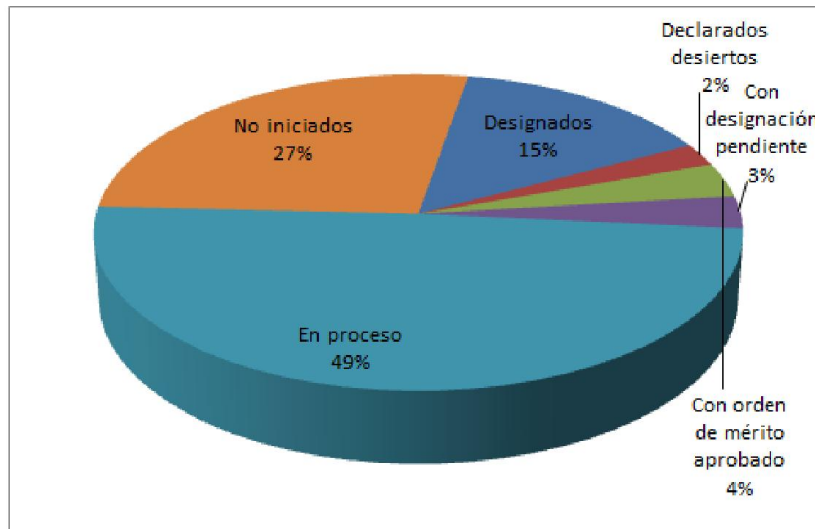
El porcentaje de personas designadas sobre el total de cargos convocados alcanza solo a un 15%, y el total de procesos de selección concluidos (*designados y con orden de mérito aprobado y con designación pendiente*) alcanzó el 21%.

Cabe señalar que, desde el dictado del Decreto 491/02 ([B.O. del 13/3/2002](#)) el Poder Ejecutivo Nacional concentró las facultades de designación de personas en el Estado, que hasta ese momento recaían en los/las Ministros/as, Secretarios/as de Presidencia o titulares de organismos descentralizados. Esta medida incluyó a las designaciones por concurso, lo que significó que el acto administrativo de designación pasó a ser de nivel de Decreto en lugar de Resolución o Disposición.¹²

Esta medida se mantuvo vigente hasta enero del año 2016, fecha en que fue derogada por el Decreto N° 223/16 ([B.O. del 20/1/2016](#)).

¹²El período analizado es el comprendido entre los años 2010 y 2015. Las designaciones efectuadas con posterioridad a diciembre de 2015 en los concursos cuyos órdenes de mérito habían sido aprobados por los Comités de Selección respectivos o cuyas designaciones se encontraban en trámite son consideradas en el Capítulo VI.

Gráfico N° 2. Estado de avance de los concursos del SINEP a diciembre de 2015.



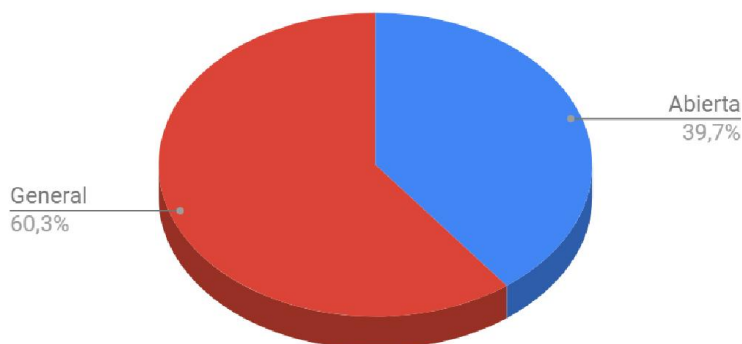
Elaboración propia. Fuente: Oficina Nacional de Empleo Público

Las convocatorias se realizaron según los tipos de convocatoria que estableció el Régimen de Selección:

- Las convocatorias de carácter general, a las que puede postularse solo el personal comprendido en el SINEP y pueden ser utilizadas para los cargos de niveles B, C y D del agrupamiento general y A del especializado; y,
- Las convocatorias de carácter abierto, en las que pueden inscribirse toda persona que reúna los requisitos mínimos exigidos para el puesto y utilizada cuando se declare desierto un concurso convocado bajo la modalidad general, o bien para cubrir vacantes de los agrupamientos profesional y científico técnico, del nivel “E” del agrupamiento general y el “B” del especializado.

En el período analizado, de los cargos designados por concurso seis de cada diez fueron el resultado de convocatorias de carácter general (para postulantes provenientes solo del SINEP) mientras que el restante 39,7% lo fue de convocatorias abiertas (para postulantes provenientes tanto del sector público como del privado).

Gráfico N° 3. Distribución porcentual de convocatorias por tipo (abierta o general) de los concursos del SINEP entre 2010 y 2015.



Elaboración propia. Fuente: Oficina Nacional de Empleo Público

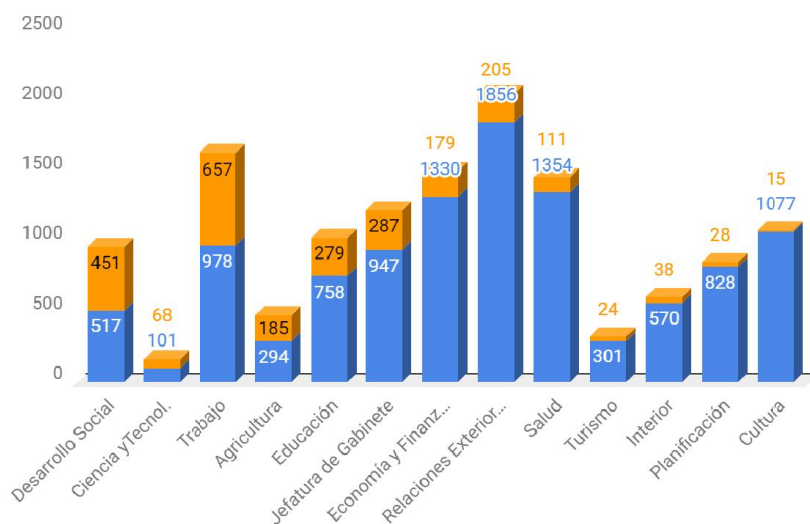
Al igual que en el período en que se desarrollaron los concursos en el SINAPA (entre los años 1991 y 2008), se observa una gran disparidad —al interior de las organizaciones estatales— desde el punto de vista de los cargos efectivamente designados por concurso. De un total de diecisiete jurisdicciones existentes a diciembre de 2015, solo cuatro (el ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; el ex Ministerio de Desarrollo Social; la Jefatura de Gabinete de Ministros; y el ex Ministerio de Educación) concentran el 64,6% del total de personas designadas por concurso durante el período 2010-2015, mientras que nueve jurisdicciones apenas alcanzan un 9% de ese total (el Ministerio de Seguridad; el Ministerio de Justicia y DDHH; el Ministerio de Defensa; el ex Ministerio de Cultura; el ex Ministerio de Turismo; el ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; el ex Ministerio de Interior y Transporte; la Presidencia de la Nación; y el ex Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva).

Si bien escapa al período analizado en el presente estudio, como se mencionará en el Capítulo subsiguiente, este fenómeno de disparidad de resultados en términos de personas efectivamente designadas por Jurisdicción u organismo también lo hemos observado respecto del período comprendido entre los años 2016 y 2018.

Asimismo, para algunas jurisdicciones, la incorporación de personal a la planta permanente a través de concursos representó, en este último período, un porcentaje muy significativo (superior al 60%) en relación a su dotación ocupada al inicio del período (2010). Tal es el caso del ex Ministerio de Desarrollo Social (87,2%); del ex Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (67,3%); del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad

Social (67,2%) y del ex Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (62,9%). Para otros, en cambio, este proceso pasó, prácticamente, desapercibido.

Gráfico N° 4. Cantidad de personas designadas por concurso en el período 2010-2015 y total de personas en planta permanente al año 2010, por Jurisdicción Ministerial.



Elaboración propia. Fuente: Oficina Nacional de Empleo Público

Las respuestas brindadas por los/las entrevistados/as dieron cuenta del problema de eficacia que presentó la implementación de estos concursos, como podemos observar en las siguientes respuestas:

- Entrevistador: ¿Cómo describirías esa experiencia?
- Entrevistado/a N° 5: Fue una experiencia positiva en términos generales. La experiencia desarrollada previamente en el Ministerio de Educación con la asistencia de Gestión Pública fue determinante para el éxito de la experiencia. El punto negativo fue la extensión del proceso y la interrupción, en muchos casos, producto del cambio de gestión. Fue muy bien recibida por el personal del Ministerio y reconocida por los aspirantes externos, quienes reconocieron la profesionalidad e imparcialidad del proceso. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistador: ¿Considerás que el tiempo transcurrido en el proceso de selección fue el adecuado? ¿Por qué?
- Entrevistado/a N° 1: Creo que en algunos puestos de trabajo en particular habría que simplificar la metodología para acortarlos. Igualmente, creo que el mayor

problema con respecto a retraso fue en la etapa posterior de designación. (El subrayado nos pertenece).

- Entrevistado/a N° 3: Absolutamente inadecuado. El proceso es demasiado extenso y la designación formal en el cargo lo es aún más, lo que conspira contra el régimen. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistador: ¿Qué sugerencias harías para mejorar el funcionamiento de los Comités de Selección de cargos en la Administración Pública?
- Entrevistado/a N° 3: Necesariamente hay que trabajar en la reducción de los tiempos que insume el proceso, ya que una vez que culmina la actividad del Comité de Selección y se cuenta con la orden de mérito definitiva, comienza todo un largo periplo tendiente a obtener la designación formal del cargo. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistador: ¿Consideras que el tiempo transcurrido en el proceso de selección fue el adecuado? ¿Por qué?
- Entrevistado/a N° 4: Considero que el tiempo fue excesivo, se extendió mucho. Creo que respondió a fallas organizativas vinculadas, en muchos casos, a la dificultad de conformar el comité por diferentes motivos. Se debió haber establecido un cronograma más ajustado y cumplir las diferentes etapas. En algunos casos, algunos comités tenían demasiados cargos. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 6: Absolutamente inadecuado. El procedimiento es excesivamente burocrático, poco accesible al ciudadano dando lugar a suspicacias y faltas ostensibles de parcialidad. Su tecnología es anticuada en desmedro de la celeridad, agilidad, transparencia y objetividad del proceso. Las etapas de evaluación global de antecedentes y prueba técnica pueden ser fortalecidas mediante tecnologías informáticas *online* en tiempo real y con suficientes garantías de identidad y verificación de datos. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 12: Sí. Se dedicó mucho tiempo de labor, habiendo transcurrido más de un semestre en el proceso hasta conseguir poco más de la mitad de puestos que llegaron a Orden de Mérito. Varios cargos quedaron inconclusos y, posteriormente, la nueva gestión los dejó sin efecto, sin continuar el proceso. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 15: Para nada. Fue mucho más extenso que lo requerido por la normativa. Demasiados cargos, poco personal experimentado y capacitado

para el trabajo y mucha sobrecarga de tiempo para los integrantes de los comités, sobre todo los externos. (El subrayado nos pertenece).

- Entrevistador: ¿Qué sugerencias harías para mejorar el funcionamiento de los Comités de Selección de cargos en la Administración Pública?
- Entrevistado/a N° 5: Como sugerencia, propondría la desregulación burocrática del proceso, haciéndolo más simple y accesible al ciudadano, fortaleciendo las herramientas de selección con sistemas informáticos y la estandarización categórica de resultados que permitan erradicar la manipulación e interpretación libre de datos selectivos. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistador: ¿Qué podés contarnos del desarrollo de cada una de las etapas del proceso de selección?
- Entrevistado/a N° 9: Se recibieron más de 1.000 postulaciones. La primera etapa, evaluación de antecedentes curriculares y laborales (posterior a haber visto quiénes cumplían con los requisitos del perfil), fue extensa. Se utilizaron distintas grillas de ponderación según el cargo y las sugerencias de la Oficina Nacional de Empleo Público. Para la evaluación técnica se trabajó con autoridades y referentes de cada sector, y se pudo llevar de manera práctica y correcta. Y la entrevista laboral fue sencillamente para cumplir con las etapas, porque no fue determinante para la evaluación final de los comités. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 11: Algunos se extendieron demasiado en el tiempo, pero tuvo que ver con la cantidad de vacantes habilitadas y de postulantes; he llegado a revisar cerca de 700 antecedentes, y realizar ese filtro preliminar hacía menester correr los plazos, más teniendo en cuenta que mi asistencia a los comités resultaba un complemento a mi trabajo principal. (El subrayado nos pertenece).

La gran mayoría de los/las entrevistados/as (N° 1, 3, 4, 5, 12 y 15) tuvo una mirada crítica sobre el desarrollo del proceso en cuanto a su duración excesiva. Las personas entrevistadas explicaron estas demoras en la complejidad misma del proceso de selección, en el tiempo que demoró la designación de la/s persona/s seleccionada/sen el respectivo cargo (entrevistados/as N° 1, 3 y 12) y en la sobrecarga de trabajo por la gran cantidad de cargos y postulantes que debieron evaluar (entrevistados/as N° 9 y 11).

Con relación a la demora en el proceso de designación, el dictado del mencionado Decreto N° 491/02(a través del cual el Poder Ejecutivo Nacional concentró las facultades de designación de personal de la Administración Pública en el/la propio/a Presidente/a de la

Nación) significó un incremento en la cantidad de puntos de decisión del proceso de designación de postulantes, en los términos planteados por Pressman y Wildavsky (1998), Aguilar Villanueva (1996) y Navarrete Yañez y Figueroa Rubio (2013).

A su vez, la cantidad de actores involucrados en los procesos de selección y de designación de los postulantes también constituye un factor que puede explicar las dificultades de eficacia observadas, en términos de retrasos o de procesos inconclusos.

b. Sobre las etapas e instrumentos de los procesos de selección

En cuanto a las etapas e instrumentos de selección la CIFP, en su epígrafe 21, estableció aquellos que debieran aplicarse en un sistema de selección para cumplir con los objetivos y principios que se enunciaron. Estos instrumentos son los siguientes:

- El análisis de la información biográfica de los candidatos y la valoración de sus méritos y referencias;
- La realización de pruebas de conocimiento orales o escritas; la ejecución de pruebas de aptitudes o capacidades cognitivas; la superación de pruebas físicas; la realización de ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas;
- La superación de pruebas psicométricas relacionadas con la exploración de rasgos de personalidad o carácter; la superación de exámenes médicos; y,
- La realización de entrevistas de selección.

En términos similares, el CCTG estableció que: “a los efectos de asegurar el cumplimiento de las garantías consagradas (...), contemplarán básicamente sistemas de evaluación objetiva de antecedentes, experiencias relacionadas con el cargo, conocimiento, habilidades y aptitudes. Podrán convenirse asimismo, modalidades de cursos de formación habilitantes para el ingreso” (artículo 60 del CCTG). Esto significó un paso más en la consolidación de estas instancias en la medida en que se determinaron, con mayor precisión que en la normativa dictada en el marco del SINAPA, las etapas y mecanismos del proceso de selección (Salas, 2015).

Asimismo, en el Régimen de Selección se establecieron los instrumentos de selección que se aplicarían en cada convocatoria de manera sucesiva y excluyente, según el siguiente detalle:

- a) análisis de la información biográfica;
- b) pruebas técnicas de acreditación de competencias para aplicarlos a situaciones laborales concretas del puesto con un 60% en la ponderación total del candidato. Se realizan mediante, al menos, una prueba de aplicación práctica y una prueba escrita de evaluación de conocimientos;

- c) al menos una entrevista laboral de selección a fin de evaluar la adecuación del candidato al puesto y verificar la apreciación de los antecedentes de la primera etapa; y
- d) Evaluación del perfil psicológico de los/las postulantes a realizarse de manera obligatoria si fuera anunciada, y en todos los casos para cubrir puestos de mayor responsabilidad jerárquica (niveles A, B, y C del SINEP) o en circunstancias que así lo requieran (puestos que involucren trato con menores o situaciones especialmente estresantes o de atención al paciente, etc.).

Las respuestas obtenidas de los integrantes de los Comités de Selección permitieron dar cuenta de la utilidad de los instrumentos utilizados (entrevistados/as N° 3, 4, 5, 6, 11 y 12) así como de algunas dificultades identificadas. Entre estos se mencionó la extensión de la etapa de análisis de la información biográfica (entrevistados/as N° 1, 4 y 11).

- Entrevistador: ¿Qué podés contarnos del desarrollo de cada una de las etapas del proceso de selección?
- Entrevistado/a N° 1: En lo personal, fueron muy complejas las etapas de corroboración de la documentación y final. Sería interesante que se crearan, compartan y socialicen más herramientas para procesar estas etapas, ya que se trata solo de eso, procesamiento de información, y así poder poner más atención en la ponderación de los antecedentes y no en la certificación de los mismos. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistador: Y respecto al resto de las etapas, ¿qué podrías decirnos?
- Entrevistado N° 1: Una vez sistematizada la información se pudo avanzar en forma más dinámica. Ayudó mucho el aporte de las personas más experimentadas en procesos de selección, que trajeron a las mesas de trabajo modelos de grillas y tabulaciones ya utilizados en otras experiencias. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistador: ¿Considerás que los instrumentos de selección utilizados eran fiables y válidos para verificar las competencias de los aspirantes? ¿Por qué?
- Entrevistado/a N° 1: La ponderación de la formación y los antecedentes laborales, el examen técnico y la entrevista laboral, todas puntuadas a través de una matriz de evaluación, eran los instrumentos válidos utilizados. Igualmente, sería interesante modernizar y hacer transversales algunos instrumentos para que en determinados puestos pueda hacerse un proceso más ágil y preciso. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistador: ¿Qué podés contarnos del desarrollo de cada una de las etapas del proceso de selección?

- Entrevistado/a N° 3: Se cumplieron las etapas en tiempo y forma: en primer lugar, la selección de postulantes admitidos. En esta etapa se revisa si los antecedentes formativos y la experiencia laboral previa se adecúa y cumple los requisitos de acceso al cargo. La etapa es bastante tediosa en función de la gran cantidad de inscriptos. Luego, la evaluación de antecedentes curriculares y laborales. Si bien el Comité de Selección operaba con autonomía, el personal de la Subsecretaría de Gestión Pública facilitaba grillas que hacían más llevadera la labor, de modo que, una vez definidos los distintos puntajes y proporciones de los antecedentes, fue relativamente sencillo avanzar en la etapa. En tercer lugar, la evaluación técnica. Fue una etapa relativamente sencilla, donde los distintos miembros del comité participaban en la elaboración de los distintos cuestionarios de acuerdo a su *expertise*. La evaluación mediante entrevista laboral: etapa importante, que aporta al conocimiento del postulante. Y por último, la evaluación del perfil psicológico. No lo realiza el Comité de Selección, sino que se deriva a expertos externos, pertenezcan o no al organismo.
- Entrevistador: ¿Qué podés contarnos del desarrollo de cada una de las etapas del proceso de selección?
- Entrevistado/a N° 4: Se desarrollaron con total normalidad. Tal vez la etapa de admisión haya tenido una carga excesiva para los miembros del comité. Considero que debería fortalecerse administrativamente esta etapa para evaluar el cumplimiento de obligaciones formales y asignación de puntajes de indicadores objetivos para liberar a los miembros del comité para tareas sustantivas. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 5: La evaluación global de antecedentes fue muy puntillosa y objetiva, su procesamiento fue largo por la cantidad de postulantes, en algunos casos los currículums se desactualizaban durante el proceso dificultando la ponderación. La prueba técnica era muy objetiva y rápida, con pocos casos de deserción de alumnos. Las entrevistas laborales otorgan un amplio margen de discrecionalidad al proceso con cierta afectación a la transparencia. En pocas ocasiones las pruebas de perfil psicológico se realizaron con personales externos. En general, se unificaban con la etapa de entrevista disipándose la opinión del profesional en psicología frente a la opinión de la autoridad política. Cabe destacar la importancia de los equipos de apoyo administrativo y técnico al proceso, sin los cuales estos no serían posibles. (El subrayado nos pertenece).

- Entrevistador: ¿Considerás que los instrumentos de selección utilizados eran fiables y válidos para verificar las competencias de los aspirantes?¿Por qué?
- Entrevistado/a N° 5: Sí, en términos generales. Porque fueron desarrollados por profesionales idóneos y conocedores de las distintas materias. Permitían discriminar las competencias de los postulantes. Tuvieron una combinación adecuada de conocimientos teóricos y desarrollo de competencias prácticas. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistador: ¿Qué podés contarnos del desarrollo de cada una de las etapas del proceso de selección?
- Entrevistado/a N° 6: Las etapas se cumplieron tal como especificaba la normativa, con absoluta cooperación de los organismos de control, así que fueron muy intensas, pero gratas. Desde el inicio se contó con el apoyo constante de los expertos y funcionarios de la ONEP y de la Secretaría de Empleo Público, quienes también brindaron capacitaciones muy completas. En la etapa de definición de los puestos a concursar y en la creación de los perfiles, se contó con la participación activa de todas las áreas del Ministerio, quienes tuvieron la oportunidad de realizar sus requerimientos y aportes para la confección de los perfiles de puesto. Una vez concretado el llamado a concurso, con publicación de las bases y condiciones que contenían los perfiles de cada puesto, se iniciaron las etapas que indica la norma.
- Entrevistador: ¿Qué podés contarnos del desarrollo de cada una de las etapas del proceso de selección?
- Entrevistado/a N° 11: La evaluación de antecedentes tal vez era la más difícil porque jugaba mucho la subjetividad de quienes dirigían el área que requería el perfil para con quienes desempeñaban el cargo, pero a través de las grillas se intentaba diseñar lo más objetivo posible para darle la posibilidad a quienes venían de afuera, y no cercenarle el derecho a participar a nadie. La evaluación técnica siempre tenía incidencia en la parte general elaborando preguntas acordes al nivel concursado, junto con los demás integrantes, y la práctica se encontraba en cabeza de quien conocía las necesidades del área que solicitaba el cargo. En cuanto a la entrevista laboral, siempre contábamos con una guía con el objetivo de indagar en el perfil de cada postulante y por qué consideraban que debían ocupar ese cargo. En muchos casos, la vocación de servidor público se apreciaba per se, en otros, no tanto. (El subrayado nos pertenece)

- Entrevistado/a N° 12: Sí. Tal vez me parece que en algunos casos la grilla actuaba como filtro tal que la ponderación que primaba era la experiencia laboral por excelencia. En cuanto a la evaluación técnica, era fiable y allí se verificaba quién realmente podía cubrir el cargo, ya que la parte práctica guardaba relación con el perfil, y para quien no tuviera experiencia en ello resultaba difícil resolverlo correctamente. (El subrayado nos pertenece)

En general, los/las entrevistados/as señalaron la complejidad de las etapas pero valoraron la validez y utilidad de los instrumentos utilizados en el proceso de selección.

También se señaló la importancia del conocimiento técnico específico necesario en las distintas etapas del proceso (entrevistados/as N° 5, 6 y 9). Una cuestión que apareció en varias entrevistas (entrevistado/a N° 1, 4 y 6) es la de la necesidad de la utilización de herramientas informáticas que colaboren en las tareas de procesamiento de datos de los postulantes.

Finalmente, para el/la entrevistado/a N° 5, la etapa de entrevista laboral presentó un mayor grado discrecionalidad al proceso, mientras que para el/la entrevistado/a N° 9 esta etapa no fue determinante en la evaluación que realizó el Comité en el que participó.

Las etapas e instrumentos utilizados en el proceso de selección de postulantes no fueron identificadas por los/las entrevistados/as como factores que permitan explicar la demora o la falta de culminación de los concursos en los que participaron.

c. Sobre el proceso de elaboración de los perfiles de los cargos.

El proceso de elaboración del perfil de los cargos presenta, en el SINEP, un esquema en el que intervienen, básicamente, tres tipos de actores. En primer lugar, la autoridad política de la jurisdicción u organismo a la que pertenece el cargo; en segundo lugar, el órgano rector en materia de empleo público (la Oficina Nacional de Empleo Público dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros) y, por último, el órgano de selección de cada cargo en particular.¹³

En el Régimen de Selección se establece que, dos veces en el año, las jurisdicciones enviarán la propuesta de cargos vacantes para ser cubiertos por concurso a la ex Secretaría de la Gestión Pública (hoy Secretaría de Gabinete de Modernización) para que emita un dictamen que contenga la descripción de las responsabilidades y acciones, y el perfil de requisitos y competencias laborales exigidas. Con dictamen favorable, la ex Secretaría de la Gestión Pública dispondrá la incorporación del cargo al nomenclador de cargos respectivo y en el Registro

¹³Las características y los actores que intervienen en el procesos de elaboración del perfil de los cargos se presenta en el Capítulo VIII del presente trabajo.

Central de Oferta de Empleo Público¹⁴. Finalmente, el Comité de Selección aprueba el perfil del cargo respectivo.¹⁵

Los/las entrevistados/as han dado cuenta del trabajo de articulación de demandas provenientes de actores y áreas que implicó su elaboración (entrevistados/as N° 1, 5, 6, 9 y 14), así como el conocimiento técnico que este proceso requirió (entrevistados N° 4 y 14).

- Entrevistador: ¿Cómo fue la elaboración del perfil del cargo?
- Entrevistado/a N° 1: El perfil de cargo se elaboraba con tres corrientes confluentes de datos: normativa, información obtenida por el área de recursos humanos del organismo sobre las necesidades que tenían, y los cargos que tenían descongelados.(El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 4: Fue realizado conjuntamente entre los miembros del comité, con la asistencia técnica del área encargada de la realización del concurso. (El subrayado nos pertenece)
- Entrevistado/a N° 5: Fueron múltiples los perfiles elaborados. Se elaboraron a partir de las demandas de las áreas con la activa participación de la Dirección de Recursos Humanos y consulta permanente a Gestión Pública. La instancia más crítica fue la distribución de vacantes entre las distintas unidades orgánicas del Ministerio. La posterior definición de perfiles contó con la activa participación de los directores y coordinadores, en consulta permanente con Recursos Humanos como manifesté anteriormente. La práctica del Ministerio en concursos anteriores facilitó muchísimo el trabajo. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 6: Es la fase del proceso fundamental. Requiere de conocimientos técnicos muy especializados para amalgamar las necesidades funcionales del cargo a cubrir y los recaudos formales de las áreas rectoras, poco accesibles a las áreas implementadoras. No se encontraba aún aprobado el nomenclador de cargos, dificultando ni una base de cargos aprobados para concursar, en detrimento de la homogeneidad del sistema. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 9: Complicada, porque para los mismos se solicitó la colaboración de los diversos sectores (sobre todo cargos de áreas sustantivas), y quienes los elaboraron no respetaron las consignas o armaban el perfil según una persona y no un puesto de trabajo. Después de esa primera instancia, hubo

¹⁴Se trata de un Registro creado por Resolución de la ex SGP N° 103/10 ([B.O. del 24/6/10](#))

¹⁵En el presente trabajo hemos considerado, exclusivamente, la etapa del proceso de elaboración del perfil en el que interviene el Comité de Selección.

muchas idas y vueltas con la ONEP respecto a los mismos... se perdió mucho tiempo en cosas irrelevantes o innecesarias. (El subrayado nos pertenece).

- Entrevistado/a N° 12: Siempre recurrimos para la elaboración de la evaluación escrita al miembro del comité perteneciente al área para la cual se concursaba el cargo. Sin perjuicio de lo cual, el comité en pleno (en lo posible) verificaba en última instancia el modelo antes de ser aprobado. En general, se intentaba que fuera abarcativo de los temas a evaluar y acorde al nivel concursado. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 14: La elaboración de los perfiles se realizaba acorde a las necesidades requeridas de las áreas, con relación a las competencias específicas que el cargo requería. Los perfiles se confeccionaron por técnicos en la materia y fueron corregidos por los organismos rectores y por expertos en cada temática. (El subrayado nos pertenece).

El diseño del proceso de elaboración y aprobación de los perfiles de los cargos a concursar así como las entrevistas realizadas dan cuenta de la multiplicidad de actores intervinientes (entrevistados/as N° 4, 5, 9, 12 y 14) así como de la multiplicidad de puntos de decisión (entrevistados/as N° 1 y 6), factores que, como se ha mencionado con anterioridad, pueden retrasar o impedir la implementación de una política determinada.

d. Los Comités de Selección.

El Comité de Selección tiene asignada la responsabilidad de llevar adelante los aspectos operativos y sustantivos más importantes del proceso de selección propiamente dicho. Entre ellos, podemos destacar los siguientes: definir las bases del concurso, aprobar el perfil del puesto a cubrir, aprobar y aplicar las grillas y pruebas de cada etapa del proceso, y elaborar y elevar el orden de mérito a la autoridad jurisdiccional correspondiente.

Dada la complejidad de las tareas asignadas a los Comités y la conformación muchas veces diversa de sus miembros en cuanto a formación disciplinar, de organismo de origen y de trayectoria, el proceso resultó complejo y extenso.

La labor del órgano de selección constituye un factor fundamental en los procesos de selección para el ingreso a la función pública. En este sentido, retomando los principios básicos de la CIFP en esta materia, hemos analizado la imparcialidad, la especialización y la transparencia de estos órganos colegiados.

1. La imparcialidad.

En nuestro país, el deber de imparcialidad es una de las garantías constitucionales que se desprende tanto del texto de la Carta Magna (artículo 18) como de numerosos tratados internacionales que, desde la reforma constitucional de 1994, adquirieron jerarquía constitucional mediante el artículo 75, inciso 22. Asimismo, esta garantía ha sido reiteradamente ratificada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.¹⁶

Para la Real Academia Española, el término refiere a la “falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud”.¹⁷ Se trata de un concepto amplio y complejo, del cual se desprende el principio de independencia que requiere que esta sea de todo tipo de poder o presión, política o social¹⁸, y exige que quien tome la decisión debe representar únicamente su voluntad y no debe estar influido por intereses externos, a fin de tomar una decisión libre de interferencias.

En ese sentido, suele entenderse a la imparcialidad como la condición de “tercero desinteresado”, que carece de prejuicios a favor o en contra de las partes, no está involucrado con sus intereses ni se encuentra vinculado personalmente con ellas. Implica mantenerse neutral hasta el momento de tomar la decisión. Este conjunto abarca necesariamente las circunstancias informales a través de órdenes, presiones, sugerencias, etc., incluidas aquellas que provienen del propio poder al que pertenecen.¹⁹

Para la CIFP, la cuestión de la independencia de criterio del órgano de selección está orientada a la independencia respecto del poder, tanto respecto del político como de otros grupos de interés: epígrafe 22: “La independencia de los miembros de tales órganos respecto del poder político o de otros grupos de interés, garantizada por las normas que rigen su nombramiento, ejercicio y cese”.²⁰

Sin embargo, los principios y dispositivos que se despliegan, tanto en la normativa nacional de nuestro país como en el SINEP en cuanto a la independencia de los órganos de selección, son incompletas o bien carecen de aplicación práctica, como veremos más adelante.

En el CCTG la imparcialidad se lograría con la integración de jurados provenientes de - o representando a- jurisdicciones ajenas a las del cargo a cubrir tal como se indica en el artículo 64 del CCTG: “En ningún caso los órganos de selección estarán integrados exclusivamente por personal de la jurisdicción de la que dependa el cargo a cubrir”.

El SINEP no escapó a esa lógica. El Régimen de Selección estableció un complejo diseño de representaciones jurisdiccionales cruzadas en función del tipo de cargo o de sus funciones.

¹⁶CSJN, “Llerena, Horacio Luis s/ abuso de armas y lesiones”, sentencia del 17 de mayo de 2005.

¹⁷Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. <http://www.rae.es/>. Visto el 5/2/19

¹⁸CafferataNores, José I. (2011, p.41)

¹⁹CafferataNores, José I. (2011, pp.34-45)

²⁰CLAD y Naciones Unidas-DESA (2003, p.16)

Efectivamente, el artículo 29 estableció la forma de integración de los Comités según se trate de funciones en áreas transversales al Estado (Cuerpo de Abogados del Estado, Unidades de Auditoría Interna, áreas de Recursos Humanos, administración financiera, etc.), de cargos profesionales o técnicos o de los niveles escalafonarios superiores del SINEP.²¹

A su vez, se dispuso que los integrantes de los comités fueran designados por las autoridades con competencia para convocar a los concursos; es decir, básicamente, los Ministros o Titulares de Organismos Descentralizados. Esta delegación de facultades tampoco contribuyó a promover la independencia de criterio de sus integrantes. Finalmente, se dispuso que los Comités de Selección deberán estar integrados por un 50% de personas no vinculadas laboral o contractualmente con la jurisdicción de la que depende el cargo a cubrir. Las consideraciones que efectuamos más adelante en cuanto a los tipos de integrantes de los comités de selección en relación al principio de especialización, es aplicable al principio de imparcialidad.

La excepción a este esquema estuvo planteada en el artículo 40 del SINEP. Allí se dispuso la conformación de un registro central de selectores y un procedimiento —por sorteo— para su designación en cada comité en particular. En el referido artículo 40 se señala que:

El Estado empleador podrá nominar personal profesional o técnico como selector o asistente técnico acreditado para integrar el referido órgano selector o para actuar como asistente en la gestión técnica de los correspondientes procesos. Estos selectores o asistentes técnicos serán acreditados mediante la aprobación de actividades de capacitación específicamente organizadas, pasando a integrar un registro central, del que serán sorteados al azar para ser comisionados a dichos procesos. (El subrayado nos pertenece).

Sin embargo, de la información suministrada por la Secretaría de Gobierno de Modernización, este Registro se encuentra inactivo al igual que el procedimiento aleatorio de selección de integrantes de los órganos de selección que asegure un mayor grado de imparcialidad.²²

²¹El detalle de la configuración de la integración de los Comités de Selección se presenta en el Capítulo VIII del presente trabajo

²²El grado de implementación y de operatividad de este Registro nos fue informado por la Directora de procesos de selección de la Oficina Nacional de Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, mediante una respuesta a una consulta efectuada en el marco de la Ley N° 27.275 de acceso a la información pública. En dicho informe, identificado bajo el número IF-2019-17622704-APN-ONEP#JGM, la ONEP informó que en los procesos de selección del SINEP el Registro no resulta de cumplimiento obligatorio y que se encuentra pendiente su respectiva reglamentación.

Algunas de las respuestas que nos han dado los/las entrevistados/as son consistentes con la dificultad y las limitaciones que presenta la normativa de nuestro país en materia de independencia por parte de los integrantes de los Comités de Selección.

Como se desprende de las respuestas de los/las entrevistados/as N° 5 y 6, la independencia de criterio de los integrantes estuvo condicionada por el interés o las directivas de la autoridad política:

- Entrevistador: ¿Considerás que los miembros del órgano de selección contaron con independencia de criterio en su función? ¿Por qué?
- Entrevistado/a N° 5: Sí, totalmente. Se apegaron a las directivas de la jurisdicción y el marco más general definido por Gestión Pública. Tanto la elaboración de las pruebas como la corrección de las mismas, en presencia de las representaciones sindicales, brindaron garantías de imparcialidad. La imparcialidad u objetividad solo se perdió en algún caso en que quedaba un único postulante y se tuvo cierta flexibilidad para que no quedara desierto el concurso. Dicha flexibilidad no afectaba a terceros. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 6: En algunos casos, los integrantes representaban a intereses corporativos que atentaban contra la transparencia y la objetividad de criterio. La pertenencia a Jurisdicciones Ministeriales diferentes no es garantía de imparcialidad de los miembros, por cuanto el Estado Empleador es uno solo. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistador: ¿Por “intereses corporativos” te referís a intereses gremiales?
- Entrevistado/a N° 6: Sí, mayormente por intereses gremiales. Pero también por razones políticas, de género, profesión u actividad. Recuerdo un caso de un proceso de selección que ha quedado sin efecto porque la aprobación del orden de mérito definitivo ya había sido aprobada por autoridades de signo político diferente, claro está, bajo el eufemismo de “razones de oportunidad, mérito y conveniencia”.(El subrayado nos pertenece).
- Entrevistador: Mencionás a la autoridad política. ¿Cómo describirías el rol de esa autoridad? ¿Cuáles dirías que eran sus motivaciones?
- Entrevistado/a N° 6: La opinión de la autoridad política en la dinámica del proceso siempre es contaminante e inconducente para el proceso selectivo. Siendo el responsable del proceso —autoridad convocante—, sus expresiones —más o menos sutiles e informales— se percibían con la motivación de hacer saber su inclinación —favorable o no— hacia un postulante. En mi experiencia, he visto su efecto condicionante de la opinión de los restantes seleccionadores y veedores —

generalmente a favor—. Tales expresiones son contrarias —a mi juicio— al principio de transparencia y no construyen confiabilidad en el sistema. (El subrayado nos pertenece).

- Entrevistador: ¿Considerás que el proceso permitió seleccionar al mejor candidato para ese puesto? ¿Por qué?
- Entrevistado/a N° 6: En pocos casos. Las decisiones estaban en gran medida influenciadas por la discrecionalidad de la autoridad. Cuando el candidato preferido no lograba ganar el concurso, los procesos de selección fueron interrumpidos.(El subrayado nos pertenece).

Para otros/as entrevistados/as, en cambio, la integración con personas provenientes de otras jurisdicciones ajenas a las del cargo a concursar o la presencia de veedores/as gremiales permitieron dar garantías de imparcialidad o la dinámica propia del Comité aseguró la vigencia del principio de imparcialidad.

- Entrevistador: ¿Considerás que el órgano de selección y cada uno de sus miembros brindaban garantías de imparcialidad? ¿Por qué?
- Entrevistado/a N° 1: El diálogo y el intercambio de opiniones dentro del seno del Comité, incluidos los veedores de los distintos sectores, fueron factores que garantizaban cualquier tipo de imparcialidad.(El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 4: Sí. Porque dada la norma que regula los procesos, los integrantes en su mayoría revistan en otros órganos distintos al del cargo que se concursa. Más los representante del órgano rector en la materia.(El subrayado nos pertenece).

Finalmente, para otros/as entrevistados/as los integrantes actuaron con independencia de criterio y no hubo intromisión alguna por parte de autoridades u otros/as actores:

- Entrevistador: ¿Considerás que el órgano de selección y cada uno de sus miembros brindaban garantías de imparcialidad? ¿Por qué?
- Entrevistado/a N° 7: Sí. No hubo ningún grado de intromisión. Tanto los miembros de la jurisdicción, como los de Gestión Pública, Trabajo y los expertos externos contaron con total independencia de criterio. Las autoridades políticas se mantuvieron totalmente al margen del funcionamiento específico del Comité y respaldaron a sus miembros frente a algunos conflictos con las representaciones sindicales. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 8: Sí. Los expertos no conocían a los participantes. Muchos eran profesores de universidades que habían sido convocados por su currículum académico.(El subrayado nos pertenece).

- Entrevistado/a N° 9: Sí. Nadie sugirió ni impuso ningún criterio o candidato alguno. Los procesos transcurrieron con libertad para los miembros de Comité. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 13: A pesar de intensas presiones en contrario que experimenté en algunas ocasiones, siempre pudimos lograr con éxito nuestro objetivo. (El subrayado nos pertenece).

En resumen, en cuanto al principio de imparcialidad, consideramos que los procesos de selección para el ingreso a la planta permanente del SINEP en el período estudiado no brindaron absoluta garantía de imparcialidad de sus integrantes en cuanto a que algunos de ellos actuaban en representación de determinada autoridad política y no sobre la base de su independencia de criterio. Sin embargo, para algunos/as entrevistados/as, la proveniencia de diferentes jurisdicciones, la presencia de la veeduría gremial o la dinámica propia del Comité posibilitaron que su actuación fuera imparcial. Finalmente, para algunos/as de ellos/as la autoridad política o la representación gremial ejercieron algún tipo de interferencia.

2. La especialización.

Para la CIFP, el principio de especialización del órgano de selección refiere a que sus integrantes cuenten con el conocimiento de la tarea específica del cargo a cubrir así como del manejo de instrumentos de selección de personas (epígrafe N° 20, punto d de la CIFP).

El artículo 64 del CCTG indicó que en la integración de los órganos de selección se asegurará la integración con representantes de academias nacionales, consejos, colegios o asociaciones profesionales, o especialistas de reconocido prestigio pertenecientes, o no, a universidades o centros de investigación, nacionales o extranjeros, afines a la especialidad requerida.

Sin embargo, el Régimen de Selección presentó un formato de integración de los Comités de Selección que combinó tres tipos de integrantes:

- *Expertos* a los que se les requiere formación y experiencia;
- *Representantes* de autoridades u organismos, sin requisitos de idoneidad, formación, experiencia específica o en procesos de selección de personas; y
- *Representantes/expertos* que, si bien son designados en calidad de representantes de autoridades u organismos, se les requiere, adicionalmente, formación y experiencia o bien ocupar un cargo superior al objeto del concurso.

Como mencionamos con anterioridad el Régimen de Selección estableció diferentes conformaciones de los tipos de integrantes señalados más arriba, según se trate de cargos profesionales o técnicos o de cargos que no requieren ese nivel de formación. Para los primeros,

los órganos de selección estarán conformados por dos expertos, dos representantes y un representante/experto. Para el segundo tipo de cargos, la integración contempla dos expertos, un representante y dos representantes/expertos.

En las entrevistas realizadas, estas diferencias de perfiles entre los integrantes no aparecieron y los/las entrevistados/as valoraron positivamente las competencias técnico-profesionales de los integrantes de Comités en los que participaron, tanto respecto al campo específico del cargo a cubrir como respecto de las técnicas de selección de personal (entrevistado/a N° 1, 3, 5, 13 y 15).

- Entrevistador: ¿Considerás que los integrantes del órgano de selección contaban con las cualificaciones profesionales para esa función? ¿Por qué?
- Entrevistado/a N° 1: Todos los miembros de los comités en los que participé eran profesionales, con amplia experiencia en sus campos, muchos tenían experiencia de conducción en materia de recursos humanos y/o en el ámbito público, o pertenecían al Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Los expertos externos también tenían antecedentes que ameritaban su convocatoria. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado N° 3: Entiendo que sí, creo que todos eran idóneos. Cada uno desde su posición y disciplina. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 5: Sí, porque contaban con experiencia y fueron elegidos con criterio por las diferentes jurisdicciones. Había una conjunción de profesionales con formación en Administración Pública, Educación y diferentes especialidades como externos en función de los puestos a concursar. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 13: Sí, en tanto había profesionales con mucha experiencia en la materia. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 15: Sí. Respondían a las necesidades formales del proceso. En todos los casos se trataba de expertos de sus materias. (El subrayado nos pertenece).

Para concluir, en cuanto al principio de especialización de los órganos de selección, sostenemos que, en el período estudiado los mismos no estuvieron integrados, necesariamente, por personas con competencia técnica específica en la materia objeto del concurso o en procesos de selección, dado que podían estar integradas por personas sin esas competencias. Sin embargo, las respuestas a las entrevistas realizadas valoraron, mayoritariamente, la experiencia y formación de los integrantes con los que interactuaron.

3. La transparencia.

En el epígrafe N° 20 de la CIFP se determinó que la gestión de los procesos de selección debiera llevarse a cabo, entre otros, bajo el principio de publicidad, entendido como la

difusión efectiva de las convocatorias en unas condiciones que permitan que sean conocidas por la totalidad de candidatos potenciales y la transparencia en la gestión de los procesos así como en el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección.

Para la Real Academia Española, el término “transparencia” significa la cualidad de transparente el que a su vez, significa “algo claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”.

A su vez, la Ley 27.275 ([B.O. del 26/9/2016](#)) de derecho de acceso a la información pública estableció que toda la información en poder, custodia o bajo control del Estado debe ser accesible para todas las personas. A su vez determinó que:

- toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por la ley;
- las reglas de procedimiento para acceder a la información deben facilitar el ejercicio del derecho y su inobservancia no podrá constituir un obstáculo para ello.
- la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles.
- la información debe ser accesible en formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento por medios automáticos que permitan su reutilización o su redistribución por parte de terceros.
- la información debe ser publicada con la máxima celeridad y en tiempos compatibles con la preservación de su valor.
- el acceso a la información debe ser gratuito, sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley.
- ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra, o no, en su poder o negar la divulgación de un documento de conformidad con las excepciones contenidas en la presente ley, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información.

En materia de transparencia de los concursos para el ingreso al Servicio Civil, el artículo 8 de la Ley Marco estableció que los procedimientos de selección deberán incorporar criterios de transparencia y publicidad y el CCTG, en su artículo 59, determinó la publicidad de las ofertas disponibles y el compromiso de las entidades gremiales de actuar como agentes de difusión de las convocatorias en sus ámbitos de actuación.

En el marco del SINEP, el Régimen de Selección incluyó un conjunto de disposiciones tendientes a regular y asegurar los procesos de difusión de las convocatorias y del desarrollo de los procesos. Entre los primeros, se estableció la obligación de su difusión en el Boletín Oficial, en la Cartelera Central de Ofertas de Empleo Público (gráfica y página web) y en carteleras

(también gráficas y de página web) de las jurisdicciones convocantes con una antelación de quince días de la fecha de apertura de la inscripción.

Para los casos de convocatorias abiertas, se estableció la publicación de las convocatorias en dos periódicos de circulación nacional. Complementariamente, se dispuso que las convocatorias fueran informadas a las entidades gremiales, para que estas contribuyeran a su difusión.

En cuanto al acceso a la información relativa al desarrollo de los procesos, en el artículo 20 del Régimen de Selección se estableció que tanto las bases de las convocatorias (en cuanto al perfil del cargo a concursar, a las exigencias para acceder al mismo, a los instrumentos y etapas del proceso, como los currículums de los/las integrantes de los comités) como el desarrollo de la labor del Comité deberá obrar —para consulta— en las unidades organizativas a cargo de las acciones de personal, y en la página web de la jurisdicción en la que se sustancie el respectivo concurso.

A su vez, a partir del año 2010 se puso en funcionamiento una plataforma digital pública que permite obtener información sobre los procesos de selección, realizar las postulaciones, conocer los antecedentes de los integrantes de los órganos de selección y realizar el seguimiento de los procesos de concurso a los cargos del empleo público.

En el portal web www.concursar.gob.ar se presentó la información relevante sobre convocatorias vigentes, perfiles de los cargos concursados, requisitos, cronogramas y mecanismos de inscripción, guías de orientación, preguntas frecuentes, y la normativa vigente sobre los concursos. Del mismo modo, los documentos, actas y/o resoluciones de los órganos de selección fueron puestos a disposición de los/las postulantes en el mencionado sitio web.

En cuanto a la difusión de las convocatorias, se dispuso su divulgación mediante diferentes espacios y formatos en papel y en digital, variando en caso de tratarse de una convocatoria abierta (para cualquier postulante proveniente del sector público o privado) o general (para postulantes provenientes solo del sector público).

El artículo 16 de la Resolución ex- SGP N° 39/10 estableció que las convocatorias se darán a publicidad obligatoriamente en todos los casos mediante los siguientes medios: a) Publicación en el Boletín Oficial por al menos un día, quince días antes de la fecha de apertura de la inscripción; b) Cartelera Pública Central de Ofertas de Empleo Público (gráfica y página web) de la Jefatura de Gabinete de Ministros; y, c) Cartelera oficial (gráfica y página web) asignada específicamente en cada jurisdicción ministerial o entidad descentralizada, en cuya dotación se integre el cargo a cubrir.. En el supuesto de convocatorias abiertas, éstas deberán ser divulgadas además, mediante anuncios por al menos dos días, en dos diarios de mayor circulación nacional como mínimo.

Las respuestas brindadas por los/las entrevistados/as son coincidentes en relación al principio de transparencia en el desarrollo de los procesos de selección. En algunos casos en virtud de la presencia de veedores gremiales (entrevistados/as N° 1, 4, 11 y 14) o, en otros, en virtud de la labor misma del Comité de Selección (entrevistados/as N° 11 y 14).

- Entrevistador: ¿Considerás que el proceso de selección fue transparente? ¿Por qué?
- Entrevistado/a N° 1: Pienso que sí, porque la comunicación tanto de la convocatoria como de los resultados de los procesos fueron adecuados, las entidades gremiales participaron activamente en todos los aspectos pertinentes y no hubo presión de ningún tipo para direccionar los resultados. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado N° 4: Fue transparente y contó con la veeduría de las Organizaciones Gremiales y, a su vez, se encontraba presente personal de la Subsecretaría de la Gestión Pública.(El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 11: Sí, sumamente transparente. Porque la convocatoria fue clara, la admisión fue en base a los lineamientos definidos y de aplicación homogénea para todos los aspirantes. Se garantizó la reserva y confidencialidad en la elaboración de las pruebas técnicas y se materializó la corrección con todos los miembros del comité en presencia de las representaciones sindicales.(El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 14: Sí, fue transparente. Todo fue muy participativo. Los resultados siempre se publicaron y cualquier incidencia se resolvió con los participantes, junto a los gremios paritarios (UPCN y ATE) que se encontraron, en todo momento, presentes. (El subrayado nos pertenece).

Como conclusión, respecto del principio de transparencia, contamos con indicios para afirmar que los concursos para el ingreso a la planta permanente del SINEP desarrollados en el período objeto de estudio en el presente trabajo fueron transparentes en términos de la difusión de las convocatorias y de la publicidad de sus actos y que varios/as de las personas entrevistadas valoraron la función de veeduría gremial, en este aspecto.

e. Características socio-laborales del personal designado.

Diversos estudios (ONEP, 2010 y 2014; Salas, 2015) dieron cuenta de las características socio-laborales del personal del Estado argentino y han puesto de manifiesto algunas problemáticas del personal permanente del Estado Nacional en general y del SINEP en particular, que podrían implicar una disminución en la capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas públicas.

En este sentido, Salas (2015) identificó tres tipos de “brechas” en cuanto a las características socio-laborales del personal de planta permanente en relación al personal contratado o transitorio: una generacional, una educativa y una por género.

La *brecha generacional* se caracteriza por el envejecimiento del personal permanente, y en especial de los profesionales, en contraposición a la menor edad relativa del personal no permanente. Esta característica, si bien no implica un problema en sí mismo ni para el momento histórico en el que se observa, sí puede traer consecuencias en el mediano y largo plazo en la medida en que la población de planta permanente alcance la edad para jubilarse y el Estado deje de contar con personal permanente y competente en cada una de las áreas o funciones.

Una *brecha educativa* caracterizada por mayores niveles de terminación de estudios terciarios o universitarios del personal no permanente respecto del personal de planta permanente. Otros estudios realizados por la ex Secretaría de la Función Pública (SGP, 2008) también dieron cuenta del interés del Estado por mejorar la situación de los profesionales de la Administración Pública Nacional a partir de un mayor reconocimiento profesional y laboral.

Con el fin de revertir esta brecha, el SINEP incorporó instrumentos de reconocimiento diferencial para el personal profesional de la planta permanente. En este sentido este Convenio Colectivo Sectorial conformó cuatro agrupamientos de personal conforme a la naturaleza funcional de sus puestos de trabajo, entre los que incluyó al profesional. Este agrupamiento contiene al personal seleccionado para desarrollar puestos o funciones que exijan necesariamente acreditar la posesión de título de grado universitario correspondiente a carreras, con ciclo de formación de duración no inferior a cuatro años, reconocidas oficialmente y contempla un adicional salarial por agrupamiento correspondiente al 35% de la asignación básica del nivel escalafonario respectivo.

Una *brecha por género*. El acceso de las mujeres a condiciones de trabajo igualitarias respecto de los hombres, y en particular a los cargos de mayor responsabilidad y remuneración, es un fenómeno presente en gran parte del trabajo del mundo. Diversos estudios a nivel global (PNUD, 2014; OIT, 2012) han dado cuenta de las desigualdades en el acceso a posiciones mejor remuneradas o de carácter profesional, fenómeno que fue explicado con suficiente claridad mediante la alegoría conocida como del “techo de cristal” o *glassceiling barriers*.

Valsangiacomo (2017) sostiene que este término surge en el año 1986 en un artículo del Wall Street Journal para explicar los factores de la subrepresentación de la mujer en los puestos de decisión. Entre estos factores la autora identifica los siguientes:

- (a) la ausencia de modelos referenciales femeninos, fundamentalmente por la predominancia de los valores masculinos; (b) la dificultad para conciliar los tiempos y esfuerzos que demanda una carrera profesional con los

destinados al cuidado familiar (tarea atribuida tradicionalmente a la mujer y que representa una fuerte presión sobre el tiempo del que esta dispone); (c) el prejuicio prevaleciente en ciertos ámbitos masculinizados o ‘machistas’, de que las mujeres tienen menos aptitudes para el mando, menos interés por el desarrollo profesional o dificultades para que se le reconozca la autoridad (estereotipos de género); y (d) la reticencia de los hombres a ser liderados por una mujer, entre otros. (Valsangiacomo, 2017:3)

El sector público de nuestro país no ha sido ajeno a este fenómeno, a pesar de algunas iniciativas legislativas que se dictaron al respecto. Diversos estudios (Dieguezy Valsangiacomo, 2016; Valsangiacomo, 2017) han analizado el acceso desigual a cargos de conducción en los gabinetes ministeriales, a otros cargos de carácter político (secretarios, subsecretarios, titulares de órganos descentralizados, etc.), a funciones legislativas o a los cargos técnicos de conducción de las diferentes áreas del Estado.

Asimismo en Valsangiacomo (2017) se ha analizado la —relativa— mayor presencia de mujeres en cargos considerados femeninos o de menor prestigio:

Al igual que se evidenció en el caso de los cargos políticos, la presencia de mujeres como autoridades técnicas aumenta en aquellos ministerios considerados femeninos o de menor prestigio. Los ministerios de Turismo, Medioambiente y Cultura, presentan un 63%, 55% y 55% de mujeres directivas, mientras que los ministerios de Defensa, Seguridad e Interior y Obras Públicas presentan un 12%, 19% y 23% respectivamente. (Valsangiacomo, 2017:10)

La distribución por género en la Administración Pública Nacional presenta un marcado predominio del personal masculino—65 %—respecto al femenino—35%—. Esta situación difiere si se considera solo el personal civil en el que la distribución entre hombres y mujeres es pareja.²³

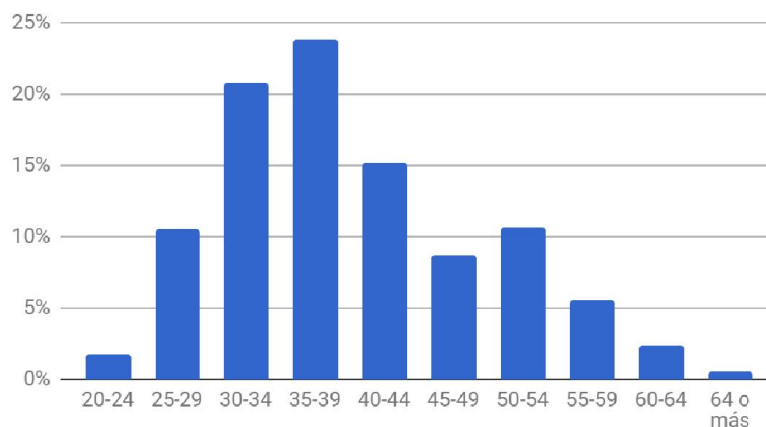
El estudio de las características socio-laborales de las personas designadas por concurso en los cargos del SINEP en el período 2010-2015 a partir de las tres brechas señaladas precedentemente permitió formular las consideraciones siguientes.

En cuanto a la brecha generacional, observamos una diferencia significativa entre la edad del personal ingresante por concurso en el período estudiado y la edad del personal de planta permanente de las jurisdicciones y organismos al inicio del mismo (Gráfico N° 5). La edad con mayor frecuencia entre los ingresantes por concurso se ubica en el rango de los 35 a

²³Para más información, recomendamos la consulta del Informe trimestral de Empleo Público. Año 1, Número 1. Diciembre de 2018. Disponible en:<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion-inap-itep-informe-trimestral-empleo-publco-2018-01.pdf>.

los 39 años; y seis de cada diez ingresantes tienen menos de 39 años. En contraposición la edad con mayor frecuencia del personal estable de los organismos del Estado al año 2010, era de 60 años en el mismo año.

Gráfico N° 5. Rango de edad de las personas designadas por concurso en el SINEP entre 2010 y 2015 (en porcentaje del total de personas designadas).



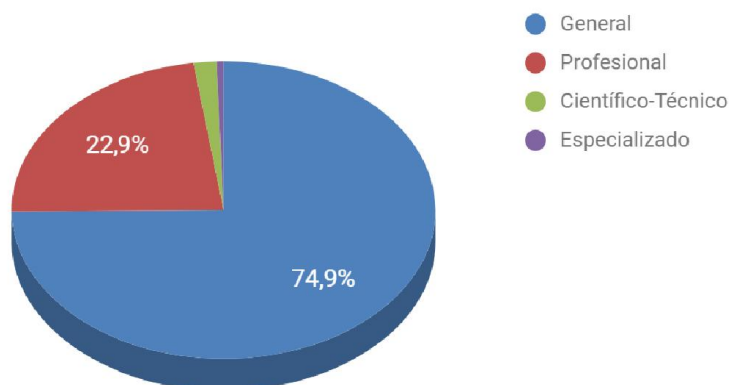
Elaboración propia. Fuente: Oficina Nacional de Empleo Público

En cuanto a la brecha educativa, observamos que cerca de uno de cada dos ingresantes por concurso al SINEP en el período comprendido entre 2010 y 2015 fue un profesional (si sumamos el personal designado en el agrupamiento científico-técnico —que también requiere títulos de nivel de grado como mínimo— el porcentaje alcanza el 46,6%).

El porcentaje de personas con títulos de nivel de grado universitario que ingresaron al agrupamiento profesional del SINEP por concurso en este período ha sido casi el doble (44%) del porcentaje de personas incluidas en el agrupamiento profesional del SINEP al inicio del proceso (22,9%), como puede observarse en los gráficos N° 6, N° 7 y N° 8.

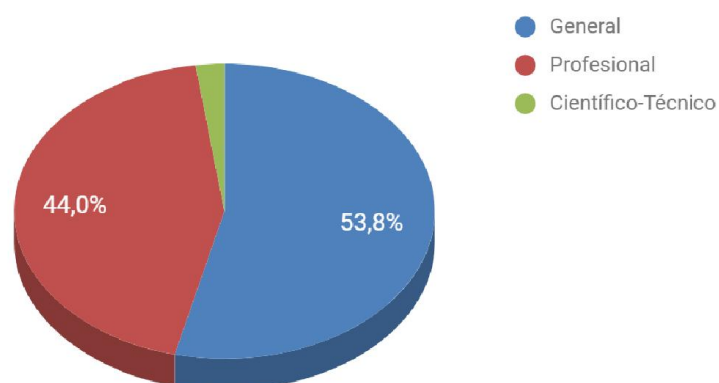
Estos valores son superiores, incluso, respecto a los cargos concursados en el período 1991-2008, (20,4% de profesionales, según el informe ONEP, 2009).

Gráfico N° 6. Distribución del personal del SINEP a diciembre de 2009, por agrupamiento.



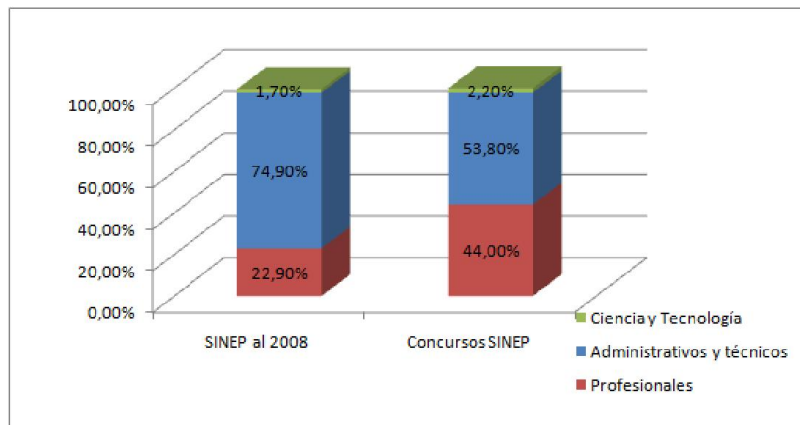
Elaboración propia. Fuente: Oficina Nacional de Empleo Público

Gráfico N° 7. Distribución del personal designado por concurso en el SINEP entre los años 2010 y 2015, por agrupamiento.



Elaboración propia. Fuente: Oficina Nacional de Empleo Público

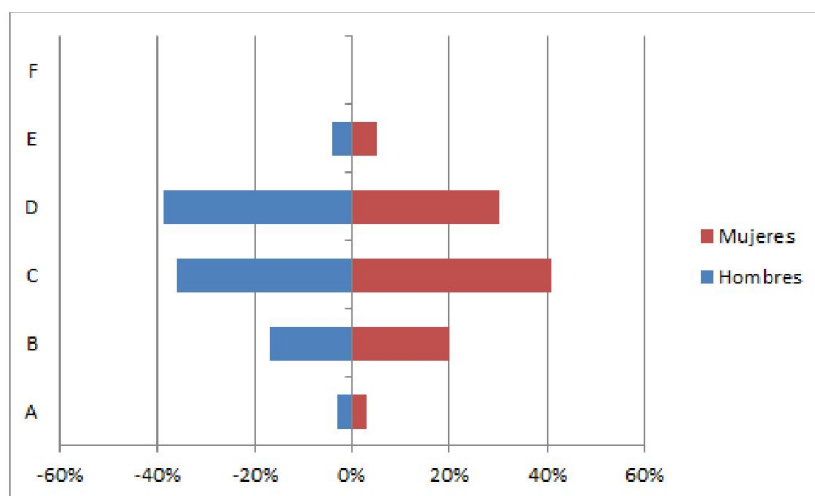
Gráfico N° 8. Porcentaje de cargos ocupados por función en el SINEP a diciembre de 2009 y de personas designadas por concurso en el SINEP por función entre 2010 y 2015.



Elaboración propia. Fuente: Oficina Nacional de Empleo Público

En cuanto a la brecha por género, las designaciones de personas por concurso al SINEP en el período estudiado muestran una mayor presencia de mujeres que de hombres: de cada diez personas designadas, seis fueron mujeres y cuatro fueron hombres. A su vez, los resultados de este proceso dan cuenta de que las mujeres obtuvieron mejores posiciones escalafonarias que los hombres. Como podemos observar en el Gráfico N°9, el nivel escalafonario “A” presenta una distribución similar, mientras que los niveles “B” y “C” presentan mayor frecuencia de mujeres que de hombres, mientras que la presencia de hombres es mayoritaria en el nivel escalafonario “D”.

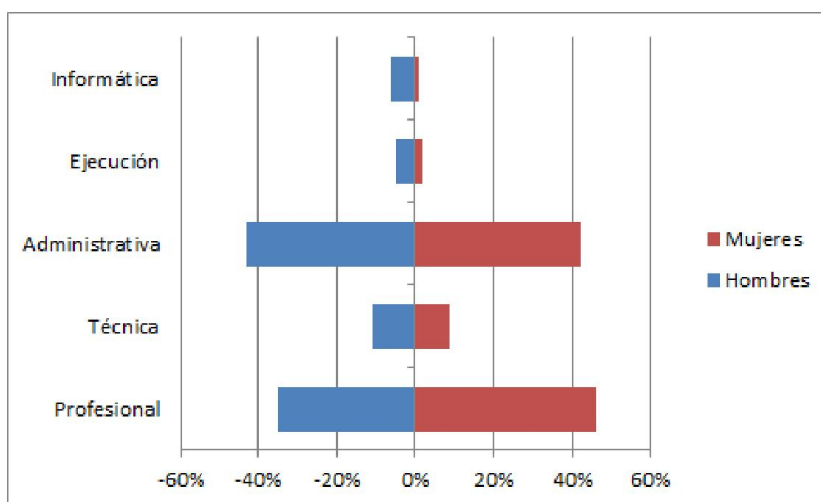
Gráfico N° 9. Distribución poblacional de los hombres y mujeres designados/as por concurso en el SINEP, entre 2010 y 2015, por nivel escalafonario.



Elaboración propia. Fuente: Oficina Nacional de Empleo Público

Finalmente, la distribución de las mujeres designadas en el SINEP muestra una mayor presencia relativa de mujeres profesionales que hombres (45,7% contra 35,1%) y menor presencia en funciones informáticas (1% contra 5,7%) y en funciones de ejecución u operativas (1,7% contra 4,8%).

Gráfico N° 10. Distribución poblacional de los hombres y mujeres designados/as por concurso en el SINEP entre 2010 y 2015, por función.



Elaboración propia. Fuente: Oficina Nacional de Empleo Público

En las entrevistas realizadas a los/las integrantes de Comités de Selección, las respuestas fueron coincidentes en cuanto a que se garantizaron los principios de igualdad de oportunidades y de no discriminación. Por su parte, los/las entrevistados/as N° 1, 6 y 8 dieron cuenta de un compromiso con estos principios, más allá del cumplimiento establecido en la normativa así como la importancia del rol de los veedores gremiales, en este aspecto.

- Entrevistador: ¿Creés que en este proceso se garantizaron los principios de igualdad y de no discriminación en razón del sexo, etnia, cultura u origen? ¿Por qué?
- Entrevistado/a N° 1: Sí, no he visto en el trabajo de los comités que estos principios se hubiesen vulnerado, y todas las objeciones o dudas de los concursantes tuvieron respuesta por los canales adecuados. Es importante la labor de difusión que hicieron los gremios, donde no solo promovieron y alentaron la participación en estos procesos, sino que también les recordaron a sus compañeros estas garantías por si alguno se sentía vulnerado, informando de los canales y herramientas que tenían al respecto. (El subrayado nos pertenece).

- Entrevistado/a N° 6: Sí. No solo porque la reglamentación desfavorece este tipo de conductas discriminatorias, sino porque ya existía una cultura acendrada en los Comités de Selección y por la existencia de veedores altamente eficaces en su contralor. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado N° 8: Sí. Desde la gestión del concurso se puso especial énfasis en crear las condiciones para evitar al máximo todo tipo de discriminación, lo que tuvo un resultado positivo y satisfactorio. (El subrayado nos pertenece).

En resumen, del resultado de la información socio-laboral de los/las ingresantes por concurso al SINEP entre 2010 y 2015 hemos observado que:

- Respecto de la brecha generacional, la edad promedio de los ingresantes por concurso fue significativamente menor que la edad promedio de las personas que ocupaban cargos de planta permanente en el SINEP al inicio del período.
- Respecto de la brecha educacional, la presencia de personal profesional fue superior a los concursos realizados en el SINAPA, y el porcentaje de profesionales ingresantes duplicó el de profesionales que ocupaban cargos de planta permanente del SINEP al inicio del período.
- Respecto de la brecha por género, seis de cada diez designados/as fueron mujeres, mayoritariamente en los niveles escalafonarios “B” y “C” y profesionales. La presencia de mujeres en funciones técnicas informáticas y de ejecución u operativas fue menor que la de hombres.

f. Acerca del ingreso de personas con discapacidad certificada.

El Estado argentino ha dictado diversas normas tendientes a brindar condiciones para la efectiva integración social, familiar, educativa y laboral a las personas con discapacidad.

A los fines del presente trabajo, entenderemos por persona discapacitada a toda aquella que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral (conforme la ley N° 22.431).

Entre las normas de nuestro país se destaca el inciso 23 del artículo 75 de la Constitución Nacional²⁴; la ley N° 22.431 ([B.O. del 20/3/81](#))—y modificatorias— de creación del “Sistema de Protección Integral de Discapitados” y Ley N° 26.378 de aprobación de la

²⁴ El Inciso 23 del artículo 75 de la Constitución de la Nación Argentina ([B.O. del 23/8/94](#)) establece: “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”. (El subrayado nos pertenece).

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante resolución A/RES/61/106 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006 ([B.O. del 9/6/08](#)). Esta última, en lo sustancial establece:

Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación. (Ley N° 26.378, [B.O. del 9/6/08](#))

En cuanto a la igualdad de trato y a la protección de personas con discapacidad en el Estado Nacional, el mencionado CCTG estableció diversas regulaciones en idéntico sentido a lo establecido en las leyes mencionadas (artículos N° 57, 58, 121 y 123 del CCTG).

En particular, a los fines del presente trabajo, se destaca uno de sus artículos, el 58:

El Estado empleador establecerá perfiles comunes que contengan los requisitos mínimos y que tengan por objeto comprobar un conjunto básico de conocimientos, habilidades y aptitudes, para cubrir cargos vacantes de naturaleza funcional similar o equivalente. En el perfil de la vacante a cubrir se deberá especificar cuáles son las habilidades y aptitudes psicofísicas necesarias para el desarrollo del trabajo, a los fines de facilitar la postulación de trabajadores con discapacidad. (CCTG, [B.O. del 1/3/06](#))

A su vez, la mencionada ley N° 25.689, modificatoria de su idéntica N° 22.431, estableció la obligatoriedad de cubrir un cuatro por ciento del total de la dotación de los organismos del Estado Nacional con personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, y a establecer reservas de puestos de trabajo para ser ocupados exclusivamente por ellos/as. La obligatoriedad quedó establecida del siguiente modo:

“El Estado Nacional —entendiéndose por tal los tres poderes que lo constituyen, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos— están obligados a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal y a establecer reservas de

puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por ellas”. (Ley N° 25.689, [B.O. del 03/01/03](#))

A tal fin se estableció que el Estado asegurará que los sistemas de selección de personal garanticen las condiciones establecidas en la ley N° 22.431, y proveerá las ayudas técnicas y los programas de capacitación y adaptación necesarios para una efectiva integración de las personas con discapacidad a sus puestos de trabajo.

En ese marco, la Decisión administrativa N° 609/14 avanzó en la reglamentación del acceso de personas con discapacidad en los procesos de selección que se convoquen, y creó el régimen de reserva de puestos para personas con discapacidad certificada. A su vez, se dispuso la integración a los órganos de selección de un experto en la materia a propuesta de la Comisión Asesora para la integración de Personas con Discapacidad (CONADIS) que dependía, en ese momento, del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con el fin de atender a las especificidades que hacen a la valoración de la idoneidad y de los méritos de las personas con certificado único de discapacidad.²⁵

Del mismo modo, se dispusieron medidas para que en la realización de las etapas del proceso de selección se garantice la plena accesibilidad, y para asegurar las condiciones de ejecución de las pruebas y entrevistas adaptadas a los participantes.

Entre estas medidas, el Decreto N° 310/10 ([B.O. del 8/3/10](#)), reglamentario de la Ley N° 22.431, estableció que los organismos intervinientes en los procesos de selección de postulantes para la cobertura de vacantes, al definir y utilizar los criterios de selección que se orienten hacia las aptitudes, los conocimientos y las capacidades específicas considerados esenciales para las funciones del puesto vacante, verificarán que no sean motivo innecesario de exclusión de las personas con discapacidad, buscando garantizar el principio de no discriminación y la equiparación de oportunidades para todos los candidatos.

En la CIFP los principios de igualdad de trato y no discriminación también están mencionados. El epígrafe 23 establece que dichos principios deberán estar garantizados en los procesos de selección así como los de igualdad de género e inclusión de las minorías necesitadas de especial protección, y se incorporarán, en caso necesario, políticas y medidas activas de discriminación positiva o acción afirmativa.

El CCTG, a su vez, determinó que dichos principios deberán ser respetados específicamente en los procesos de selección, así como el cumplimiento de las leyes N° 22.431

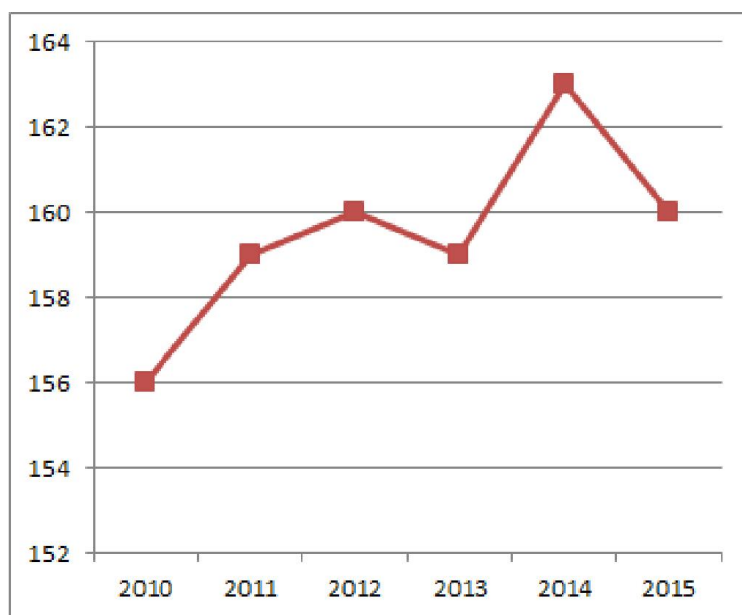
²⁵Con anterioridad, el artículo 2 del Decreto 312/10 había establecido que “en todo proceso de selección por el que se tramite la incorporación de personal en la planta permanente, en el ámbito de aplicación del artículo 8 de la ley N° 22.431, modificada por su similar N° 25.689, deberá acreditarse la veeduría prevista en el segundo párrafo de dicho artículo. Los representantes del Estado Nacional en las comisiones negociadoras de convenios colectivos de trabajo que regulen la relación de empleo en los organismos comprendidos en el artículo 8 de la Ley N° 22.431, modificado por la Ley N° 25.689, adoptarán las medidas necesarias para incorporar en los referidos instrumentos, las cláusulas que hagan efectivo el cumplimiento de la veeduría y de lo establecido en la indicada normativa legal”.

y 23.109. El Régimen de Selección, por su parte, incorporó la veeduría de la ex Comisión Nacional de Discapacidad para asegurar el cumplimiento de los derechos previstos en el artículo 8 de la ley N° 22.431, modificado por la ley N° 25.689.

Para analizar la implementación de la política de incorporación de personas discapacitadas por concurso en el SINEP durante el período considerado, hemos estudiado el nivel de ocupación de personas con certificado de discapacidad en cargos del sector público durante el período, para luego compararlo con el proceso de concursos específicamente.

A fin de conocer el nivel de ocupación de personas discapacitadas en el sector público, el Decreto 312/10 estableció, además de lo señalado precedentemente, la creación de un “Registro de cargos y contratos desempeñados por personas con certificado único de discapacidad”. El nivel de cumplimiento por parte de las jurisdicciones y organismos se fue incrementando a lo largo del período, como puede observarse en el Gráfico N° 11.

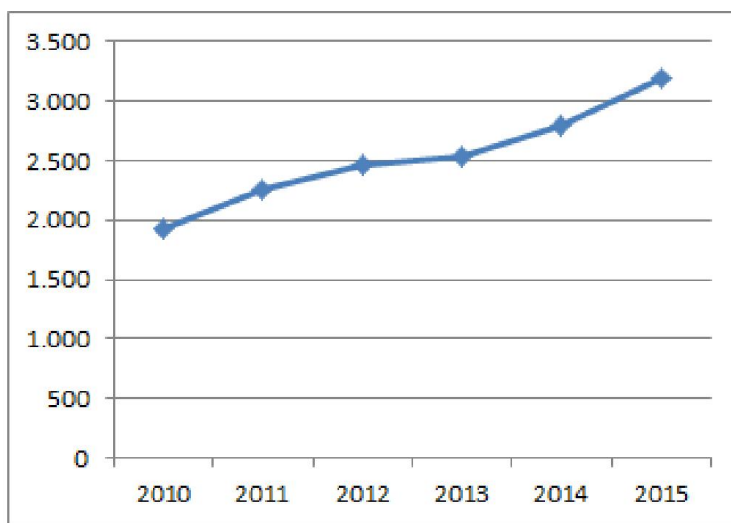
Gráfico N° 11: Cantidad de entidades informantes del personal con certificado de discapacidad, por año, entre 2010 y 2015.



Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Información y Política Salarial de la Secretaría de Gobierno de Modernización

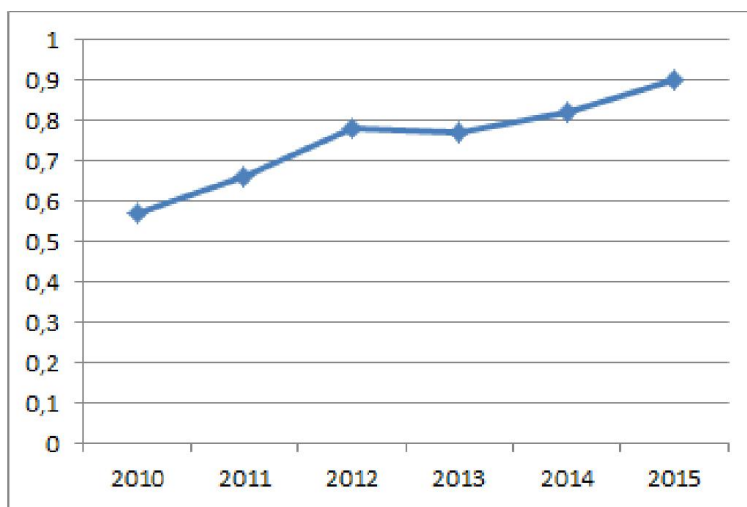
A partir de esta información, hemos observado un incremento en la cantidad de personas con certificado de discapacidad ocupando cargos o contratos en el sector público en el período analizado (del 0,57% al 0,90%) lo que representa un incremento del 63,3% en el período (Gráfico N° 13). En cuanto al subconjunto de personas que ocuparon cargos en la planta permanente, la variación porcentual en el período 2010-2015 va del 0,53% al 1,33%. A pesar de ello, estos valores se encuentran aún distantes del 4% fijado en la ley.

Gráfico N° 12. Cantidad de personas con certificado de discapacidad en la Administración Pública Nacional, por año entre 2010 y 2015.



Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Información y Política Salarial de la Secretaría de Gobierno de Modernización

Gráfico N° 13. Porcentaje de personas discapacitadas en la Administración Pública Nacional, por año, sobre el total de la población informada por los Organismos.



Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Información y Política Salarial de la Secretaría de Gobierno de Modernización

Las características poblacionales del personal con discapacidad certificada permiten dar cuenta de la complejidad que representa la implementación de políticas de discriminación positiva sobre este sector de la población. A modo ilustrativo, señalamos que el personal de la Administración Pública Nacional presentaba, al inicio del período, las siguientes características (SSGyEP, 2010):

- El 39,2% declaró discapacidad motora, 25,3%, auditiva y otro 16,9%, visual.
- El 63,7% informó discapacidad con alcance parcial y un 78,3% contaba con certificados de validez transitoria.
- El 42% era de sexo femenino y la edad promedio era de 43,8 años.
- El 52,8% se ubicó en la PEA Joven (hasta 44 años) y el 42,3% en la PEA Madura (de 45 a 64 años).
- El 49,3% reunía estudios secundarios completos y otro 15,6%, estudios de grado o postgrado universitario. Abogados y contadores públicos predominaban, seguidos por psicólogos y médicos.

Al finalizar el período bajo análisis, la información poblacional de las personas con certificado de discapacidad era la siguiente (SSGyEP, 2015):

- En cuanto al tipo de discapacidad certificada en el período 2010-2015 se incrementó, sensiblemente, la cantidad de personas con discapacidad visual en detrimento de la auditiva: el 39,2% declaró discapacidad motora, el 23,1%, auditiva y otro 13,5%, visual. El 74,7% contó con certificado de alcance parcial y un 75% contó con certificado de validez transitoria en porcentajes similares a los de cinco años atrás, conforme Gráfico N° 14.

Gráfico N° 14. Porcentaje personas con discapacidad por tipo de discapacidad certificada en la Administración Pública Nacional, al 2015.



(*) incluye discapacidad mental, mixta, múltiple, visceral y sin especificación.

Elaborado por SSGyEP (2015)

- En cuanto al nivel de instrucción, el 51% alcanzaba estudios secundarios completos y, otro 22,1%, estudios de grado o postgrado universitario. Predominaban abogados, contadores públicos e ingenieros, lo que refleja un incremento del 6,5% en personas con mayor formación académica.

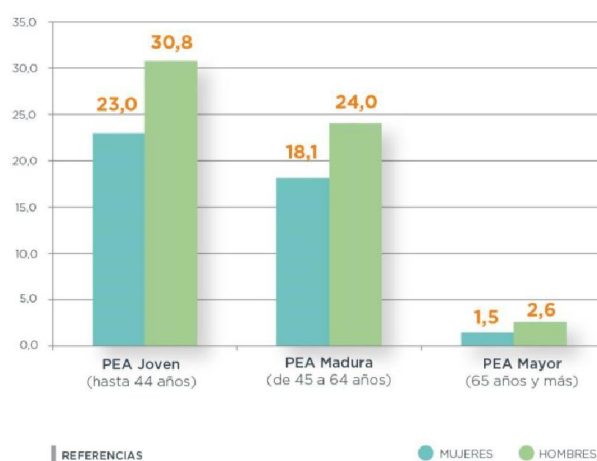
Gráfico N° 15. Porcentaje de personas discapacitadas de la Administración Pública Nacional, por nivel de estudios, al 2015.



Elaborado por SSGyEP (2015)

- El 42,6% eran mujeres y la edad promedio general era de 43,7 años. Un 53,8% de los trabajadores con discapacidad se ubicó en la PEA Joven (hasta 44 años) y otro 42,1%, en la PEA Madura (de 45 a 64 años), lo que no presenta diferencias significativas con los guarismos del año 2010.

Gráfico N° 16. Distribución etaria y por género del personal discapacitado de la Administración Pública Nacional al 2015.



Elaborado por SSGyEP (2015)

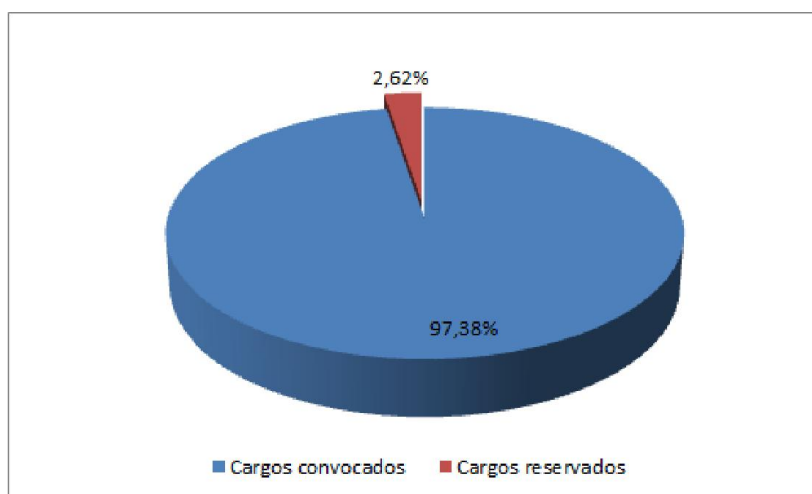
Como podemos observar en los Gráficos N° 17 y 18, el incremento en los porcentajes de ocupación de personas con certificado de discapacidad en el período 2010-2015 no es consecuencia de los procesos de cobertura de cargos por concurso, al menos en el ámbito del SINEP.

Efectivamente, a pesar del enorme esfuerzo normativo, el resultado en términos de personas efectivamente designadas por concurso ha sido muy pobre.

En el ámbito del SINEP, del total de cargos convocados para su cobertura por concurso, solo el 2,65% correspondió a cargos reservados para personas con discapacidad y, del total de personas efectivamente designadas en el período, solo un 0,5% correspondió a personas con discapacidad certificada.

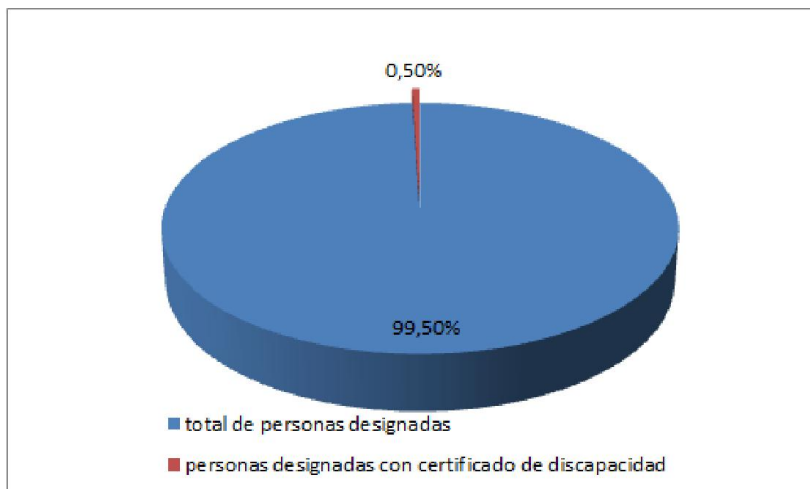
Es decir, un número aún inferior al porcentaje de personas discapacitadas de la planta permanente del SINEP al inicio del proceso (0,66% según ONEP, 2010), y muy por debajo del piso que fija la ley 25.689 (4%).

Gráfico N° 17. Cantidad de cargos reservados para personas con discapacidad certificada, en relación al total de cargos convocados a concurso en el SINEP entre 2010 y 2015.



Elaboración propia. Fuente: Oficina Nacional de Empleo Público

Gráfico N° 18. Cantidad de personas designadas con discapacidad certificada, en relación al total de personas designadas por concurso en el SINEP, entre 2010 y 2015.



Elaboración propia. Fuente: Oficina Nacional de Empleo Público

Las respuestas brindadas por los/las entrevistados/as dieron cuenta del conocimiento e involucramiento de estos actores en la implementación de los concursos de cargos para personas con discapacidad certificada (entrevistados/as N° 5, 6, 8 y 11) y de algunas dificultades que este proceso se encontró. Entre estas últimas se mencionaron (entrevistados/as N° 1 y 7): a) la necesidad de fortalecer la capacitación a las personas involucradas en este proceso para alcanzar las adaptaciones que cada proceso requiere dada la singularidad de situaciones y problemas que se presentan; b) Las limitaciones propias de los integrantes del Comité; y c) las dificultades que presentan el cumplimiento de las exigencias del perfil de cada puesto y en particular en cuanto al cumplimiento del requisito de educación formal, sobre todo en personas con discapacidad intelectual:

- Entrevistador: Si se postularon personas con discapacidad certificada, ¿creés que se pudo asegurar la plena accesibilidad de los/las postulantes? ¿Por qué?
- Entrevistado/a N° 1: La experiencia en este sentido nos permitió detectar algunos problemas y vacíos legales al respecto, para poder corregirlos. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistador: ¿Como por ejemplo cuáles?
- Entrevistado/a N° 1: Hubo cuatro ejemplos que tuvieron resultados dispares pero creo que sirvieron como experiencias que moldearon trabajos y proyectos posteriores: 1) Necesidad de tener en cuenta la difusión con ONGs y organizaciones. Hay organismos que ya tienen incorporados programas de integración laboral del personal con discapacidad certificada,

pero otros no; 2) Capacitar en la adaptación del proceso. El trabajo con las expertas del Ministerio de Trabajo que se dedican al tema, porque la adaptación de los procesos de selección no puede encararse de forma única, sino que resulta necesario realizarla puesto por puesto, caso por caso. Hay organismos que no cuentan con los elementos técnicos necesarios para encarar esta adaptación; 3) Necesidad de encarar programas de acompañamiento para certificar las discapacidades en el ámbito de la Administración Pública Nacional; y 4) Se detectó la dificultad que presentaba el cumplimiento del requisito de terminalidad de estudios secundarios en el caso de las personas con discapacidad intelectual, que posteriormente pudo resolverse a través de normativa expedida por autoridad competente. (El subrayado nos pertenece).

- Entrevistado/a N° 5: Sí, se garantizó la plena accesibilidad. Los cargos con reserva y la intervención de los representantes del Ministerio de Trabajo y Gestión Pública garantizaron el debido proceso en los cargos con reserva. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 6: Sí. En este aspecto se tuvo especial cuidado de evitar incidentes al respecto. Incluso desde las instancias de inscripción, se favorecieron marcadamente las condiciones de accesibilidad. En el resto de las etapas, los postulantes con discapacidad fueron tratados con total imparcialidad. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 7: En el caso de la selección de aspirantes con discapacidad fue totalmente diferente. A pesar de que el Ministerio de Trabajo, mediante la Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores, cooperó intensamente con el organismo, se dificultó muchísimo el proceso de selección, y las exigencias normativas para las personas con discapacidad resultan exageradas. Tampoco el edificio donde se encontraba el organismo en ese momento contaba con medios de accesibilidad adecuados. (El subrayado nos pertenece).
- Entrevistado/a N° 8: Sí. Se mantuvieron las condiciones de accesibilidad en todo ámbito. También se tuvo una activa participación de la ex CONADIS²⁶ y del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, junto a los gremios paritarios. (El subrayado nos pertenece).

²⁶Actual Agencia Nacional de Discapacidad.

- Entrevistada N° 11: Sí, siempre se garantizó cumplir con la participación de los expertos del Ministerio de Trabajo y con hacer los ajustes razonables que fueran necesarios. (El subrayado nos pertenece).

Para concluir, con relación al ingreso de personas con discapacidad certificada mediante el mecanismo de concurso, observamos que esta política pública -en el período estudiado- presentó problemas de diseño (como el de los requisitos para los diferentes cargos) y de implementación (como la falta de capacitación adecuada por parte de las personas involucradas) y no fue ajeno a las dificultades identificadas en los procesos de cobertura por concurso para el resto de los cargos (multiplicidad de puntos de decisión y de actores involucrados).

Capítulo VI

Los concursos para el ingreso a la planta permanente del SINEP durante el período 2016-2018

En este Capítulo presentamos algunas consideraciones sobre el proceso de concursos para el ingreso a la planta permanente del SINEP desarrollados a partir del inicio de la gestión de Gobierno del Ingeniero Mauricio Macri²⁷ y hasta diciembre de 2018²⁸.

Como mencionamos anteriormente, del total de cargos convocados a concurso en el SINEP durante el período comprendido entre 2010 y 2015, un 7% de ellos se encontraba concluido al finalizar dicho período y las designaciones correspondientes se encontraban pendientes; mientras que un 49% del total de cargos convocados en el SINEP hasta diciembre de 2015 se encontraban en proceso.

La nueva gestión de gobierno iniciada el 10 de diciembre de 2015 estableció la revisión de los procesos de selección a través del Decreto N° 254/15 ([B.O. del 29/12/2015](#)) que dispuso, en lo sustancial, lo siguiente:

- La revisión de los procesos concursales y de selección de personal en cualquier instancia en que se encuentren a fin de analizar su legalidad, y en particular el cumplimiento y pertinencia de los requisitos previstos para el cargo concursado merituando los antecedentes presentados por los postulantes; y
- La revisión de las designaciones efectuadas por procesos concursales de personal de dichos Ministerios u organismos, durante los últimos dos años computados desde la vigencia del ese Decreto con el propósito de analizar su legalidad, y en particular el cumplimiento y pertinencia de los requisitos previstos para el cargo concursado y los antecedentes presentados por los postulantes. En caso de detectarse irregularidades, vicios u omisiones en dichos procesos debería dictarse la nulidad de los mismos.

Por otro lado, en el marco de un acuerdo paritario se modificó el procedimiento de selección vigente hasta ese momento incorporando, de manera excepcional y transitoria, el concurso interno en la que podrían participar solo el personal de la jurisdicción u organismo al que pertenezca la vacante a cubrir.²⁹

²⁷ El mandato del Gobierno del Ingeniero Mauricio Macri se inició el 10 de diciembre de 2015. Al igual que el análisis realizado respecto al período anterior (2010-2015), hemos decidido tomar como fecha de inicio de este período el 1 de enero de 2016, en la medida en que la información cuantitativa que hemos obtenido abarca el ejercicio presupuestario que se inició en esa fecha.

²⁸ Hemos tomado como fecha de finalización del período de este análisis el 31/12/18 dado que, al momento de realizarse el presente trabajo, no se contaba con información correspondiente al año 2019.

²⁹ Esta modificación se estableció mediante el Decreto N° 1328/16 ([B.O. del 29/12/2016](#)) en el que se estableció con carácter excepcional y transitorio, hasta el 31 de diciembre de 2018, como otro Tipo de convocatoria, la Convocatoria

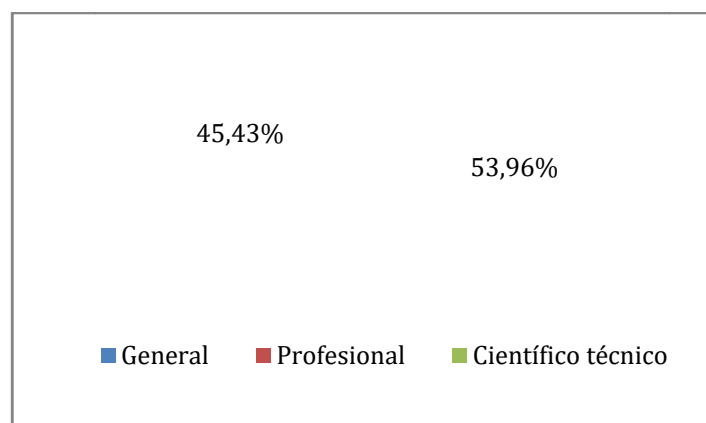
Con relación al Decreto que ordenó la revisión de los procesos concursales implementados con anterioridad al inicio de la gestión de Gobierno de Macri debemos señalar que no hemos podido obtener información sobre el desarrollo de este proceso a pesar del requerimiento que efectuamos a la Oficina Nacional de Empleo Público.³⁰

En consecuencia, no se ha logrado identificar cuáles de las designaciones efectuadas en el período comprendido entre el 1/1/16 y el 31/12/18 correspondieron a los procesos de selección que se encontraban concluidos pero con designación pendiente al 31/12/2015.

Sin perjuicio de ello, la información obtenida respecto a designaciones por concurso en el SINEP durante el período comprendido entre el 1/1/16 y el 31/12/18, nos permite identificar algunas continuidades respecto al período anterior.

Durante ese período se efectuaron un total de 3460 designaciones en planta permanente, manteniendo los porcentajes de personas designadas en los agrupamientos profesional y general respecto de los porcentajes observados en el período 2010-2015 (45,43 % vs. 44 % y 53,96% vs 53,8 % para los agrupamientos profesional y general en 2010-2015 y 2016-2018, respectivamente). En cambio, las designaciones para el ingreso a la planta permanente del agrupamiento científico-técnico se redujo al 0,6 % contra el 2,6 % del período anterior (Gráfico N° 19).

Gráfico N° 19. Distribución del personal designado por concurso en el SINEP, entre los años 2016 y 2018, por agrupamiento.



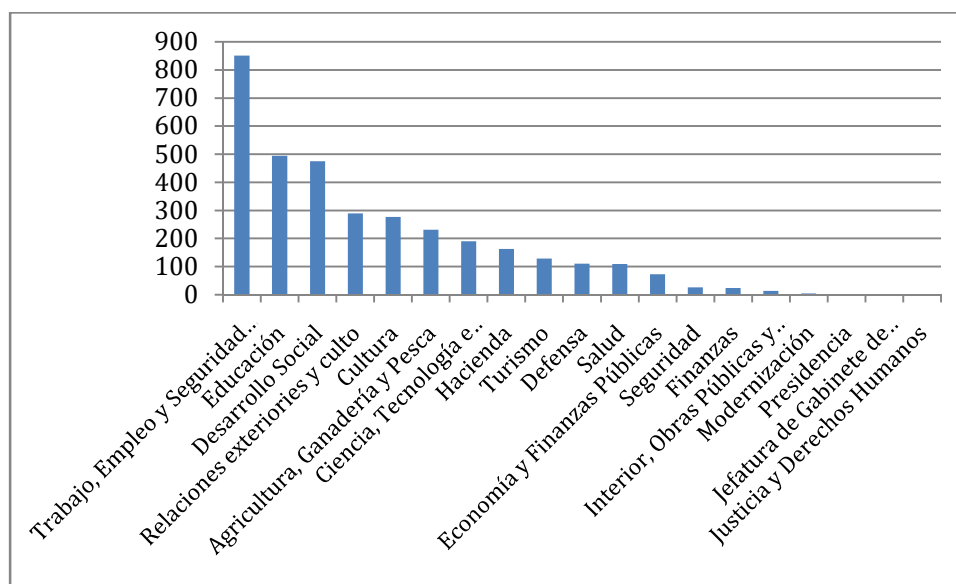
Elaboración propia. Fuente: Oficina Nacional de Empleo Público

Interna. En la misma podrá participar el personal que revista como personal permanente y no permanente, según los artículos 8° y 9° de la Ley N° 25.164 de la jurisdicción u organismo al que pertenezca la vacante a cubrir.

³⁰ En la respuesta a la solicitud de acceso a información pública efectuada en el marco de la Ley N° 27.275 la Directora de interpretación y asistencia normativa de la Oficina Nacional de Empleo Público señaló que: “conforme el artículo 1° del Decreto N° 254/2015, se ordena la revisión de los procesos concursales y de selección de personal en un plazo no mayor a SEIS (6) meses computados a partir de dicho decreto, en cualquier instancia en que se encuentren a fin de analizar su legalidad, y en particular el cumplimiento y pertinencia de los requisitos previstos para el cargo concursado meritando los antecedentes presentados por los postulantes. De dicho artículo como del resto del articulado no surge imposición alguna que exija la constitución de un registro que sistematice la información extraída durante o al final del proceso de revisión”. (el subrayado nos pertenece). Respuesta brindada mediante informe número IF-2019-17616897-APN-ONEP#JGM

Al igual que en los períodos anteriores, (1991-2008 y 2010-2015) las designaciones por concurso presentaron una elevada disparidad interna al interior de las jurisdicciones u organismos como puede observarse en el Gráfico N° 20.

Gráfico N° 20. Cantidad de personas designadas por concurso en el SINEP entre los años 2016 y 2018, por Jurisdicción Ministerial.



Elaboración propia. Fuente: Oficina Nacional de Empleo Público

Del total de jurisdicciones ministeriales, seis (Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros y los Ministerios de Seguridad, Modernización, Interior, Obras Públicas y Vivienda y Justicia y Derechos Humanos) participan con un 1,30% de las designaciones efectuadas en el período 2016-2018. En contrapartida, cuatro Ministerios (Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Desarrollo Social, Educación y Relaciones Exteriores y Culto y Cultura) representan el 68,96% del total de personas designadas por concurso en el período.

El fenómeno de implementación dispar de una misma política al interior del Estado Nacional que hemos observado en los tres períodos considerados puede ser analizado tomando en cuenta los factores identificados por Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) que influyen en el proceso de implementación; en particular el liderazgo del proceso, las capacidades estratégicas y las capacidades organizacionales, lo que constituye un interesante punto de partida para otro proyecto de investigación.

Capítulo VII

Conclusiones y nuevos interrogantes

A lo largo del presente trabajo se han estudiado las características del Servicio Civil argentino en general y del SINEP en particular, para enfocarnos luego, en el subsistema de acceso al empleo. Hemos analizado y descripto el proceso de convocatoria a concursos para el ingreso a la planta permanente del SINEP dispuesto por el Gobierno Nacional entre los años 2010 y 2015, así como su implementación. Para ello, hemos realizado entrevistas a integrantes de Comités de Selección que actuaron durante ese período con el fin de conocer sus perspectivas sobre la labor realizada y sobre las dificultades que enfrentaron.

Señalamos que en el transcurso de esos años se anunció la convocatoria para cubrir por concurso un total de 21.500 cargos de planta permanente de la Administración Pública Nacional y que más de ocho de cada diez se correspondieron a cargos comprendidos en el SINEP (83,3 %). Sin embargo, al finalizar el período bajo análisis, solo habían sido designados un 15 % del total de los cargos convocados, un 7 % se encontraba concluido pero sin las designaciones efectuadas, mientras que un 49 % se encontraba, aún, en proceso.

En la consideración del desarrollo del proceso de los concursos, las respuestas de las personas entrevistadas fueron críticas en cuanto a su duración excesiva. Conforme las respuestas obtenidas podemos agrupar las dificultades identificadas en factores internos al proceso y en factores externos. Entre los primeros, se mencionó la complejidad misma del proceso de selección y de las diferentes etapas (particularmente la del análisis biográfico de los postulantes) y la sobrecarga de trabajo en función de la gran cantidad de postulantes o de la gran cantidad de cargos que debía seleccionar un mismo Comité de Selección; y entre los segundos, el proceso de designación del/la postulante, posterior a la aprobación del orden de mérito respectivo por parte del Comité.

Sobre este último aspecto hemos sostenido que la decisión tomada por el Poder Ejecutivo Nacional en marzo de 2002 -a través del Decreto N° 491/02 derogado en enero de 2016- mediante la cual el/la Presidente/a de la República concentró las facultades de designación de personal de la Administración Pública significó una mayor cantidad de puntos de decisión del proceso así como una mayor cantidad de actores involucrados en el mismo en los términos planteados por Pressman y Wildavsky (1998), Aguilar Villanueva (1996) y Navarrete Yañez y Figueroa Rubio (2013). Consecuentemente, esta medida no contribuyó a dotar de agilidad al proceso de cobertura de cargos por concurso, como fue señalado por la

mayoría de las personas entrevistadas. Estos factores pueden contribuir a explicar las dificultades de eficacia observadas en términos de retrasos o de procesos inconclusos durante el período estudiado.

Con relación a los instrumentos utilizados y al desarrollo de las etapas específicas del proceso de selección hemos observado que el SINEP junto con su Régimen de Selección avanzó en su especificación y en cuanto a la ponderación de cada uno de ellos respecto de la evaluación global de los postulantes, si se los compara con el SINAPA. Las respuestas dadas por los/las entrevistados/as fueron coincidentes en cuanto a la fiabilidad, validez y utilidad de los instrumentos sin perjuicio del plazo extenso que significó su aplicación. Para algunos/as entrevistados/as la etapa de análisis de la información biográfica fue sumamente extensa, dada la cantidad de postulantes que se presentaron. En un caso, un/ a entrevistado/a señaló la mayor discrecionalidad que presenta la etapa de la entrevista laboral, respecto del resto de las etapas. En contraposición, para otro/a entrevistado/a esa etapa no fue determinante en la evaluación final que efectuó el Comité.

Del mismo modo, hemos analizado el proceso de elaboración del perfil de los cargos que fueron objeto de cobertura por concurso en el período analizado. En este aspecto, si bien el SINEP y el Régimen de Selección no son suficientemente extensos en cuanto a las características que debiera adoptar la intervención del Comité en este asunto, los/las entrevistados/as valoraron la tarea de articulación de demandas entre actores y áreas, así como el conocimiento técnico que se requiere para esta tarea. A pesar de ello, esta multiplicidad de actores intervinientes y de puntos de decisión constituyeron factores que, como se ha mencionado con anterioridad, pueden retrasar o impedir la implementación de una política determinada.

También hemos prestado especial atención a la composición y al funcionamiento de los comités de selección y al cumplimiento de los principios de imparcialidad, especialización y transparencia, en consonancia con lo establecido en la CIFP.

En cuanto al principio de imparcialidad, hemos señalado que la normativa dictada en la Ley Marco, en el CCTG, en el SINEP y en el Régimen de Selección es incompleta en la medida en que no asegura de manera clara la imparcialidad de sus integrantes respecto del poder político o de otros grupos de interés tal como se señala en la CIFP. El único dispositivo dictado que podría dotar de mayores niveles de imparcialidad a los comités de selección no se encuentra operativo, conforme nos fue informado por la Oficina Nacional de Empleo Público.³¹

Se ha analizado la conformación de los órganos de selección según la normativa e identificado diferentes tipos de perfil para integrarlos. En este punto, consideramos que el perfil

³¹Nos referimos al Registro Central de Selectores dispuesto en el artículo N° 40 del SINEP.

que denominamos “representante de autoridad u organismo” resulta incompatible con los principios de imparcialidad y especialización en los términos de la CIFP.

Para algunos/as de los/las entrevistados/as, la imparcialidad estuvo asegurada dada la proveniencia de integrantes de otras jurisdicciones, por la presencia de veedores/as gremiales o por la dinámica propia que se desarrolló al interior del Comité.

Sin embargo, para otros/as, las autoridades políticas o la representación gremial ejercieron algún tipo de influencia en el proceso de selección de postulantes lo que distorsionó la función del órgano de selección y puso en tensión el principio de imparcialidad.

Respecto del principio de especialización del órgano de selección considerado como el conocimiento que sus integrantes poseen sobre la tarea específica del cargo a cubrir así como del manejo de instrumentos de selección de personas, sin perjuicio de lo señalado con relación al perfil de “representante de autoridad u organismo”, hemos observado la alta valoración que han realizado los/las entrevistados/as sobre la especialización de los integrantes de los comités en los que participaron.

Con relación al principio de transparencia, hemos analizado la normativa vigente e identificado los dispositivos tanto de publicidad de los actos como de difusión de las convocatorias, durante el período estudiado. Las personas entrevistadas manifestaron que los procesos de difusión y publicidad se cumplieron plenamente. Para algunos/as entrevistados/as, la veeduría gremial contribuyó a afianzar la presencia de este principio. Como conclusión, respecto del principio de transparencia, contamos con indicios para afirmar que los concursos para el ingreso a la planta permanente del SINEP desarrollados en el período objeto de estudio en el presente trabajo fueron transparentes en términos de la difusión de las convocatorias y de la publicidad de sus actos.

En cuanto a las personas efectivamente designadas por concurso durante el período estudiado se identificó que, al igual que en el período comprendido entre los años 1991 y 2008 (vigencia del SINAPA) y el período comprendido entre los años 2016 y 2018 (presidencia del Ingeniero Mauricio Macri) la implementación de estos procesos se caracterizó por su alta disparidad interna tanto en términos de la cantidad de personas efectivamente designadas en los diferentes jurisdicciones u organismos como respecto del peso relativo de la cantidad de personas designadas en relación a la dotación de planta permanente con la que contaba la jurisdicción u organismo al inicio del proceso.

Entre 2010 y 2015, casi 7 de cada diez personas designadas por concurso en el período lo fueron en solo cuatro jurisdicciones ministeriales y en algunas jurisdicciones el ingreso por concurso significó la incorporación de más de un 60 % de personas en relación a la dotación de planta permanente existente al inicio del proceso.

El estudio de las causas de este fenómeno constituye un tema pendiente y de gran importancia para el éxito de las implementaciones de este tipo de políticas públicas. El análisis de los factores o condiciones señalados por Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) para su éxito, en particular las referidas al liderazgo del proceso y a las capacidades estratégicas y organizacionales de los organismos o jurisdicciones, puede resultar de utilidad.

Si bien el proceso implicó la designación de solo un 15 % de las convocatorias realizadas, el período comprendido entre 2010 y 2015 se presenta como el de mayor promedio anual de designaciones por concurso en la historia reciente de la Argentina. Este porcentaje alcanza el 21 % si incluimos a los procesos de selección concluidos en el período pero que no significaron la designación de una persona en el cargo, al menos en el período analizado.

Con relación a las características socio-laborales del personal ingresante por concurso al SINEP entre los años 2010 y 2015, las hemos analizado en relación con las brechas generacional, educativa y por género que habían sido diagnosticadas en la bibliografía especializada (ONEP, 2010 y 2014; Salas, 2015; Dieguez y Valsangiacomo, 2016 y Valsangiacomo, 2017) respecto de la población del sector público en general y del SINEP en particular.

Al respecto, hemos concluido que es alto el porcentaje de personal profesional y de menor edad, tanto en comparación con la población de planta permanente existente al inicio del proceso (año 2010) como en relación con el proceso de concursos implementado en el período 1991-2008. En este aspecto se observó que el porcentaje de profesionales ingresantes por concurso durante el período 2010-2015 duplicó al de profesionales que ocupaban cargos de planta permanente del SINEP al inicio del período, tendencia que se mantuvo en las designaciones por concurso efectuadas durante el período 2016-2018.

En cuanto a la brecha por género, identificamos una mayor presencia de mujeres designadas que hombres. Las mujeres fueron designadas en cargos de mayor nivel escalafonario que los hombres y, en cuanto a las personas profesionales designadas, también las mujeres fueron más que los hombres. Finalmente han sido menos las mujeres que han ocupado cargos con funciones informáticas y de ejecución u operativas.

Los/las integrantes de Comités de Selección entrevistados/as dieron cuenta de su conocimiento y compromiso con los principios de igualdad de oportunidades y de trato en los procesos de selección en los que intervinieron.

Por otro lado, nos hemos interesado por la implementación de las políticas de incorporación de personas con discapacidad certificada a través de concursos, dada la importancia que el Estado Nacional le asignó a esta política. Al respecto se observó que el porcentaje de personas designadas con discapacidad certificada ha estado muy lejos del 4%

fijado por la ley 25.689, sin perjuicio de que, en el período analizado, se duplicó la ocupación de cargos y contratos con personas con discapacidad certificada en el Estado Nacional.

Efectivamente, en el período comprendido entre los años 2010 y 2015, se incrementó la cantidad de organismos que informaron la cantidad de trabajadores/as con certificado de discapacidad que trabajaban en ellos y el porcentaje de personas discapacitadas sobre el total de la población que integraba el Servicio Civil se incrementó en un 63,3%.

Sin embargo, este incremento no se explica por los concursos para el ingreso al SINEP desarrollados durante el período en la medida en que solo un 0,5 % de las personas designadas bajo estas características contaban con discapacidad certificada.

Los/las integrantes de Comités de Selección entrevistados/as dieron cuenta de su conocimiento e involucramiento en esta política y algunos/as de ellos/as manifestaron las dificultades que se produjeron en su implementación desde el punto de vista de los ajustes razonables que permitan la adecuada evaluación de los postulantes con discapacidad certificada.

Como resultado del análisis de la normativa dictada en materia del ingreso por concurso de personas con discapacidad certificada, así como de las entrevistas realizadas, concluimos que esta política presentó -en el período estudiado- problemas de diseño (como el de los requisitos para los diferentes cargos) y de implementación (como la falta de capacitación adecuada por parte de las personas involucradas) y no fue ajeno a las dificultades identificadas en los procesos de cobertura por concurso para el resto de los cargos.

Para concluir y como hemos determinado a lo largo del presente trabajo, consideramos que la implementación de los concursos para el ingreso al SINEP entre 2010 y 2015 se ha desarrollado en un contexto complejo, atravesado por lucha de intereses y actores diversos. Sus resultados deben interpretarse teniendo en cuenta tanto las decisiones tomadas a nivel central, como lo implementado por los distintos actores, entre los que se encuentran los/las integrantes de los órganos de selección.

Al respecto, el planteo de Pressman y Wildavsky (1998), luego retomado por Aguilar Villanueva (1996) y Navarrete Yañez y Figueroa Rubio (2013) en cuanto a la relación entre las distorsiones y retrasos en la implementación de una política pública dada y la cantidad de actores involucrados en su implementación, parece tener validez para el proceso estudiado, dada la mayor dificultad en la generación de instancias de cooperación entre ellos/as. Igual consideración podemos realizar en cuanto al factor de multiplicidad de puntos de decisión señalado por Pressman y Wildavsky (1998) y retomado por Aguilar Villanueva (1996).

En igual sentido, las mayores distorsiones y retrasos señalados en cuanto a los procesos de selección de personas con discapacidad certificada también pueden ser explicadas por la aún mayor cantidad de multiplicidad de puntos de decisión que implicaron dichos procesos.

La consideración de Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) en cuanto a que la solución de estos problemas puede alcanzarse a través de la reducción del número de puntos de decisión de estos procesos así como del número de actores intervinientes, nos parece de utilidad para el fenómeno estudiado.

Por otro lado, sostenemos que el conocimiento de los valores, de las opiniones y de los sentidos que le han asignado las personas que han intervenido en el proceso estudiado a sus prácticas constituyen acciones imprescindibles para poder explicar las características que ha adoptado su implementación.

Del mismo modo, consideramos que el estudio de los procesos de implementación de las políticas de fortalecimiento y profesionalización del Servicio Civil en general y de ingreso por concurso a la Administración Pública, en particular, constituye una tarea pendiente por parte de los/las investigadores/as de este campo de estudio.

En este sentido, el trabajo que aquí presentamos puede abrir nuevas líneas de investigación que respondan a los siguientes interrogantes:

- ¿Por qué los procesos más importantes en los que se implementaron concursos para el ingreso a la planta permanente del Estado argentino (1991-2008, 2010-2015 y 2016-2018) se desarrollaron de manera marcadamente desigual -en términos cuantitativos- al interior de las jurisdicciones u organismos?
- ¿Cómo se desarrolló el proceso de incorporación de los ingresantes por concurso al SINEP en el período estudiado a los diferentes jurisdicciones u organismos y a la carrera administrativa? ¿Permanecieron en los cargos en los que fueron designados o fueron trasladados a otros? ¿Cómo se desarrolló la carrera administrativa de las mujeres que ocuparon cargos de mayor nivel escalafonario? ¿Y las profesionales?
- ¿El desempeño de los/las funcionarios/as que ingresaron a la planta permanente por los concursos implementados en el SINEP entre 2010 y 2015, fue cualitativamente diferente al de los/las funcionarios/as designados en base a la confianza?
- ¿Cómo se desarrolló la implementación de los concursos para el ingreso a la planta permanente del SINEP durante la gestión de Gobierno iniciada el 10 de diciembre de 2015?
- En cuanto al ingreso de personal con discapacidad certificada, ¿las dificultades observadas en el presente trabajo, son propias del mecanismo de selección propiamente dicho (concurso) o son comunes a cualquier modo de

incorporación laboral de personas con discapacidad? En este punto, la perspectiva de estos actores constituye un elemento que debiera estudiarse.

Finalmente consideramos que, aun con las contradicciones y limitaciones en términos de calidad de los procesos y de su eficacia, los concursos para el ingreso al Servicio Civil sobre la base del mérito, con el resguardo de los principios enumerados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública constituyen la mejor herramienta disponible para dotar al sector público de los/las mejores hombres y mujeres para cada puesto de trabajo.

A su vez, aún con las limitaciones y dificultades que hemos identificado en el diseño y en la implementación de esta política, los concursos para el ingreso a la planta permanente del Sistema Nacional de Empleo Público desarrollados entre los años 2010 y 2015 aportaron al proceso de consolidación de un Servicio Civil profesional, competente y comprometido, elemento esencial para fortalecer las capacidades del Estado Argentino.

Capítulo VIII

Anexos

6.1. Anexo normativo

Cuadro comparativo entre la Ley de Empleo Público, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, el Convenio Colectivo de Trabajo General para el Personal de la Administración Pública Nacional, el Sistema Nacional de Empleo Público y el Régimen de Selección del SINEP, según categorías de análisis.

Categorías/ Norma	Ley de Empleo Público	CIFP	CCTG	SINEP	Régimen de Selección
Publicidad	Artículo 8º: El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto. La carrera administrativa básica y las específicas deberán contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados	Epígrafe 20: La gestión de los procesos de acceso al empleo público se ha de llevar a cabo en todo caso de acuerdo con los principios siguientes: a) Publicidad, entendiéndose por tal la difusión efectiva de las convocatorias en unas condiciones que permitan que sean conocidas por la totalidad de candidatos potenciales. b) Libre concurrencia, de acuerdo con unos requisitos generales de acceso al empleo público y sin más restricciones que las derivadas del perfil de competencias, que en todo caso deberá corresponderse con los requerimientos funcionales del puesto. c) Transparencia en la gestión de los procesos así como en el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección. d) Especialización de los órganos técnicos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, lo que exige la	Artículo 59: Difusión de las convocatorias. Con el objeto de garantizar el principio de publicidad, el Estado empleador pondrá en conocimiento de los interesados todas las ofertas disponibles. Las entidades gremiales se comprometen a actuar como agentes de difusión de las convocatorias en todos sus ámbitos de actuación.		ARTICULO 16.- La Convocatoria a Inscripción se dará a publicidad obligatoriamente en todos los casos mediante los siguientes medios: a) Publicación en el Boletín Oficial por al menos 1 día, 15 días antes de la fecha de apertura de la inscripción; b) Cartelera Pública Central de Ofertas de Empleo Público (gráfica y página WEB) de la Jefatura de Gabinete de Ministros; y, c) Cartelera oficial (gráfica y página WEB) asignada específicamente en cada jurisdicción ministerial o entidad descentralizada, en cuya dotación se integre el cargo a cubrir. d) En el supuesto de Convocatoria Abierta, ésta deberá ser divulgada además, mediante anuncios por al menos 2 días, en 2 diarios de mayor circulación nacional como mínimo. Complementariamente y de manera auxiliar se podrá disponer la utilización de otros medios bajo alcance que ayuden a ampliar la divulgación y el acceso a la información respectiva, tales como anuncios en las carteleras de las demás jurisdicciones ministeriales y entidades descentralizadas cuyo personal esté comprendido en el Sistema Nacional de Empleo Público y en las no comprendidas por el mencionado Sistema para las Convocatorias Abiertas. En las

	<p>en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de los mismos en la carrera.</p>	<p>cualificación profesional de sus integrantes, derivada tanto del conocimiento de la tarea como del manejo de los instrumentos de selección de personas. e) Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, y en particular de cada uno de sus miembros considerados individualmente. f) Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes. g) Elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. h) Eficacia de los procesos de reclutamiento y selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto. i) Eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que deben rodearlos. Epígrafe 23: Los mecanismos propios de la función pública garantizarán en todo caso, en los procedimientos de acceso al empleo público, la efectividad de los principios de igualdad y no discriminación, así como los de igualdad de género e inclusión de las minorías necesitadas de especial protección, incorporando en caso necesario políticas y medidas activas de discriminación positiva o acción afirmativa.</p>			<p>Convocatorias, sean Abiertas o Generales, los anuncios respectivos deberán ser efectuados antes de los 10 días a la fecha prevista para la apertura de la inscripción, excepto el término fijado en el inciso a) del presente artículo que será de cumplimiento inexcusable. ARTICULO 17.- Se cursará también copia de la Convocatoria a Inscripción y de las respectivas Bases del Concurso a las entidades gremiales comprendidas en la obligación prevista en el artículo 59 del CCTG homologado por Decreto N° 214/06, con la misma antelación establecida para la publicación en el Boletín Oficial.</p>
<p>Libre conurrencia</p>			<p>Artículo 57: Se deberán respetar los principios de igualdad de oportunidades, publicidad y transparencia y específicamente la igualdad de trato por razones de género o de discapacidad, como así también la debida competencia entre los candidatos. Se asegurará el cumplimiento de las Leyes Nros. 22.431 y 23.109 o las que en el futuro se dicten estableciendo condiciones de ingreso a la Administración Pública Nacional.</p>		<p>ARTICULO 2º.- En una Convocatoria General puede inscribirse el personal comprendido en el Sistema Nacional de Empleo Público que cumpla con los requisitos mínimos establecidos y de conformidad con los artículos 62 del CCTG, homologado por Decreto N° 214/2006, y 43 de dicho Sistema Nacional. Será efectuada para cubrir cargo vacante de Nivel B, C y D del Agrupamiento General y del Nivel A del Agrupamiento Especializado. Para efectivizar lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 44 del Sistema Nacional de Empleo Público, la Secretaría de la Gestión Pública determinará en cada Convocatoria Ordinaria o Extraordinaria, la cantidad máxima de cargos a cubrir mediante Convocatoria General para asegurar anualmente el cumplimiento del porcentaje establecido. ARTICULO 3º.- En una Convocatoria Abierta puede inscribirse toda persona que reúna los requisitos mínimos exigidos. Será efectuada para el ingreso al Sistema Nacional de Empleo Público cuando un proceso convocado conforme a lo dispuesto en el artículo 2º del presente fuera declarado desierto, para cubrir cargo vacante de los Agrupamientos Profesional y Científico Técnico, del Nivel E y F del Agrupamiento General y del Nivel B del Agrupamiento Especializado según lo previsto en el artículo 44 del referido Sistema.</p>

Transparencia					<p>ARTICULO 19.- Las Bases del Concurso deberán contener el perfil detallado del puesto de trabajo o función concursada, y el detalle de todas las exigencias establecidas para la valoración de la idoneidad, méritos, conocimientos, habilidades y demás competencias laborales, los puntajes y ponderadores establecidos, y las actividades, pruebas y/o asignaturas, con sus respectivos temas y modalidades de ejecución, a realizar y aprobar por los postulantes admitidos. También contendrá el cronograma tentativo con los días, horas y lugares de realización de las diversas actividades y las demás informaciones que se estimen necesarias para mejor proveer por parte del postulante admitido. En el caso de que se realizara Curso de Selección, se detallarán las asignaturas y su peso relativo en la conformación de la calificación final para su aprobación. UNA (1) copia de las Bases del Concurso será entregada al postulante al momento de su inscripción. ARTICULO 20.- Copia de la normativa que regula el proceso de selección y el ingreso a la Administración Pública Nacional, de los Formularios requeridos, de las Bases del Concurso, de los curriculum profesionales de los integrantes del Comité de Selección que los mismos proporcionarán al efecto, de las actas que éste produjera, y toda otra información que se estimara conveniente para el mejor resguardo de los derechos de los postulantes, obrará para consulta en las unidades organizativas a cargo de las acciones de Personal, y en la página WEB de la jurisdicción ministerial o entidad descentralizada en cuya dotación se integre la vacante según sea la autoridad convocante. ARTICULO 35.- La U.P.C.N. y la A.T.E. en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 63 del CCTG, homologado por Decreto N° 214/06, el Consejo Nacional de la Mujer a efecto de velar por la debida igualdad de oportunidades de hombres y mujeres, y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para asegurar la veeduría prevista en el</p>
----------------------	--	--	--	--	--

					<p>artículo 8° de la Ley N° 22.431, modificado por la Ley N° 25.689, serán invitadas a designar cada una, 1 veedor titular y su suplente ante el Comité de Selección.</p> <p>ARTICULO 36.- A partir de la notificación de la invitación, las entidades sindicales y dependencias oficiales respectivas tendrán un plazo de 5 días para comunicar sus veedores junto con la dirección postal y de correo electrónico, número telefónico o de fax, ubicaciones que se reconocerán como válidas indistintamente para la recepción de las comunicaciones del caso. Las designaciones de los veedores podrán ser efectuadas en cualquier etapa del proceso, pero las observaciones que formulen sólo podrán recaer en aquellos asuntos que aún no hubieran sido resueltos por el Comité de Selección. ARTICULO 37.- La falta de invitación para la designación de veedores será causa suficiente para pedir la nulidad de lo actuado.</p>
<p>Elección del mejor candidato</p>			<p>Artículo 56: La selección del personal se realizará mediante sistemas que aseguren la comprobación fehaciente de la idoneidad, méritos, competencias y actitudes laborales adecuadas para el ejercicio de las funciones.</p> <p>Artículo 58: El Estado empleador establecerá perfiles comunes que contengan los requisitos mínimos y que tengan por objeto comprobar un conjunto básico de conocimientos, habilidades y aptitudes, para cubrir cargos vacantes de naturaleza funcional similar o equivalente. En el perfil de la vacante a cubrir se deberá especificar cuáles son las habilidades y aptitudes psicofísicas necesarias para el desarrollo del trabajo, a los fines de facilitar la postulación de trabajadores con discapacidad.</p>	<p>ARTICULO 47.- La autoridad competente designará al postulante de acuerdo con el orden de mérito o terna resultante, según corresponda.</p> <p>Para la cobertura de cargos que tengan asignadas funciones ejecutivas y de jefaturas en los términos del presente Convenio, la autoridad podrá designar entre los TRES (3) mejores candidatos meritados, siempre que esta modalidad hubiese sido anunciada con la difusión de la convocatoria. En caso de no haberlo anunciado, la autoridad designará según el estricto orden de mérito resultante.</p>	

Igualdad y no discriminación			<p>Artículo 57: Se deberán respetar los principios de igualdad de oportunidades, publicidad y transparencia y específicamente la igualdad de trato por razones de género o de discapacidad, como así también la debida competencia entre los candidatos. Se asegurará el cumplimiento de las Leyes Nros. 22.431 y 23.109 o las que en el futuro se dicten estableciendo condiciones de ingreso a la Administración Pública Nacional.</p>		
Integración de los Comités de Selección			<p>Artículo 64: Organos de selección. Se asegurará la integración de los órganos de selección para la cobertura de cargos gerenciales o que requieran títulos técnicos y/o profesionales, con representantes de academias nacionales, consejos, colegios o asociaciones profesionales, o especialistas de reconocido prestigio pertenecientes o no, a universidades o centros de investigación, nacionales o extranjeros, afines a la especialidad requerida. En ningún caso los órganos de selección estarán integrados exclusivamente por personal de la jurisdicción de la que dependa el cargo a cubrir, entendiéndose por jurisdicción a la Jefatura de Gabinete de Ministros, al Ministerio, Secretaría de la Presidencia de la Nación u organismo descentralizado, ni por más de un 60% de personas de un mismo sexo.</p>	<p>ARTICULO 39.- El órgano selector se integrará con al menos 5 miembros y de conformidad con lo establecido en el Artículo 64 del Convenio Colectivo de Trabajo General. No podrá efectuarse el llamado a inscripción, hasta tanto no hayan sido designados dichos integrantes. ARTICULO 40.- El Estado empleador podrá nominar personal profesional o técnico como selector o asistente técnico acreditado para integrar el referido órgano selector o para actuar como asistente en la gestión técnica de los correspondientes procesos. Estos selectores o asistentes técnicos serán acreditados mediante, la aprobación de actividades de capacitación específicamente organizadas, pasando a integrar un registro central, del que serán sorteados al azar para ser comisionados a dichos procesos.</p>	<p>ARTICULO 29.- El Comité de Selección estará integrado por 5 miembros titulares a ser designados por la autoridad competente para convocar, según lo establecido en el artículo 13 del presente y en el artículo 39 del Sistema Nacional de Empleo Público. a) Cuando se trate de puesto de trabajo que requiera título de grado universitario o que pudiera dar lugar al pago del Suplemento por Capacitación Terciaria, el Comité de Selección estará integrado por: a.I) (2 expertos con conocimientos, experiencia y antecedentes afines al perfil o función requerida en virtud de lo establecido en el artículo 64 del CCTG, homologado por Decreto N° 214/2006, de los cuales 1 deberá ser propuesto por la Procuración del Tesoro de la Nación, la Sindicatura General de la Nación o la Secretaría de Hacienda cuando se trate de la cobertura de cargos comprendidos en el Cuerpo de Abogados del Estado, en las Unidades de Auditoría Interna o en los Servicios de Administración Financiera, respectivamente. En el supuesto de cargos a cubrir en unidades organizativas con acciones en materia de Personal y su capacitación, de compras y contrataciones o de tecnologías informáticas y demás acciones comprendidas por la Secretaría de la Gestión Pública, su titular propondrá a 1 de los expertos. a.II) 1 representante de la Secretaría de la Gestión Pública que cuente con título universitario de grado y acredite experiencia y/o capacitación</p>

					<p>específica en materia de selección de personal, y a.III) 2 representantes del titular de la Jurisdicción Ministerial o Entidad Descentralizada en cuya dotación se integre el cargo. Si los representantes a los que se alude el apartado I) fueran funcionarios públicos, éstos no podrán revistar en la Jurisdicción Ministerial o Entidad Descentralizada en cuya dotación se integre el cargo a cubrir. b) Cuando se trate de la cobertura de un puesto de trabajo no contemplado en el inciso precedente o de un cargo con Función de Jefatura de conformidad con el artículo 21 del Sistema Nacional de Empleo Público, el Comité de Selección estará integrado por: b.I) 2 expertos con conocimientos, experiencia y antecedentes afines al perfil o función requerido, de los que al menos 1 no deberá estar vinculado laboral o contractualmente bajo cualquier modalidad con la Jurisdicción Ministerial o Entidad Descentralizada en cuya dotación se integre el cargo. b.II) 1 representante del titular de la Jurisdicción Ministerial o Entidad Descentralizada en cuya dotación se integre el cargo. b.III) 1 funcionario de la unidad organizativa a cargo de las acciones de Personal de la Jurisdicción Ministerial o Entidad Descentralizada respectiva, con conocimientos, experiencia y/o antecedentes acreditados en procesos de selección, y que reviste en el régimen de estabilidad y en un nivel escalafonario igual o superior al del cargo que se concursa, o quién integre el Registro Central de Especialistas en Procesos de Selección del Personal Público según lo establecido en el artículo 34 del presente. b.IV) el Superior inmediato o el Superior de éste, que cuente con nivel escalafonario igual o mayor, del ocupante del cargo concursado. En el supuesto previsto en el inciso a) y b) del artículo 13 del presente reglamento, la integración de los Comités de Selección, conforme a lo dispuesto en el presente artículo será resuelta por el Titular de la Secretaría de la Gestión Pública. A este efecto los integrantes que en dicho artículo</p>
--	--	--	--	--	---

					están previstos de la Jurisdicción Ministerial o Entidad Descentralizada, resultarán a partir de la propuesta que eleven las respectivas Autoridades Superiores a cargo de los Servicios Administrativos Financieros, que reúnan las tres mayores cantidades de cargos cubrir, a solicitud del titular de la Secretaría de la Gestión Pública.
Especialización de los integrantes		Epígrafe 22: La efectividad de los principios definidos para el acceso al empleo público exige muy especialmente que los sistemas de función pública protejan eficazmente la profesionalidad e imparcialidad de los órganos que gestionan y resuelven los procedimientos. Para ello, será necesario que existan medidas que garanticen: La acreditación de la cualificación necesaria; La independencia de los miembros de tales órganos respecto del poder político o de otros grupos de interés, garantizada por las normas que rigen su nombramiento, ejercicio y cese; La no incursión en incompatibilidad por razones de interés directo en los procedimientos; La posibilidad de recusación por causa justa, por parte de interesados con un interés legítimo en ello.			ARTICULO 34.- El Comité de Selección podrá convocar a técnicos, profesionales, docentes universitarios o entidades de reconocida solvencia para colaborar con el diseño, preparación y ejecución de las etapas previstas en el presente régimen según lo previsto en el artículo 40 del Sistema Nacional de Empleo Público. No obstante, la valoración de cada aspirante en cada etapa es responsabilidad indelegable de los integrantes del Organismo de Selección. Se dará prioridad a quienes integren el Registro Central de Especialistas en Procesos de Selección de Personal Público, el que se establece por el presente en cumplimiento de lo prescrito en el artículo 40 del Sistema Nacional de Empleo Público, en el ámbito de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, de conformidad con el procedimiento de inscripción y acreditación que se reglamente al efecto.
Imparcialidad de los integrantes		Epígrafe 20: La gestión de los procesos de acceso al empleo público se ha de llevar a cabo en todo caso de acuerdo con los principios siguientes: Especialización de los órganos técnicos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, lo que exige la cualificación profesional de sus integrantes, derivada tanto del			

		conocimiento de la tarea como del manejo de los instrumentos de selección de personas; Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, y en particular de cada uno de sus miembros considerados individualmente.			
Eficacia, eficiencia y agilidad		Epígrafe 20: La gestión de los procesos de acceso al empleo público se ha de llevar a cabo en todo caso de acuerdo con los principios siguientes: Eficacia de los procesos de reclutamiento y selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto; Eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que deben rodearlos.	Artículo 60: Procedimientos. Los procesos de selección del personal que apruebe el Estado empleador, con previa consulta a las entidades sindicales signatarias de los convenios colectivos en el marco de funcionamiento de los órganos paritarios de interpretación y aplicación que en ellos se establezcan y a los efectos de asegurar el cumplimiento de las garantías consagradas en el presente Capítulo, contemplarán básicamente sistemas de evaluación objetiva de antecedentes, experiencias relacionadas con el cargo, conocimiento, habilidades y aptitudes. Podrán convenirse asimismo, modalidades de cursos de formación habilitantes para el ingreso.	ARTICULO 42.- La reglamentación a dictar establecerá que las etapas del proceso de selección y la correspondiente elaboración y elevación del orden de mérito o tema, según corresponda, sean desarrolladas en no más de 60 días contados a partir de la fecha de cierre de la inscripción, pudiéndose prever mediante debida fundamentación una extensión que no será superior a otros 15 días. A este efecto, el personal asignado a las tareas relacionadas con el proceso de selección del que se trate será el necesario y podrá ser relevado total o parcialmente de sus tareas habituales para poder cumplirse con el plazo establecido en el presente.	
Etapas e instrumentos		Epígrafe 21: Con respeto a los principios expuestos, y siempre de acuerdo con el perfil de los puestos que se trate de cubrir, los órganos responsables de gestionar y resolver estos procedimientos pueden utilizar los siguientes instrumentos de selección: El análisis de la información biográfica de los candidatos y la valoración de sus méritos y referencias. La realización de pruebas de conocimiento orales o escritas. La ejecución de pruebas de aptitudes o capacidades cognitivas. La superación de pruebas físicas; La realización de ejercicios y simulaciones		ARTICULO 35.- En todos los casos el proceso de selección deberá estar integrado por las siguientes etapas: a) Evaluación de Antecedentes Curriculares y Laborales a partir de las declaraciones en carácter de declaración jurada, y las certificaciones que deberán presentar los postulantes. b) Evaluación Técnica por las que se apreciarán los conocimientos, habilidades y capacidades para aplicarlos a situaciones concretas según los requerimientos típicos del puesto. c) Evaluación mediante Entrevista Laboral a través de al menos 1 encuentro para valorar la adecuación del aspirante con relación a los requerimientos del puesto. d) Evaluación del Perfil Psicológico a cargo de profesional matriculado, preferentemente del ámbito público. Esta	ARTICULO 41.- El proceso de selección estará conformado según lo dispuesto por el artículo 35 del Sistema Nacional de Empleo Público, por las siguientes etapas: 1. Evaluación de Antecedentes Curriculares y Laborales. 2. Evaluación Técnica. 3. Evaluación mediante Entrevista Laboral. 4. Evaluación del Perfil Psicológico. Las etapas serán excluyentes en el orden sucesivo establecido precedentemente. Sólo quienes aprueben una etapa podrán acceder a la siguiente. La Evaluación Técnica tendrá un peso ponderador no inferior al 60% del total de la calificación final, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Sistema Nacional de Empleo Público. La Evaluación mediante Entrevista Laboral tendrá un peso ponderador no mayor al 20% en el supuesto de cobertura de cargos comprendidos en los

		<p>demonstrativos de la posesión de habilidades y destrezas; La superación de pruebas psicométricas relacionadas con la exploración de rasgos de personalidad o carácter: La superación de exámenes médicos; La realización de entrevistas de selección; La realización de cursos selectivos de formación; y la superación de periodos de prueba o prácticas</p>		<p>etapa será optativa en los procesos de selección que se sustancien para la cobertura de cargos del Agrupamiento General de los Niveles F a C sin la Función de Jefatura contemplada en el Capítulo VIII del Título II del presente Régimen Escalonario, debiéndose anunciar con la difusión de la convocatoria si se llevará o no a cabo. En caso de no haberlo anunciado, se entenderá que se optó por cumplir la presente etapa. Cada etapa se dará por aprobada o desaprobada siendo las mismas excluyentes en orden sucesivo. El Organismo Selector consignará por acta los fundamentos de la desaprobarción de los postulantes. Las pruebas técnicas escritas deberán ser anónimas debiendo utilizarse una clave convencional de identificación que permita individualizar a cada uno de los postulantes sólo después de su evaluación. Los aspirantes que se hubieran identificado en sus exámenes escritos serán eliminados del proceso de selección. (Artículo sustituido por cláusula primera del Acta Acuerdo homologada por Decreto N° 274/2013 B.O. 19/3/2013. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación). ARTICULO 36.- En todos los casos se deberán instrumentar evaluaciones de conocimientos y habilidades pertinentes, cuyos resultados deberán tener una ponderación no inferior al 60% del total de la calificación a obtener por los candidatos para posicionarse en el orden de mérito o terna resultante, según corresponda. Para la evaluación de los aspirantes se tomarán en consideración factores tales como formación académica y especialización, experiencia laboral, características, habilidades y aptitudes personales, con relación a los requerimientos del puesto, nivel escalafonario y agrupamiento, cuya ponderación será informada a los interesados al momento de la inscripción.</p>	<p>alcances del artículo 21 del Sistema Nacional de Empleo Público. En los restantes casos, dicho peso será no mayor al 15%. ARTICULO 42.- Cada etapa 1, 2 ó 3 será ponderada con una escala de 0 a 100 puntos y se dará por aprobada o desaprobada. Para aprobar cada etapa deberá obtenerse, al menos, 60 puntos. La publicación de los resultados del postulante en cada etapa deberá contener los puntos que obtuviera en la misma y el puntaje ponderado de conformidad con lo establecido en el artículo precedente. ARTICULO 43.- Quedará excluido del proceso de selección sin más trámite quien no concurriera a las actividades previstas para la realización de las etapas 2 a 4. Al concluir cada etapa, se exhibirán los listados de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 20 del presente reglamento. El Comité de Selección deberá fundamentar circunstanciadamente la desaprobarción de los postulantes que no pasarán a la etapa siguiente consignándolo en el acta respectiva, de lo cual se notificará a los interesados.</p>
--	--	--	--	--	---

				<p>ARTICULO 37.- En todos los casos en los que se requiera título no inferior a nivel terciario deberá darse especial valoración a aquéllos que sean específicos a la función o puesto a cubrir. Para la cobertura de funciones o puestos en los que se requiera títulos no inferiores a nivel terciario deberán valorarse especialmente los correspondientes a carreras que contengan en su diseño curricular asignaturas y/o perfil de especialización o especial énfasis en disciplinas directamente vinculadas con la gestión o la administración pública. ARTICULO 38.- Para la cobertura de cargos con funciones ejecutivas, el reglamento a dictarse deberá además prever la ponderación de un Proyecto de Gestión Institucional que cada candidato deberá presentar sobre la base de las directivas emanadas de las Autoridades Superiores de las que dependa la función a cubrir y de la misión, responsabilidad y acciones prescriptas en la norma aprobatoria de la estructura organizativa correspondiente. ARTICULO 52.- De conformidad con las características del cargo a cubrir, con las competencias y perfiles laborales a requerir o con otras características lo fundamenten convenientemente, se podrá disponer la realización de las etapas prescriptas en los incisos b) y c) del artículo 35 del presente convenio, mediante la realización de un curso de selección cuyos contenidos y duración serán establecidos en oportunidad de la convocatoria. A este efecto, deberá preverse la realización de la etapa establecida de conformidad con el inciso a) del referido artículo y quienes hubiesen aprobado esa primera etapa podrán acceder al referido curso siempre que la cantidad de aspirantes no supere las plazas previstas para el mismo. En caso de superar la cantidad de dichas plazas, se arbitraré un examen escrito de</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>conocimientos que dará lugar a un orden de prelación por riguroso puntaje obtenido para la asignación de esas plazas. Sólo podrán acceder a los cargos vacantes, quienes aprobaran el curso de selección antes referido. Las vacantes serán asignadas hasta agotarlas por riguroso orden de mérito por puntaje. Quienes hubieran aprobado el examen escrito de conocimientos o el curso de selección y no hubiesen sido designados en las vacantes puestas a concurso, quedarán habilitados para acceder al curso de selección en una próxima convocatoria sin necesidad de examen previo. La vigencia de esta habilitación será de 1 año calendario.</p>	
--	--	--	--	--	--

b. Guía para la realización de las entrevistas

Entrevistados: Integrantes de Comités de Selección de cargos del SINEP, entre los años 2010 y 2015.

Presentación al inicio de la entrevista:

Buenos días. Mi nombre es Daniel Fihman y me encuentro trabajando en la elaboración de mi tesis de Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Nacional de Quilmes. El presente trabajo constituye un estudio sobre la implementación de una política pública por parte del Gobierno Nacional en materia de Empleo Público. Se trata de la decisión de implementar la cobertura de cargos vacantes de la planta permanente del Estado —a través de concursos— durante el período comprendido entre los años 2010 y 2015. El objetivo principal de la entrevista es poder dialogar con integrantes de los Comités de Selección de cargos que han desarrollado sus tareas en ese período para poder integrar esas perspectivas al estudio.

Es menester aclararte que esta entrevista es anónima con el fin de que puedas sentirte plenamente libre de responder cada pregunta y que la información que nos interesa obtener es de carácter general sobre el proceso bajo estudio y no sobre aspectos o cuestiones particulares.

Desde ya te agradezco tu tiempo

Lic. Daniel Fihman

Preguntas:

Aspectos generales sobre el entrevistado:

Edad:

Sexo:

¿Actualmente tenés relación laboral o contractual con el Poder Ejecutivo Nacional? En caso afirmativo, ¿cuál?

¿A qué disciplina pertenece tu titulación?

Sobre tu participación en el Comité de Selección: ¿En qué Jurisdicción u organismo desarrollaste tu función como integrante de un Comité de Selección?

¿Cómo fuiste convocado para esa función?

¿Cómo describirías esa experiencia?

¿Habías integrado, con anterioridad al 2010, otros Comités de Selección?

En cuanto al proceso de selección específicamente: ¿Cómo fue el proceso de selección de postulantes?

¿Qué podés contarnos del desarrollo de cada una de las etapas del proceso de selección?

¿Cómo fue la elaboración del perfil del cargo?

¿Considerás que el proceso permitió seleccionar al mejor candidato para ese puesto? ¿Por qué?

¿Considerás que los integrantes del órgano de selección contaban con las cualificaciones profesionales para esa función? ¿Por qué?

¿Considerás que el proceso de selección fue transparente? ¿Por qué?

¿Considerás que el órgano de selección y cada uno de sus miembros brindaban garantías de imparcialidad? ¿Por qué?

¿Considerás que los instrumentos de selección utilizados eran fiables y válidos para verificar las competencias de los aspirantes? ¿Por qué?

¿Considerás que el proceso permitió elegir al/la mejor candidato/a? ¿Por qué?

¿Considerás que los miembros del órgano de selección contaron con independencia de criterio en su función? ¿Por qué?

¿Creés que en este proceso se garantizaron los principios de igualdad y de no discriminación en razón del sexo, etnia, cultura u origen? ¿Por qué?

Si se postularon personas con discapacidad certificada, ¿creés que se pudo asegurar la plena accesibilidad de los/las postulantes? ¿Por qué?

¿Existieron diferencias entre los integrantes del Comité de Selección sobre algún tema? En caso afirmativo, contanos respecto de cual y como se resolvió esa diferencia.

¿Considerás que el tiempo transcurrido en el proceso de selección fue el adecuado? ¿Por qué?

¿Qué sugerencias harías para mejorar el funcionamiento de los Comités de Selección de cargos en la Administración Pública?

¿Tenés algo que agregar?

Muchas gracias por tu tiempo. Esta información será de suma utilidad para los objetivos de la investigación.

Capítulo IX

Referencias bibliográficas y fuentes

a. Bibliografía utilizada.

Abal Medina, J.M. (2012). El Estado. En J.M.Abal Medina y H. Cao (Comps.), *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*, 1ª edición. Buenos Aires, Argentina: Ariel.

Acuña, C. (Comp.) (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, 1ª edición. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Aguilar Villanueva, L. (1996). La implementación de las políticas. México D.F., México: Porrúa, Grupo Editor.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*, Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Barzelay, M. y Cortázar Velarde, J. C. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bericat, E. (1999). *La Integración de los Métodos Cuantitativo y Cualitativo en la Investigación Social - Significado y Medida*. Barcelona, España: Ariel Sociología.

Bertranou, J. (2013). Capacidad estatal. Aportes al debate conceptual, documento presentado en el VII Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza, Argentina.

Bonifacio, J. A. (Comp.) (2013). *Reformas administrativas y políticas públicas. Enfoques, instrumentos y prácticas en Argentina*, 1ª edición. Buenos Aires, Argentina: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Cafferata Nores, J. I. (2011). *Proceso penal y derechos humanos: la influencia de la normativa supranacional sobre derechos humanos de nivel constitucional en el proceso penal argentino*, 2ª edición. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales.

CLAD y Naciones Unidas-DESA (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra). Bolivia.

CLAD (2008). Una nueva gestión pública para América Latina. En C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

CLAD (1 y 2 de julio de 2010). Metodología para el diagnóstico de la implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, documento para la consideración de la XII

Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Buenos Aires, Argentina.

Corrales Angulo, A. (2015). Mérito y flexibilidad en el diseño y la implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú, documento presentado en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lima, Perú.

Cortázar Velarde, J. C. (2007). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de programas sociales. En J. C. Cortázar Velarde (Ed.), *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de programas sociales*. Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cortázar Velarde, J. C. (2016). *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿mejor desempeño del Estado?: un estudio exploratorio*. Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Dieguez, G. y Gasparín, J. (2016). El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?, documento de Políticas Públicas. Análisis N° 162. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Dieguez, G. (2016). El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿quiénes, dónde y cuántos hacen funcionar la maquinaria del Estado? Hacia una agenda de investigación. Ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile.

Dieguez, G. y Valsangiacomo, M.A. (2016). ¿Laberinto de cristal? Avances y desafíos de las mujeres en la Administración Pública Nacional. En GPS del Estado. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1122.pdf>. Visto el 28/1/2019

Echebarría, K. (2005). Analizando la burocracia. Una mirada desde el BID, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago, Chile.

Echebarría, K. (2006). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina*. Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Echebarría, K. (2008). El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina. En F. Longo y C. Ramió (Eds.), *La Profesionalización del Empleo Público en América Latina*, Barcelona, España: Fundación CIDOB. Edicions Ballterra.

Ferreira Pinto, G. y Remy Cruz, M. (2015). El proceso de selección del cuerpo de gerentes públicos de Perú, documento presentado en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lima, Perú.

Fihman, D. (2017). Los procesos de acceso al empleo público desarrollados en Argentina entre 2009 y 2015: un análisis en torno a los principios establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Ponencia presentada en el XXII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*, 5ª edición. México D.F., México: McGraull-Hill.

Iacovello, M.y Chudnovsky, M.(2015). La importancia del Servicio Civil en el Desarrollo de capacidades estatales en América Latina, documento de Trabajo N° 2015/02. CAF Banco de Desarrollo de América Latina.

Iacoviello, M., Llano, M.y Strazza, L. (2011). Profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina: Algunas experiencias comparadas, documento presentado en el Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia. Chaco, Argentina.

Iacoviello, M., Llano, M.yStrazza, L. (2012). Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas.*Revista del CLAD, Reforma y Democracia.* (52), 45-82. Caracas, Venezuela.

Iacovello, M.y Longo F.(2013). Hacia un empleo público más profesional en Centroamérica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia.* (56). Caracas, Venezuela.

Iacoviello, M y Strazza, L. (2012). La evolución de los servicios civiles centroamericanos y el desarrollo de las capacidades estratégicas para su profesionalización. Ponencia presentada en el XVII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia.

Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2006) *Síntesis del diagnóstico: Caso Perú. Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina.* Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Iacovello, M.,Zuvanic, L.y Tommasi, M.(2002). El Servicio Civil de Argentina. Disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje, documento presentado en el II Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración.

Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Universidad Nacional Arturo Jauretche, Buenos Aires.

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

Longo, F.(2005). La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: Obstáculos y estrategias de reforma, documento presentado en el Foro Iberoamericano. Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. México D.F., México.

Longo, F. y Ramió, C. (Eds.) (2008). *La profesionalización del Empleo Público en América Latina*. Barcelona, España: Fundación CIDOB. Edicions Ballterra.

Longo, F. (2013). Diez años de alta dirección pública en Chile, documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, Uruguay.

López, B. H. y Rubins, R. B. (2012). La Administración Pública Nacional. En J. M. Abal Medina y H. Cao (Comps.), *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*, 1ª edición. Buenos Aires, Argentina: Ariel.

Martinez Noguiera, R. (1995). Análisis de políticas públicas. Trabajo preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

Navarrete Yáñez, B. y Figueroa Rubio, P. (2013). Los problemas de la implementación top down a nivel local. Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana. *DAAPGE*, año 13, (20). Santa Fe, Argentina: UNL.

Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) (octubre de 2009). Los procesos de selección de personal en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Características significativas de los procesos convocados entre el 1º de enero de 1993 y el 30 de noviembre de 2008. Buenos Aires, Argentina.

Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) (2010/1). Profesionales en la Administración Pública Nacional. Situación del personal profesional en la APN comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General Decreto 214/06.

Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) (2010/2). Sistema de información para el control del registro y actualización de los cargos y contratos desempeñados por personas con discapacidad certificada. Situación del cumplimiento de las Jurisdicciones Ministeriales y Entidades Descentralizadas alcanzadas por la obligación establecida en el artículo 8 de la ley N° 22.431 y modificatoria.

Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) (2014/1). Algunas características significativas del personal comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General de la Administración Pública Nacional al 30 de junio de 2014. Buenos Aires, Argentina.

Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) (2014/2). Informe de la gestión de la autorización y convocatoria para la cobertura de cargos vacantes financiados en el ámbito del

Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Buenos Aires, Argentina.

Oszlak, O. (1999). *La formación del Estado Argentino*. Buenos Aires, Argentina: Planeta.

Oszlak, O. (2009). *La profesionalización del Servicio Civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización*, trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD.

OIT (2012). Gender Equality and Decent Work - Selected ILO Conventions and Recommendations that promote Gender Equality as of 2012. Ginebra, Suiza.

Parlamento Europeo (2008). Grupo de Alto Nivel sobre Igualdad de Género y Diversidad. Informe sobre el lenguaje no sexista.

Disponible en <http://www.fademur.es/documentos/Informe-Eurocamara-Lenguaje-sexista.pdf>. Visto el 6/4/2019

PNUD (2014). Igualdad de género en la administración pública, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York, Estados Unidos.

Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.

Salas, E. (2015). Una larga marcha hacia la consolidación del ingreso y promoción por concursos en el Sistema Nacional de Empleo Público de Argentina. Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lima, Perú.

Salas, E. (2017). Experiencia argentina en la estructuración de un régimen de carrera basada en los valores esenciales de un Servicio Civil basado en el principio del mérito. Ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España.

Secretaría de Gobierno de Modernización (diciembre de 2018). Informe trimestral de Empleo Público. Año 1, (1). Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion-inap-itep-informe-trimestral-empleo-publco-2018-01.pdf>. Visto el 27/1/2019

Skocpol, T. (2008). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Subsecretaría de Gestión y Empleo Público (segundo semestre de 2015). Sistema de Información para el control del Registro y actualización de los cargos y contratos desempeñados por personas con discapacidad certificada. Situación del cumplimiento de las Jurisdicciones

Ministeriales y Entidades Descentralizadas alcanzadas por la obligación establecida en el artículo 8 de la ley 22.431 y su modificatoria. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Visto en

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/personas_con_discapacidad_apn_informe_2015.pdf el 26/1/19.

Subsecretaría de Gestión y Empleo Público (2017). Sistema de Información para el control del Registro y actualización de los cargos y contratos desempeñados por personas con discapacidad certificada. Situación del cumplimiento de las Jurisdicciones Ministeriales y Entidades Descentralizadas alcanzadas por la obligación establecida en el artículo 8 de la ley 22.431 y su modificatoria. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Visto en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_rcpd_semestre_2_2017.pdf el 26/1/19

Valsangiacomo, M.A. (2017). La gestión de lo público: ¿cosa de hombres? La representación femenina en los puestos de decisión de la administración pública argentina. Ponencia presentada en XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España.

b. Normativa consultada.

- Constitución de la Nación Argentina ([B.O. del 23/8/94](#))
- Ley N° 14.250 de Convenios colectivos de trabajo ([B.O. del 20/10/53](#))
- Ley N° 23.544 de ratificación del Convenio 154, Adoptado por la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), sobre Fomento de la Negociación Colectiva ([B.O. del 15/1/88](#))
- Ley Marco N° 25.164 de Regulación de Empleo Público Nacional ([B.O. del 8/10/99](#))
- Ley N° 24.185 de Negociación Colectiva en el Sector Público ([B.O. del 22/12/92](#))
- Ley N° 22.431 de Protección Integral de Discapacitados ([B.O. del 20/3/81](#))
- Ley N° 25.689 modificatoria de la Ley 22.431 ([B.O. del 03/01/03](#))
- Ley N° 26.378 de aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006([B.O. del 9/6/08](#))
- Ley 27.275. Derecho de acceso a la información pública ([B.O. del 26/9/2016](#))
- Decreto 993/91 de aprobación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa ([B.O. del 28/6/91](#))
- Decreto 491/02 mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional reasumió el control directo de todas las designaciones de personal ([B.O. del 13/3/2002](#))
- Decreto 1421/02 de reglamentación de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 ([B.O. del 9/8/02](#))
- Decreto 214/06 de homologación del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional ([B.O. del 1/3/06](#))
- Decreto 2098/08 de homologación del Convenio Colectivo de trabajo Sectorial del Sistema Nacional de Empleo Público ([B.O. del 5/12/08](#))
- Decreto 312/10, reglamentario de la Ley 22.431 ([B.O. del 8/3/10](#))
- Decreto 254/15 de revisión de los procesos concursales y de selección de personal ([B.O. del 29/12/2015](#))
- Decreto 1118/15 de homologación del Acta Acuerdo y Anexos de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional([B.O. del 16/6/15](#))

- Decreto N° 223/16 de Ley de Ministerio y derogación del Decreto 491/02 ([B.O. del 20/1/2016](#))
- Decreto N° 1328/16 de homologación del acta acuerdo de la comisión negociadora del SINEP ([B.O. del 29/12/2016](#))
- Decisión Administrativa N° 506/09 de aprobación de la normativa para la cobertura de las vacantes de planta permanente existentes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público ([B.O. del 3/12/09](#))
- Decisión Administrativa N° 1126/12 de autorización para la cobertura de cargos vacantes ([B.O. del 9/11/12](#))
- Decisión Administrativa N° 609/14 de autorización para la cobertura de cargos vacantes ([B.O. del 7/8/14](#))
- Resolución de la ex Secretaría de la Función Pública N° 39/10 de aprobación del Régimen de Selección de Personal para el Sistema Nacional de Empleo Público ([B.O. del 25/3/10](#))
- Resolución de la ex SGP N° 103/10 de creación del Registro Central de Ofertas de Empleo Público ([B.O. del 24/6/10](#))
- Resolución de la ex Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa N° 467/12 modificatoria del Régimen de Selección de personal para el Sistema Nacional de Empleo Público ([B.O. del 21/11/12](#))
- Resolución de la ex Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa N° 468/14 modificatoria del Régimen de Selección de personal para el Sistema Nacional de Empleo Público ([B.O. del 2/10/14](#))
- Resolución de la ex Secretaría de Gabinete de Coordinación Administrativa N° 166/15 modificatoria del Régimen de Selección de personal para el Sistema Nacional de Empleo Público ([B.O. del 24/8/15](#))
- Resolución de la Secretaría de Empleo Público N° 83-E/17 modificatoria del Régimen de Selección de personal para el Sistema Nacional de Empleo Público ([B.O. del 29/8/17](#))

c. Sitios web consultados.

- Boletín Oficial de la República Argentina:
<https://www.boletinoficial.gob.ar/>
- Infoleg. Información Legislativa y documental:
<http://www.infoleg.gob.ar/>
- Portal de concursos del Estado Argentino:
www.concursar.gob.ar
- Portal de Empleo Público:
<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/empleopublico>
- Cartelera Central de Empleo Público:
<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/recursoshumanos/carteleracentraldeempleo>
- Base integrada de Empleo Público:
<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/empleopublico/biep>
- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española:
<http://www.rae.es/>
- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina:
<https://www.csjn.gov.ar/sentencias-acordadas-y-resoluciones/sentencias-de-la-corte-suprema>
- Organización Internacional del Trabajo
<https://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>