



Luxardo, Diego Javier

# La apertura de la administración pública a la ciudadanía en un proceso de concursos para el ingreso a planta permanente regulado por el SINEP



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/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:*

Luxardo, D. J. (2018). *La apertura de la administración pública a la ciudadanía en un proceso de concursos para el ingreso a planta permanente regulado por el SINEP. (Trabajo final integrador). 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/20.500.11807/2107>*

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

## ***La apertura de la administración pública a la ciudadanía en un proceso de concursos para el ingreso a planta permanente regulado por el SINEP***

*Trabajo final integrador*

**Diego Javier Luxardo**

diegoluxardo@gmail.com

### **Resumen**

Las dificultades con las que se han topado históricamente los intentos de introducir servicios civiles profesionales y meritocráticos en la Administración Pública Nacional (APN) de la República Argentina remiten al profundo arraigo del patronazgo. Pero este fenómeno, por su versatilidad adaptativa a los diversos marcos normativos que han procurado regular el ingreso a la APN en este país, no ha sido fácil de afrontar, ni de estimar, ni siquiera de detectar. El presente trabajo procura responder a esta inquietud, en el escenario que abre la implementación del sistema de concursos contemplado en el actual (y principal) sistema de empleo público de la APN argentina (el SINEP). Para esto propone una nueva metodología, que indaga dentro de un proceso de concursos en particular, procurando estimar el grado de apertura de la administración pública a la ciudadanía, y, por contraposición, su nivel de patronazgo. Como surge de la presente investigación, los mecanismos abiertos, competitivos y meritocráticos de ingreso a la gestión pública en este ámbito aun distan de gozar de plena vigencia.



**Especialización en Ciencias Sociales y Humanidades**  
**Mención en Política y Gestión Pública**

Cohorte 2014 -2016

**Trabajo Final Integrador**

*La apertura de la administración pública a la ciudadanía en un  
proceso de concursos para el ingreso a planta permanente regulado  
por el SINEP*

Directora: Dra. Mercedes Llano

Estudiante: Lic. Diego Javier Luxardo

D.N.I.: 24.773.542

28 de Junio de 2018



## INTRODUCCIÓN

### Los servicios civiles

Numerosos estudios han probado el vínculo existente entre el fortalecimiento de un servicio civil profesional y procesos como la legitimación del Estado, la consolidación de la democracia, y el desarrollo de un país, en sus distintas dimensiones, sea el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la disminución de los niveles de corrupción, el mejoramiento de la calidad en la implementación de las políticas públicas y en los servicios que brinda a la ciudadanía, etc.<sup>1</sup>

Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina los procesos de institucionalización de estos servicios, que procuraban introducir sistemas meritocráticos, no se han desarrollado plenamente. La causa principal de ese desarrollo parcial debe buscarse en el profundo arraigo y difusión del patronazgo, y en la consecuente politización que ha ido socavando estos procesos modernizadores de reforma.

Pero para comprender la compleja naturaleza del fenómeno del patronazgo, previamente debe conocerse los componentes estructurales y las principales características de lo que constituye un servicio civil. Tal como lo define Longo (2006: 4-5), éste es “el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada.”. Se compone, siguiendo a este autor, de un “conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste”, entre los que se cuentan las normas, estructuras organizativas, procedimientos formales, prácticas establecidas e informales, pautas culturales, políticas, etc. dirigidos a garantizar la gestión adecuada de los recursos humanos, con el fin de lograr una administración pública (AP) profesional y eficaz.

Consecuentemente con esta definición, no debe confundirse el servicio civil con el marco jurídico que lo regula. Si bien este último es un elemento constitutivo del primero, un servicio civil comprende las prácticas efectivas en la gestión de los RRHH, más allá del grado de adecuación entre éstas y dicho marco. Esta distinción es clave para hacer un diagnóstico del servicio civil.

El origen de los actuales Servicios Civiles se remonta al surgimiento de los regímenes constitucionales de Europa y América del Norte, hacia fines de siglo XVIII, en

---

<sup>1</sup> Véanse Cortázar Velarde, Lafuente y Sanginés (2014), la Carta Iberoamericana de la Función Pública, CLAD, ONU (2003), los informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Echevarría Ed. (2006; 2014), etc. Respecto al vínculo específico entre fortalecimiento del servicio civil y crecimiento económico, véanse Rauch y Evans (1999), Carlson y Payne (2002) y DAHLSTRÖM, Carl, LAPUENTE, Víctor y TEORELL, Jan (2009).

cuyo marco el empleo público experimentó un cambio de naturaleza. Abandona su condición de servicio personal para la Corona, y se somete a una entidad de otra índole, la figura naciente del Estado moderno. Éste se organiza y rige ya no por los designios de una persona (de la que emanaba el poder), sino por un sistema legal impersonal.

Esta transformación conllevó, a partir de las revoluciones exitosas y bajo el influjo de los principios políticos proclamados por la ilustración, “la supresión de los privilegios estamentales y la proclamación del principio de igualdad ante la ley” (Longo, 2004: 70). Principio que sentaría las bases, entre otras cosas, de una aspiración irrestricta de la ciudadanía a competir por todos los cargos públicos, “sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos”, tal como se desprendía del célebre art. 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789. De este modo quedaron definidos los dos cimientos del SC: la igualdad y el mérito<sup>2</sup>. Ya desde sus orígenes los sistemas de servicio civil han procurado atenerse y conciliar (en distintos grados) estos dos principios.

Sobre estos mismos pilares se asentarán, con posterioridad, los servicios civiles contemporáneos, entre los que se cuenta el actual Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), Decreto N° 2098/08, uno de los Convenios Colectivos Sectoriales de la Administración Pública Nacional (APN)<sup>3</sup>. En relación a este último, ya desde la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 (Ley de Empleo Público), ambos valores fundamentales se introducen en forma conjunta e interdependiente: el “principio de igualdad en el acceso a la función pública” debe moldear “los regímenes de selección que se establezcan” para garantizar las “Condiciones de conducta e idoneidad para el cargo” (art. 4). Es decir, los criterios de selección y evaluación deben garantizar la efectiva igualdad de oportunidades en la evaluación de las condiciones de conducta e idoneidad para acceder a un cargo público. Los Decretos Nros. 1421/02, reglamentación de dicha ley (art. 8), y 214/06 o Convenio Colectivo de Trabajo General de la APN (CCTG), en su art. 11, reiterarán esa idea, casi en los mismos términos,<sup>4</sup> explayándose incluso algo más. El CCTG establecerá como “principios ordenadores de la función pública” el mérito, la

---

<sup>2</sup> Longo (2004: 70) declara al respecto: “La histórica fórmula combina los dos pilares sobre los que se fundará la identidad de la FP: la igualdad y el mérito”.

<sup>3</sup> Si bien la normativa alude a otros valores, como la publicidad y la transparencia, éstos ocupan claramente un rol subordinado, ya que más bien constituyen un medio para garantizar el efectivo cumplimiento de los dos mencionados. La publicidad representa un principio general para toda acción de gobierno dentro de un sistema político democrático y republicano, en el que el gobierno debe dar cuenta de todas sus acciones a la ciudadanía. Aplicada a los procedimientos y mecanismos de selección, la exigencia de publicidad y transparencia, representa un instrumento para garantizar (o reforzar al menos) la vigencia efectiva de los dos principios fundamentales.

<sup>4</sup> El Dec. 1421/02, en su art. 8, declara que “Los mecanismos generales de selección para garantizar el principio de idoneidad como base para el ingreso”, y que “Las normas que se dicten” para esto deberán garantizar, entre otros principios, el “de igualdad de oportunidades”. Por su parte, el Dec. 214/06 declara que los regímenes de personal además de garantizar “Condiciones de conducta e idoneidad para el cargo” deben atenerse al principio de “igualdad de oportunidades y de trato en el acceso a la función pública.” (art. 11).

capacidad y la igualdad (art. 16). En referencia al principio de igualdad de oportunidades, que es el que compete al presente trabajo, el CCTG extiende la vigencia del mismo a los mecanismos de selección de los aspirantes ingresar a la AP (Art. 19), e incluso, dando un paso más en esa dirección, lo hace extensivo a cuestiones de género y discapacidad (“la igualdad de trato por razones de género o de discapacidad”, art. 57).

De la contraposición al primero de estos valores, el principio de igualdad de oportunidades, surge también el concepto, clave para el presente trabajo, de “patronazgo”. Éste puede definirse, siguiendo a Grindle, como una práctica informal por la cual se realizan designaciones discrecionales, por razones políticas o personales, en cargos no electivos (Grindle, 2012: 32). En su esencia, las prácticas vinculadas al patronazgo, es decir, toda designación discrecional o arbitraria en un cargo no electivo, constituyen una vulneración de este principio específicamente, y sólo eventualmente también del otro, el mérito o idoneidad<sup>5</sup>. Posteriormente se brindarán mayores precisiones al respecto.

### **Los servicios civiles en América Latina**

Los procesos de establecimiento de los servicios civiles no han sido, en ningún caso histórico, lineales, ni han derivado directa y automáticamente de la sanción de una norma. Los avances han sido graduales, atravesados por luchas políticas, negociaciones y resistencias, circunstancia que se ha visto agravada, a su vez, en aquellos países en los que los procesos de universalización del voto y el surgimiento de los partidos políticos de masas se dieron de modo previo a la consolidación de estructuras burocráticas profesionales meritocráticas, terreno que se mostró propicio para la colonización del aparato estatal por parte de los nacientes partidos (Schedler, 2004).

En América Latina los servicios civiles no han podido ser plenamente institucionalizados, a raíz del profundo arraigo del patronazgo en sus burocracias estatales.

Las causas de ese arraigo son diversas. Sus raíces se remontan incluso al periodo colonial (Longo, 2004: 64-73), en el que la concepción patrimonialista de los cargos públicos, inherente a las monarquías previas al establecimiento de los Estados modernos, atribuía a éstos el carácter de pertenencia personal de los monarcas. Esto dio lugar a una lógica de construcción de poder político íntimamente vinculada al establecimiento de redes de lealtad personal, cuyo vértice, encarnado en el poder personal del monarca, delegaba “porciones” o espacios de poder. También existen factores de la cultura política, vinculados al principio de “acato pero no cumpro” (Painter y Peters, 2010: 23), producto de las

---

<sup>5</sup> La prueba de que el patronazgo no atenta intrínseca y necesariamente contra el principio de mérito o idoneidad se desprende, como ha mostrado Scherlis (2009), de la existencia de patronazgo por razones “tecnocráticas”, es decir, por la necesidad de incorporar personal idóneo en áreas técnicas específicas (argumento utilizado, entre otros, para justificar la introducción de contrataciones flexibles en el año 1995, a través del Dec. 92).

distancias respecto a la metrópolis y las perentorias necesidades de la gestión, el cual habilitaba y “naturalizaba” una disociación entre las normas formales y las prácticas reales.

Pero sus remotos orígenes históricos sólo explican parcialmente ese arraigo. El patronazgo ha jugado, desde aquel entonces hasta nuestros días, un papel fundamental en la construcción de poder político. Ciertas rasgos de los sistemas políticos de los países de la región dan cuenta de su vigorosa perduración, principalmente la concentración en manos del presidente de un poder que excede las competencias asignadas por el marco legal (el “presidencialismo”), que acaba subordinando tanto a los demás poderes y como a las estructuras burocráticas. Esta particularidad distingue a estos sistemas políticos de otros, también presidencialistas, como el norteamericano, pero con el fuerte contrapeso de otros actores como el congreso y el poder judicial (Llano, 2015: 150)<sup>6</sup>.

Este arraigo del patronazgo explica, en gran medida, las dificultades y resistencias con las que se ha topado el proceso de institucionalización de los servicios civiles. El elevado nivel de politización de las burocracias ha operado como barrera para la implementación de las reformas que procuraban profesionalizarlas, a partir de la introducción de criterios meritocráticos de selección y promoción.

La tensión entre el intento de implementar servicios civiles profesionales y el profundo arraigo del patronazgo ha tendido a generar una suerte de “brecha” entre el sistema formal (los marcos normativos e instituciones formales), y prácticas informales apenas afectadas por este sistema. Para muchos autores en la materia (Grindle, 147-148; Longo, 2006: 576; Ramió y Salvador, 2005: 104; Oszlak, 1997: 1; Iacoviello, 2006: 542), este rasgo representa la principal debilidad de los servicios civiles de la región.

Y esta realidad escindida, esta brecha, en lo que respecta a la gestión de los Recursos humanos (RRHH) de los servicios civiles de la región, se ha traducido, entre otras cosas, en la coexistencia de distintos tipos de regímenes de empleo, que, a los fines del presente trabajo, pueden agruparse en torno a dos grandes categorías. Por un lado, sistemas de carrera, basados en criterios de reclutamiento y promoción meritocráticos, abiertos y competitivos; por otro, modalidades contractuales transitorias y/o flexibles que admiten amplios márgenes de discrecionalidad en la selección del personal a incorporar, promover o designar en cargos directivos. Estas últimas han sido el recurso más utilizado para sostener y desarrollar esas prácticas informales que socavaron (y aún socavan) los sistemas de carrera (López y Zeller, 2010), y su difusión sistemática es inseparable de la funcionalidad política que han jugado hasta aquí (Iacoviello, Pando y Llano, 2013).

La coexistencia de estos distintos regímenes en la gestión de los RRHH ha promovido, en algunos países de la región, el surgimiento de “burocracias paralelas”

---

<sup>6</sup> Esto ha llevado a algunos autores a suponer una fuerte dependencia entre el éxito de las reformas administrativas y la ausencia de presidencialismos con altos niveles de concentración del poder de patronazgo. Véase Schuster (2014: 2, 23).

(Ozslak, 2009: 9-10; Longo, 2008: 54; Iacoviello, 2006: 535), nuevas unidades administrativas no sujetas a las regulaciones de personal del sistema de carrera.

En la APN de nuestro país, el desarrollo de estas modalidades contractuales se refleja en la evolución de la participación de contratados sobre el empleo permanente y transitorio, en el Poder Ejecutivo Nacional (sólo personal civil, sin incluir otros entes del Sector Público no Financiero, ni Empresas y Sociedades del Estado), entre los años 2001 y 2015<sup>7</sup>. En el año 2001, el número de contratados era de 16.674, sobre un total de 261.036, representando el 6,39%. Para el año 2015, los contratados ascendían a 72.034, sobre un total de 381.424, lo cual representa un 18,89%. Es decir, en ese lapso, el porcentaje de contrataciones se había triplicado.

En algunos casos, estas incorporaciones por mecanismos alternativos daban lugar, con posterioridad, a procesos de “blanqueo” o pase directo a la planta permanente, sin los concursos que, en la mayoría de los casos, suele exigir la normativa que regula los servicios civiles (Ozslak, 2009: 9; Scherlis, 2009: 138; Llano, 2010 y 2015: 67). La repetición de este ciclo, con los cambios de gobierno, fue generando un círculo vicioso de blanqueo-incorporación de personal de confianza- blanqueo (Ozslak, 2009: 9; Scherlis, 2009: 138; Llano, 2010:32) que solía acabar engrosando en forma desmesurada el tamaño de la administración pública. A su vez, la elevada politización de la burocracia, con la alternancia de los gobiernos, fue generando una sedimentación de “capas geológicas” de funcionarios ingresantes, cuya afiliación partidaria podía inferirse a partir de su año de ingreso (Ozslak, 2001; Geddes, 1994: 178; Iacoviello, 2006: 544).

Posteriormente se retomará esta cuestión en relación al SINEP, cuyo marco normativo procuró (y procura) impedir que esta dinámica general se imponga. Ya con este sistema no podrán llevarse a cabo simples “blanqueos” o el ingreso directo a la planta permanente.

### **El patronazgo, un fenómeno difícil de medir**

Como se ha mencionado, el patronazgo representa una vulneración al principio de igualdad de oportunidades en el acceso a la gestión pública. Es un fenómeno particularmente complejo, en gran medida, por la heterogeneidad de sus móviles, que incluyen desde el nepotismo, la filiación política y el corporativismo sindical, hasta criterios tecnocráticos para el manejo de áreas estratégicas de gobierno (Scherlis, 2009). También

---

<sup>7</sup> Información obtenida del Boletín Fiscal del 1° Trimestre del 2015.

<https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/boletin/4totrim15/4totrim15.pdf>

por la diversidad de sus formas, como pueden ser las contrataciones flexibles, transitorias o los blanqueos masivos.

Pero lo que tienen en común todos estos casos, como se ha señalado al introducir el concepto, es la discrecionalidad en la designación en cargos que deben ser ocupados, según establece la normativa, siguiendo determinados procedimientos que aseguren una competencia entre aspirantes a dicha ocupación en condiciones de igualdad. Esa discrecionalidad, como sostiene Scherlis (2012), se asienta, en última instancia y más allá de otras razones que puedan acompañar esa designación, sobre la preexistencia de un vínculo personal entre quien tiene la capacidad de nominar discrecionalmente, y el destinatario de dicha designación. Por lo tanto, es sumamente difícil establecer, en buena parte de los casos, la existencia o no de ese vínculo personal que define la contratación.

Esta dificultad en la medición fue advertida por algunos autores en la materia (Geddes, 1996; Remmer, 2007), razón que los llevó a ensayar distintas estrategias para sortearla.

Algunos autores (Gordín, 2001; Calvo, 2014; Remmer, 2007) asimilaron patronazgo y gasto salarial. Pero tomar como parámetro de patronazgo esta variable (el gasto salarial) pasa por alto el hecho de que el incremento de la misma puede responder a diversas razones, como la incorporación de personal para el desempeño de nuevas funciones, lo cual socavaría el vínculo que pretende trazarse entre esa variación cuantitativa y la discrecionalidad en las contrataciones.

Otros autores, como es el caso de Scherlis (2005), apelaron a una combinación del tamaño del empleo público y el nivel de afiliación partidaria para establecer esa magnitud. La debilidad de esta posición estriba en que reduce el patronazgo a su versión "político-partidaria", desconociendo otras facetas de este fenómeno, como aquellas que lo vinculan a los sindicatos o a los mismos empleados públicos.

Otro referente en la materia, como Ferraro (2006), establece una distinción entre las modalidades contractuales a partir de sus respectivas exigencias para el acceso a la gestión pública. Para esto distingue entre los sistemas de carrera, que imponen una serie de procedimientos, principalmente la realización de concursos, y aquellas otras modalidades transitorias cuyos requisitos se hallan poco reglamentados y admiten altos grados de discrecionalidad (como las ternas de candidatos). A partir de esto indagan los porcentajes de cada una, y establecen un vínculo directo entre modalidad contractual y patronazgo. Desde esta perspectiva todas las contrataciones bajo modalidad contractual flexible y transitoria representaban designaciones políticas, y por ende, casos de patronazgo, mientras que aquellos ingresos que se realizaron a través del régimen de carrera indicaban lo contrario. Esta posición desconoce la circunstancia de que, como se verá a continuación, los concursos para el ingreso a la planta permanente, exigidos por el sistema de carrera de aquel entonces, el Sistema Nacional para la Administración Pública

(SINAPA), Decreto N° 993, sancionado en el año 1991, habían sido interrumpidos en el año 1995, sustituidos por distintos tipos de contrataciones flexibles (entre éstas las autónomas por locación de servicios, Decreto N° 92/95, y continuadas por los Decreto N° 1184/01 y 2345/08, y actualmente el 735/16), y el régimen de contratación transitoria de la Ley de Empleo Público (Decreto N° 1421/02). Suponer que todas las contrataciones de aquel extenso periodo representan designaciones políticas no se condice con el desempeño de muchas áreas técnicas, que requieren de un saber determinado.

Por último, Scherlis (2009), para determinar esa magnitud, apelará a la construcción de índices sobre la base de entrevistas a los actores clave de la APN, entre los que se incluía a autoridades políticas, personal de cargos directivos, delegados sindicales, técnicos, etc. En sintonía con esta línea, Kopecky et al. (2008, 2011, 2012) construirá un Índice de Patronazgo Partidario (IPP).

El presente trabajo se incorpora en este contexto, reconociendo la complejidad del fenómeno en cuestión, y la consecuente dificultad de su estimación. Dado ese punto de partida procura, respecto a estas metodologías, no sustituirlas, sino complementarlas con otra que pueda aportar información relevante en la materia. Para esto parte de la metodología propuesta por Ferraro (2006), quien vincula nivel de patronazgo a la composición del personal según su modalidad contractual, estableciendo la proporción del personal de planta permanente en relación a aquel otro con modalidades contractuales flexibles y transitorias. Pero el presente estudio da un paso más, introduciendo una nueva dimensión, resumida en la categoría **“nivel de apertura de la AP a la ciudadanía”**. Con esta variable se procura enriquecer la dimensión analizada, indagando, dentro de ese personal de planta permanente, su composición. De la conjunción de ambas dimensiones se pretende establecer una evaluación más precisa respecto a los niveles de patronazgo prevalecientes en un organismo público regido por el SINEP. A continuación se brindarán algunas definiciones y características al respecto.

En relación a la metodología introducida por Ferraro (2006), deben explicitarse ciertos supuestos y características. Ante todo, se basa en el supuesto de que únicamente los sistemas de selección aplicados para la ocupación de cargos permanentes ofrecen garantías aceptables contra la discrecionalidad, ya que sólo éstos establecen como mecanismo de ingreso un proceso de concursos a través del cual se desarrolla una competencia regulada entre aspirantes a cubrir los cargos vacantes, resguardando condiciones de publicidad, transparencia e imparcialidad (en el capítulo siguiente se analizará este supuesto).

Pero, como se mencionó, existen otras dos modalidades contractuales vigentes en el organismo analizado (y en gran parte de la APN): las flexibles y las transitorias. Las primeras están constituidas por las contrataciones autónomas por locación de servicios, Decreto N° 2345/08 al momento del concurso analizado (actualmente regidas por el

Decreto N° 735/16), las segundas son las contrataciones temporarias a plazo fijo previstas en el Art. 9° de la Ley de Empleo Público, instrumentadas a través del Decreto N° 1421/02 (contrataciones transitorias art. 9). Las contrataciones flexibles eran una pequeña minoría y ya se encontraban en proceso de contratación al momento de los concursos. En el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Ministerio de Trabajo) en el año del concurso (2015), las contrataciones a través del Dec. N° 2345/08 se reducían a 339<sup>8</sup>. Por el contrario, las contrataciones transitorias art. 9, que constituían la inmensa mayoría, ascendían a 3153<sup>9</sup>. El predominio de esta última modalidad contractual por sobre la primera obedecía a una política de regularización del empleo público, que se tradujo en medidas como la exigencia de limitar las contrataciones de personal no permanente (éste no podía superar el 15% respecto del personal permanente), y la limitación “de la aplicación de modalidades distintas a las previstas por el artículo 9° del Anexo de la Ley N° 25.164” (arts. 156 y 160 del CCTG, Decreto N° 214/06).

Respecto a los requisitos de estas contrataciones<sup>10</sup>, en términos generales, ambas establecen exigencias similares, como la justificación del titular de la Jurisdicción donde se halla el cargo a cubrir, la definición del perfil de este cargo, con la descripción de las tareas, y, por último, la acreditación del cumplimiento de estos requisitos para su cobertura. Por ende, ambas establecen requisitos de idoneidad o mérito, pero no introducen mecanismos que garanticen una competencia abierta en condiciones de igualdad; es decir, en el mejor de los casos garantizan el cumplimiento del principio de mérito o idoneidad (uno de los pilares del servicio civil), pero no sucede lo mismo con el principio de igualdad de oportunidades (el otro pilar del sistema), circunstancia que las vuelve altamente vulnerables a la discrecionalidad

Esto no ha pasado inadvertido para la mayor parte de los autores que abordan la cuestión. Existe un amplio consenso bibliográfico respecto a la “vulnerabilidad” de estas modalidades contractuales, y al hecho de que las mismas se convirtieron en el principal mecanismo de ingreso, desplazando los procedimientos establecidos por el servicio civil de carrera (Ferraro, 2006, Scherlis, 2009, 2012 y 2013; López y Zeller, 2010; Iacoviello, Pando y Llano, 2013 y 2015; Iacoviello y Llano, 2015; Salas y Wegman, 2014; etc.).

Por esta razón, la indagación de la composición del personal de un organismo público según su modalidad contractual, estimando el peso relativo de las modalidades contractuales flexibles y transitorias sobre el total del personal que se desempeña en éste representa un dato fundamental para determinar su nivel de patronazgo. En esto consiste,

---

<sup>8</sup> [http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/regimenes/contratados/listadocontratados/todos\\_los\\_contratos\\_anuales/index\\_main\\_rpc.html](http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/regimenes/contratados/listadocontratados/todos_los_contratos_anuales/index_main_rpc.html)

<sup>9</sup> <http://datos.gob.ar/dataset/registro-central-de-personas-contratadas/archivo/bf2f67f4-9ab3-479b-a881-56b43565125e>

<sup>10</sup> Respecto a los requisitos exigidos en las contrataciones flexibles, véase el Dec. 2345/08, arts. 1, 3, 10 y 11; y respecto a las transitorias, el Dec. 1421/01, art. 9, Inc. b, la Res. de la Subsec. de Gestión y Empleo Público, arts. 2 a 9, el Dec. 214/06, Anexo I, art. 11.

esencialmente, la metodología introducida por Ferraro (2006). Inclusive, con el restablecimiento de los concursos para el ingreso a la planta permanente a partir del año 2010 (por la implementación del SINEP), esta metodología adquiere mayor vigencia que en el momento de su surgimiento (año 2006), ya que en ese entonces los ingresos a planta, y por ende los concursos, se hallaban suspendidos desde el año 1995<sup>11</sup>.

Pero puede obtenerse más información vinculada a este fenómeno, que puede contribuir a su estimación, indagando dentro del personal ingresante a la planta permanente, a través de los procesos de selección (o concursos) para la cobertura de cargos vacantes. Según establece el SINEP, éstos no constituyen únicamente un mecanismo de ingreso a la APN, sino que cumplen simultáneamente otras funciones. En primer lugar, y tal como se desprende de la normativa<sup>12</sup>, junto al ingreso, los concursos regulan la función de promoción o ascenso de nivel escalafonario o de Agrupamiento para los integrantes del sistema de carrera.

Pero además pueden cumplir otra función, omitida en la normativa que regula el sistema de concursos (el Dec. 2098/08 y la Res. de la ex Secretaría de Gestión Pública N° 39/10), aunque reconocida en otras normas de menor rango sujetas a situaciones coyunturales<sup>13</sup>: el cambio de modalidad contractual, “blanqueo” o regularización; o sea, el traspaso del personal contratado por modalidades contractuales por tiempo determinado (transitorias y flexibles) a la planta permanente del sistema de carrera<sup>14</sup>.

Por lo tanto, dentro de los ingresantes a la planta permanente (a través de los correspondientes procedimientos), se cuentan tres grupos: aquéllos que ingresan a la AP, aquéllos que ya integran la planta permanente, y aquellos otros que pertenecen a la AP bajo otras modalidades contractuales (transitorias).

La indagación de la composición de este sector ingresante a la planta permanente dio lugar al desarrollo e introducción de una nueva categoría, sintetizada en la fórmula **“nivel de apertura de la AP a la ciudadanía”**, la cual, si bien es reformulada con un contenido específico en el presente trabajo, posee algunos antecedentes muy próximos.

---

<sup>11</sup> En esto consistía una de las críticas de Scherlis (2012) a Ferraro, y las actuales circunstancias la debilitarían.

<sup>12</sup> Res. de la ex Secretaría de Gestión Pública N° 39/10, del Anexo I, art. 1.

<sup>13</sup> La Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros N° 609/14, no sólo asume abiertamente la posibilidad de esta función (de cambio de modalidad contractual), sino que prioriza la convocatoria a concursos (para el ingreso a planta permanente) de los cargos ocupados por designaciones transitorias (en su art. 11, sostiene que “Los cargos de Planta Permanente que hubieran sido objeto de designaciones transitorias, con exclusión de aquéllos con funciones ejecutivas, gerenciales o equivalentes, deberán ser puestos en convocatoria para su cobertura definitiva mediante el correspondiente proceso de selección...”).

<sup>14</sup> No se alude aquí al blanqueo mencionado previamente, por el cual se incorpora discrecionalmente personal a la planta permanente, en ocasiones de modo masivo, por mecanismos alternativos que eluden el sistema de concursos. Pero la incorporación a la planta a través de concursos de personal transitorio, en ocasiones con muchos años en el organismo, no representa un ingreso al mismo, ni un ascenso dentro de éste, sino un cambio de modalidad contractual o regularización.

Un aporte fundamental está dado por la distinción introducida por Dussauge Laguna (2005), entre dos grandes modelos de servicio civil: *los de carrera y los de empleo*. De esta distinción surge la noción de *nivel de apertura* en relación a la cobertura de los cargos vacantes. Los primeros, *servicios civiles de carrera*, poseen un carácter “cerrado”, por el cual el ingreso de nuevos funcionarios públicos se realiza, si bien a través de concursos abiertos, casi exclusivamente en los niveles iniciales o base de la estructura organizacional. Por ende, los puestos intermedios y superiores sólo son accesibles para quienes ya pertenecen al servicio civil, y desarrollan una carrera dentro de éste. El carácter “abierto” de los *servicios civiles de empleo*, por el contrario, reside en que habilitan el ingreso de nuevos funcionarios en cualquier nivel de la estructura organizacional. Los cargos vacantes a ser ocupados, en todo nivel jerárquico, se abren a la competencia para el público en general, por ende, también para aquéllos que no forman parte aún del servicio civil.

En relación a esta distinción, si bien el SINEP es un sistema “híbrido”, puede advertirse en éste una clara afinidad con los sistemas de empleo, resguardando (formalmente) un elevado nivel de apertura a la ciudadanía, aunque permitiendo que hasta un 30% de los cargos cuya cobertura deba someterse a un sistema de selección abierto (convocatoria Abierta) se reserve o “cierre” para la competencia entre aquéllos que ya pertenecen al mismo (convocatoria General).

Por el contrario, el sistema anterior, el SINAPA, se hallaba más próximo a los sistemas de carrera, ya que admitía, además de las convocatorias Abiertas y las Generales, las “Internas”, que se reservaban exclusivamente para los integrantes del organismo público en el cual se hallaban los cargos a cubrir. Esta diferencia es fundamental a los fines del presente trabajo, ya que pone de manifiesto que en la transición de un sistema a otro (de SINAPA a SINEP) existió un claro designio de lograr una mayor apertura de la AP a la ciudadanía.

Ahora bien, la noción de apertura hasta aquí expuesta es estrictamente “formal”, basta con recurrir a la normativa para conocer su alcance. Pero algo muy distinto es el nivel de apertura “real”. Para la comprensión de este último debe retomarse lo mencionado respecto a las distintas funciones que cumplen los concursos: éstos regulan, simultáneamente, el ingreso a la AP, las promociones dentro del sistema de carrera, y el cambio de modalidad contractual o regularización (o blanqueo). Por lo tanto, estrictamente hablando, sólo en el primer caso puede hablarse de “ingresos” a la AP.

Los ingresos están dados por todos aquellos casos en los cuales el ganador de un concurso para la cobertura de un cargo vacante de la planta permanente en un organismo de la APN (jurisdicciones u organismos descentralizados) no se hallaba, al momento de concursar, vinculado contractualmente (de modo permanente o transitorio) a la APN (en dicho organismo u otro), ni registraba antecedentes recientes de contratación en ésta. La

contracara de los ingresos (los “no-ingresos”) se compone de las promociones dentro de la carrera y las regularizaciones o cambios de modalidad contractual.

A partir de esta definición de ingreso puede entenderse el **nivel de apertura de un organismo público a la ciudadanía** como la proporción de ingresos en relación al total de los cargos concursados. Esta variable refleja la distancia que existe entre el nivel de apertura “formal”, establecido en la normativa, y el que acaba dándose en los hechos o nivel de apertura “real”.

Éste último es particularmente relevante ya que se vincula a un aspecto clave de los servicios civiles, sintetizado en la fórmula “Igualdad y mérito en el acceso” (Longo, 2004). Este aspecto atañe, específicamente, a la apertura a la ciudadanía del reclutamiento, y a las garantías para evitar la arbitrariedad y la politización en la selección de los aspirantes a ingresar a la AP. La fórmula proviene del marco conceptual que diseña el autor para evaluar las principales dimensiones de la gestión de los recursos humanos (RRHH) en los servicios civiles, las cuales se encarnan en siete subsistemas: la Planificación de los RRHH, la Organización del Trabajo, la Gestión del Empleo, la Gestión del Rendimiento, la Gestión de la Compensación, la Gestión del Desarrollo y la Gestión de la Relaciones Humanas y Sociales. A partir de los procesos y subprocesos que componen cada subsistema, esta metodología establece una serie de criterios para evaluar su desempeño, que formula en términos de “puntos críticos”. Dos puntos críticos son particularmente pertinentes para el presente trabajo, ambos provenientes del subsistema de Gestión del Empleo:

- “El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.

- Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación”. Longo (2006: 28).

La categoría de nivel de apertura (“real”) adquiere particular valor en un contexto en el que conviven el intento de regularizar el empleo público a través de la implementación del sistema de concursos para el ingreso a la planta, y una extensa y simultánea difusión de contrataciones transitorias, y por ende discrecionales (al momento de la introducción de los concursos en el Ministerio de Trabajo, el porcentaje de contratados sobre el total de empleados superaba el 70%)<sup>15</sup>.

En este contexto, un reducido porcentaje de ingresos representaría un importante indicio de la existencia de una decisión deliberada de “cerrar” los concursos, volviéndolos mayoritariamente un mecanismo de promoción o de regularización del personal

---

<sup>15</sup> Véase Boletín Fiscal del 1° Trimestre del 2010.

incorporado transitoriamente, en detrimento de su función como mecanismo de ingreso a la AP. Esto implica que se favoreció a los sectores que ya pertenecen a la misma: los integrantes de la planta y los contratados.

Considerando que las regularizaciones provienen de contrataciones discrecionales (es decir, constituyen casos de patronazgo), favorecer a este grupo (los contratados) en los concursos implica, al menos indirectamente, reproducir una práctica vinculada al patronazgo. De hecho, y como se mencionó, el “blanqueo” masivo y directo, sin atravesar los procedimientos que establece la normativa, ha constituido una de las prácticas vinculadas al ejercicio del patronazgo en los servicios civiles aun no consolidados (Ozslak, 2009: 9; Scherlis, 2009: 138; Llano, 2010 y 2015: 67). Poco puede decirse respecto a las promociones dentro del sistema de carrera. Determinar el grado de discrecionalidad de estos ingresos remitiría al análisis de concursos previos (cosa que aquí no se lleva a cabo), e indagar si éstos se produjeron a través de un concurso previo o de una regularización. Pero lo que puede inferirse en relación a este sector es que cualquier intento de favorecerlo en los concursos no deja de representar una clara práctica corporativa, que socava la apertura real de la AP a la ciudadanía, reduciendo el margen (o volumen) de aquellos ingresos sometidos a procedimientos meritocráticos.

En definitiva, únicamente los ingresos gozan de una “fuerte presunción” (no se puede obtener más que este grado de certeza) de ausencia de patronazgo. Por esta razón puede afirmarse que, si bien el vínculo entre el nivel de apertura y el patronazgo no es lineal, no puede desconocerse su existencia. Determinar ese nivel puede contribuir, al menos indirectamente, a una evaluación más aproximada de los niveles de patronazgo que aún perduran en la APN en nuestro país.

## **I. EI SINEP**

### **1. Contexto de surgimiento e implementación**

#### **Los antecedentes**

El SINEP tiene un claro precedente, que ya ha sido mencionado: el SINAPA. Si bien difiere con este último en algunos aspectos relevantes para el presente trabajo, como su mayor nivel de apertura formal (ya que eliminaba las convocatorias “internas”), las continuidades entre ambos son predominantes, en aspectos claves como la introducción del sistema de concursos como mecanismo de ingreso a la gestión pública. Esto hace que pueda entenderse al primero como una reformulación del segundo.

A partir de la sanción del Decreto N° 993 o SINAPA, en el año 1991, comenzó a implementarse el sistema de concursos para la cobertura de los cargos de la planta permanente.

Pero éste se interrumpió en el año 1995, con la sanción del Decreto N° 92/95, el cual instrumentó un régimen de locación de servicios personales<sup>16</sup>, que posibilitaba la incorporación de personal evitando los procedimientos requeridos por el sistema de carrera. Como se mencionó respecto a estas modalidades contractuales flexibles, éstas sólo imponían requisitos de idoneidad, pero no establecían mecanismos para garantizar una competencia abierta en igualdad de condiciones (Ferraro, 2006). La generalización de estas contrataciones temporarias y flexibles por fuera del sistema de carrera conllevó, a su vez, el surgimiento de “burocracias paralelas” (Oszlak, 2009: 9-10; Longo, 2008: 54; Iacoviello, 2006: 535; Grindle, 2012), que permitían eludir las regulaciones de este sistema.

Hacia el año 1999 se oficializó la suspensión de los concursos, por medio del Decreto N° 455 (Art. 4°), ante la inminencia del cambio de gobierno, rumbo que se convalidó al año siguiente con la prohibición de la cobertura de cargos vacantes en la planta permanente (“congelamientos”) de la ley de Presupuesto Nacional (Ley 25.237, art. 22). En el año 2001 se sancionaría el Decreto N° 1.184, prolongando y expandiendo el régimen de locación de servicios personales, práctica que se reiteraría y diversificaría algunos años después con el Decreto N° 2345 del año 2008. De este modo, las contrataciones a través de modalidades contractuales flexibles, cuyas garantías contra la discrecionalidad y la politización eran por completo insuficientes (Spiller y Tommasi, 2011: 109, Iacoviello y Pando, 2015), se impusieron y acabaron por dejar sin efecto al SINAPA.

Pero simultáneamente a este proceso, y a raíz de las presiones ejercidas por los sindicatos ante el incremento de modalidades contractuales flexibles, se produjeron algunos cambios. En principio, y ya en el año 1999 se sancionó la Ley de Empleo Público, cuya instrumentación se produjo tres años después, con el Decreto N° 1421/02.

En el año 2005, con el Dec. N° 707/05, comienza a implementarse una política de regularización del empleo público, por la cual se inicia el traspaso, gradual pero masivo, de contrataciones sin relación de dependencia (locación de servicios) a otras transitorias pero con relación de dependencia (Decreto N° 1421/02 o art. 9 de la Ley de Empleo Público). Los Dec. 2031/06 y 480/08 continuarían con ese traspaso. Cabe reconocer en esta política una sustancial mejora en materia de derechos laborales y previsional.

En el año 2006 el CCTG, Decreto N° 214/06, vendría a reforzar esta política (de regularización), fijando un tope del 15% a las contrataciones a través de las modalidades contractuales transitorias (art. 156). Ya en el año 2008 se sancionaría el nuevo sistema de

---

<sup>16</sup> Amparándose en el Art. 81 de la Ley Complementaria Permanente del Presupuesto Nacional N° 11.672.

servicio civil, el SINEP, uno de los Convenios Colectivos Sectoriales para la APN, a través del Decreto N° 2098/08, que establecerá una serie de procedimientos que regulan el acceso a la AP.

Esta política de regularización, en términos generales, arrojó algunos resultados positivos. Entre los años 2002 y 2008 los contratados sin relación de dependencia (Dec. N° 1184/01 pasaron de ser 14.555 a 2.725, frente a las contrataciones a través del Dec. N° 1421/02 (con relación de dependencia), que incrementaron su número de 90 a 26.037 (Salas, 2010).

Sin embargo el peso de las contrataciones temporarias sobre el empleo público total no sólo no disminuyó sino que se incrementó, con el agravante de incumplir la exigencia que establecía el CCTG sobre el tope del 15%. Entre los años 2004 y 2014 su crecimiento fue del 260%, pasando de representar del 20,3% al 57,3% del empleo permanente (Iacoviello y Llano, 2015).

## **La implementación**

Los mecanismos de ingreso establecidos por el nuevo sistema de empleo (SINEP) comenzaron a implementarse con la realización de concursos en el año 2010, tras el descongelamiento de las vacantes de la planta permanente (Iacoviello y Llano, 2015: 6), establecido por el art. 7 de la Ley 26.337/07, y el art. 7° de la 26.422/08<sup>17</sup>, y a partir de las Decisiones Administrativas de la Jefatura de Gabinete de Ministros Nros. 506/09, 1126/12 y 609/14 que autorizaron la cobertura de cargos vacantes de la planta permanente, para 1000, 5000 y 7500 cargos respectivamente.

En sintonía con este proceso, el Ministerio de Trabajo comenzó a implementar el sistema de concursos a partir del mismo año (2010), desarrollándolo, desde entonces, en cuatro oportunidades, en los años 2010, 2012, 2014 y 2015, para cubrir 300, 510, 307 y 1820 cargos, respectivamente<sup>18</sup>.

Así arribamos al proceso de concursos que aquí se analizará, cuya implementación se materializó en el año 2015. Como se ha mencionado, en primer término, la Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros N° 609/14 autorizó la cobertura de 7500 cargos vacantes de la planta permanente del SINEP, correspondiente al Ejercicio Presupuestario 2014, y la Res. de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa N° 646/14 asignó al Ministerio de Trabajo 1.820 de esos cargos vacantes. Con posterioridad, la Res. del Ministerio de Trabajo N° 1371/14 daría inicio formal a los

---

<sup>17</sup> Estas normas facultaron al Jefe de Gabinete de Ministros a autorizar excepciones a la prohibición de cubrir cargos vacantes de la planta permanente en el ámbito de la APN.

<sup>18</sup> Las bases de estas convocatorias se encuentran en las Resoluciones del Ministerio de Trabajo Nros. 670/10, 1045/12, 1504/13 y 74/15.

procesos de selección, designaría a los integrantes de los Comités de Selección y asignaría facultades a la Subsecretaría de Coordinación del Ministerio de Trabajo para la implementación de los mismos. Por último, la Res. N° 74/15 de esta misma cartera de Estado aprobaría las Bases dictadas por dichos Comités de Selección, llamaría a Concurso mediante Convocatoria Extraordinaria, detallando en los Anexos adjuntos los cargos sujetos a Convocatoria General y aquellos otros a Convocatoria Abierta, estableciendo fecha, sede y horario de inscripción electrónica y documental, y presentando un cronograma tentativo de las etapas del proceso de concursos.

## **2. El SINEP como sistema de ingreso: principales características**

Dos normas definen los mecanismos de ingreso a la planta permanente de la APN en el actual sistema de empleo público: el Decreto N° 2098/08 o SINEP, y la Resolución de la ex Secretaría de Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros N° 39/10 (Res. ex SGP N° 39/10).

Estas normas, a su vez, se apoyan en otras fundamentales como son la Ley de Empleo Público y los Decretos Nros. 1421/02 y 214/06 (CCTG), las cuales establecen los cimientos, y ciertas orientaciones y restricciones a las primeras.

### **Antecedentes normativos**

La Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 (o Ley de Empleo Público), establece, en su art. 7°, tres posibles regímenes de contratación: el régimen de estabilidad, el de contrataciones, y el de personal de gabinete de las autoridades superiores. Respecto al primero, la planta permanente, exige que los ingresos a éste se realicen a través de los mecanismos de selección establecidos para tal fin, aunque no los especifica aquí (art. 8). Agrega también algunas condiciones generales, en su art. 4, mencionando que en el CCTG se establecerán “mecanismos de participación y de control” de los sindicatos en “los criterios de selección y evaluación”, para “garantizar la efectiva igualdad de oportunidades.”

El Decreto N° 1421/02 dará un paso más en esta dirección, estableciendo que, para el ingreso a la planta permanente, tanto de ingresantes a la APN como de contratados bajo otras modalidades contractuales, “Los mecanismos generales de selección deberán ajustarse a los principios del sistema de concursos”, cuyo objeto es “comprobar un conjunto básico de conocimientos, habilidades y aptitudes” (art. 8°). Idea que será retomada por el Decreto N° 214/06, el cual agrega la exigencia de definir perfiles de los cargos vacantes (a concursar), para evitar la discrecionalidad o parcialidad en la evaluación y selección de los postulantes (art. 58). En cuanto a las cuestiones

procedimentales, el CCTG simplemente menciona que los procesos de selección de personal que se establezcan (que aquí aún no define) deberán contemplar “Sistemas de evaluación objetiva de antecedentes, experiencias [...], conocimientos, habilidades y aptitudes” (art. 60).

## **EI SINEP**

Los procedimientos para el ingreso a la planta permanente se establecerán en el SINEP, Dec. N° 2098/08, complementados por la Res. ex SGP N° 39/10. El SINEP establecerá que los procesos de selección se lleven a cabo “mediante concursos de oposición y antecedentes” para evaluar idoneidad y competencias laborales, los que arrojarán un orden de mérito o terna del que surgirán los ganadores (art. 34). Este Convenio regulará “los procesos de selección para la cobertura de cargos vacantes de la planta permanente de las unidades organizativas cuyo personal está comprendido por el SINEP...”. (art. 1 de la Res. ex SGP N° 39/10).

Pero hay un detalle particularmente relevante para el presente trabajo, respecto al mecanismo de ingreso a la AP que define. El SINEP no establece, estrictamente hablando, un sistema de ingreso a la APN, sino un conjunto de procedimientos para la cobertura de cargos vacantes de la planta permanente. Dicho proceso incluye, junto a los ingresos a la gestión pública, los ascensos o promociones de categoría dentro del sistema de carrera.

Posteriormente se retomará y analizará este punto, por sus consecuencias en la dimensión que constituye el objeto del presente trabajo.

Dejando de lado los detalles técnicos de cada fase de estos procesos, se presentarán algunas de las características que constituyen ese “resguardo” contra la discrecionalidad que hemos mencionado, y que diferencian este mecanismo de ingreso respecto al de otras modalidades contractuales, como las flexibles y transitorias, que carecen de garantías análogas.

Respecto a los tipos de convocatoria a concursos, el SINEP establece dos (art. 43): la convocatoria General y la Abierta. Las primeras están dirigidas únicamente a aquellas personas que ya pertenecen al SINEP, mientras que las últimas son de acceso irrestricto (la ciudadanía en su conjunto), siempre que se reúna los requisitos establecidos para el cargo.

Esto constituye una diferencia fundamental, en particular para el presente trabajo, entre el SINEP y el sistema previo, el SINAPA, ya que este último contemplaba también las convocatorias internas, es decir, aquellas destinadas exclusivamente a los integrantes del organismo en el cual se encuentran las vacantes a cubrir.

El SINEP detalla también el alcance de las convocatorias Abiertas, a partir de criterios como el agrupamiento (General, Profesional, Científico-Técnico y Especializado), el nivel (categorías que oscilan entre la F y la A), la naturaleza de ciertas funciones (las

ejecutivas), y las vacantes no cubiertas en convocatorias Generales. Pero tras definir el alcance de este tipo de convocatoria, establece que hasta un 30% de las mismas puedan reservarse para personal ya perteneciente al SINEP, es decir, convertirla en convocatorias Generales. Estas cuestiones serán reforzadas y complementadas por la Res. ex SGP N° 39/10 (art. 2 y 3 del Anexo I), donde se asignará a la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público (Subsec. G y EP), de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la facultad de velar por el cumplimiento de dicho porcentaje.

En cuanto a la periodicidad y el carácter de su celebración, la Res. ex SGP N° 39/10 distingue entre Convocatorias Ordinarias, con regularidad semestral y en fechas predeterminadas (marzo y septiembre), Complementarias, para cargos cuyos procesos de selección hayan quedado desiertos, y Extraordinarias, generalmente vinculadas a la necesidad de cubrir, de modo imprevisto y rápidamente, ciertas funciones “imprescindibles para el mantenimiento de servicios esenciales para la población o para la AP.” (SINEP, art. 45 y 46).

Los procesos de selección comienzan con la notificación de las autoridades de cada jurisdicción u organismo descentralizado a la Subsec. G y EP sobre la necesidad de cubrir determinados cargos, por bajas o por el surgimiento de nuevas tareas o funciones. Estos organismos deben informar los cargos vacantes a ser cubiertos, su cantidad, puesto o función, y unidad organizativa en la que se desempeñan (Res. ex SGP N° 39/10, art. 5).

Los cargos vacantes deben ajustarse a un nomenclador, que establece una clasificación general (de cargos). En caso de no figurar en éste, el organismo debe presentar una descripción detallada del cargo, dependiendo su aprobación de la Subsec. G y EP. Producida ésta, el cargo podrá quedar incorporado al nomenclador. La oferta del cargo tiene que estar inscripta en el Registro Central de Ofertas de empleo público (Oferta Anual de empleo público del SINEP).

La Subsec. G Y EP tiene la potestad de unificar los anuncios de las convocatorias ordinarias de cargos a cubrir en distintos organismos (art. 46 del SINEP). En esta instancia se definen ese 30% de los cargos vacantes que serán objeto de una convocatoria General (es decir, para integrantes del SINEP), y también la fecha de invitación a los veedores, tanto de los sindicatos como de las demás dependencias oficiales requeridas para determinados cargos (el Ministerio de Trabajo y el Consejo de la Mujer, en algunas situaciones., art. 8), y tras vencer el plazo para dicha designación, la autoridad facultada para disponer la convocatoria Ordinaria procede a la integración del Comité de Selección (art. 9). Una vez constituido, éste procederá a la definición de las Bases del Concurso y los perfiles aprobados por la Subsec. G Y EP (art. 10).

A continuación se establecen las fechas para la inscripción y la aprobación de los Listados de Postulantes Admitidos y No Admitidos (art. 12). La autoridad convocante

establecerá tanto la Convocatoria a Inscripción de postulantes como las Bases del Concurso (art. 15).

En términos generales, toda Convocatoria a Inscripción requiere (obligatoriamente) de publicidad mediante el Boletín Oficial (por al menos un día, 10 días antes de la fecha de apertura de la inscripción), Cartelera Pública Central de Ofertas de empleo público (gráfica y página WEB) de la Jefatura de Gabinete de Ministros; y, Carteleras disponibles en cada Jurisdicción u organismo descentralizado, lo cual puede complementarse con otros medios como redes sociales. En esta publicación deben figurar los principales datos sobre el cargo a cubrir (art. 16). Esta información (de la convocatoria y de las bases) se remitirá también a los sindicatos (art. 17), ya que, según Decreto N° 214/06 (art. 59), éstos son “agentes de difusión de las convocatorias”.

En el caso de convocatorias Abiertas deberá publicarse dicha información en “al menos 2 diarios de mayor circulación nacional, por al menos 2 días, y con una antelación no inferior a 10 días corridos previos al inicio de las inscripciones de los candidatos” (art. 44). Mientras que las convocatorias Generales, la difusión será por los medios de comunicación disponibles (carteleras, página web, circulares, entre otros), al menos una cartelera impresa en lugar de acceso público y de una cartelera digital en página WEB (art. 46).

Respecto a los Comités de Selección, el SINEP establecerá la composición de los mismos, dada por “al menos 5 miembros”, y respetando los requisitos del art. 64 del CCTG, la necesidad de representantes especialistas para cargos directivos y profesionales o técnicos (art. 39).

La designación de los veedores corre por cuenta de la Autoridad convocante (Res. ex SGP N° 39/10, art. 29).

Si bien existen algunas diferencias en la composición de estos Comités según las funciones que haya que cubrir (cargos con Función Ejecutiva, puestos o funciones que exijan acreditar título universitario o pasibles de pago del Suplemento por capacitación terciaria y los puestos restantes o con Función de Jefatura), entre sus miembros debe haber:

- al menos un representante de la Subsec. G Y EP con título universitario y experiencia y/o capacitación específica en materia de selección de personal o quien integre el Registro Central de Especialistas en Procesos de Selección del Personal Público,
- al menos un representante del Titular de la jurisdicción u organismo descentralizado,
- al menos un experto con conocimientos, experiencia y antecedentes afines al perfil o función requerida propuesto por el Titular de la jurisdicción u organismo descentralizado,

que no podrá tener o haber tenido vinculación laboral o contractual con el/la misma en los últimos tres años.

En los casos de cargos profesionales o directivos, además se debe contar con

- dos o más expertos con conocimientos, experiencia y antecedentes afines al perfil o función requerida, acorde a lo exigido en el art. 64 del CCTG, (“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 caso de que éstos sean funcionarios públicos, no podrán estar vinculados laboralmente a la jurisdicción u organismo descentralizado con el cargo a cubrir.

Además, al menos el 50% de los miembros de los Comités de Selección no pueden hallarse vinculados “laboral o contractualmente bajo cualquier modalidad con las jurisdicciones u organismos descentralizados”. Las resoluciones de estos Comités se definen por mayoría simple, y sus actuaciones deben constar en actas.

La calificación de cada postulante, en cada etapa, surge del “promedio de la calificación asignada por cada integrante del Comité de Selección”, las cuales constarán en el acta (art. 30).

Los Comités de Selección, entre otras facultades, se encargan de definir las Bases del Concurso (art. 10), determinar los postulantes No Admitidos, garantizar a los Admitidos que dispongan de toda la información necesaria y pertinente para la competencia, aprobar grillas y pruebas, calificar a los postulantes, considerar y responder las observaciones formuladas por sus respectivos veedores, establecer el orden de mérito y remitirlo a la Autoridad convocante, con las observaciones de los veedores y sus respuestas, etc. (art. 33).

Además, estos órganos tienen la facultad de convocar a técnicos, profesionales, docentes universitarios, etc., para asesorarse en cuestiones que hacen al diseño, preparación y ejecución del proceso evaluatorio en su conjunto (art. 34).

Los procesos de selección se componen de cuatro etapas (art. 35):

- Evaluación de Antecedentes Curriculares y Laborales,
- Evaluación Técnica para acreditar conocimientos, habilidades y capacidades,
- Evaluación mediante Entrevista Laboral y
- Evaluación del Perfil psicológico.

Respecto a los veedores, el art. 51 (SINEP) instrumenta la veeduría de la parte gremial, establecida en el art. 63 del CCTG, invitando a los sindicatos para la designación

de un veedor. También se solicitara la designación de un veedor al Ministerio de Trabajo. Estos veedores participarán de todas las etapas y reuniones. Sus observaciones, tras ser consignadas, deberán ser respondidas por el Comité de Selección.

También queda habilitada, para la autoridad convocante, la posibilidad de abrir a la supervisión de este proceso a distintas organizaciones de la sociedad civil (“organizaciones no gubernamentales u otras personas jurídicas sin fines de lucro”), las cuales podrán postular un veedor ante el Comité de Selección. Otra posibilidad consiste en que esta autoridad designe como veedor a una persona de “reconocido prestigio y probidad”, con el saber “atinente a la especialidad del cargo a cubrir.” Cabe aclarar, que estos veedores sólo cumplen una función de asesoramiento a la autoridad convocante, ya que sus consideraciones serán suministrados sólo a solicitud del Comité de Selección al que fueron asignados (art. 38).

Por último, la Ley de Empleo Público estableció, respecto a los Sindicatos, que el CCTG definiría los mecanismos de participación y control de éstos, cosa que éste hizo en su art. 11, apelando a la figura de las “veedurías”. Las mismas tienen injerencia en los procesos de evaluación (art. 24). Más específicamente, los sindicatos serán consultados en lo tocante a los procesos de selección de personal y sus sistemas de evaluación (art. 60). Esta veeduría se traducirá en un rol fiscalizador en los procesos de selección (art. 63, Decreto N° 214/06). El SINEP instrumentará, en su art. 51, ese rol fiscalizador, estableciendo una “invitación notificada a los sindicatos para la designación de un veedor... antes de la designación de los integrantes del órgano selector, en cada proceso”. Éstos pueden anular lo actuado por estos órganos de no ser debidamente notificados para la participación en sus reuniones. Por último, Res. ex SGP N° 39/10 (art. 35), define que los dos sindicatos de la APN (UPCN y ATE) “serán invitadas a designar cada una, un veedor titular y su suplente ante el Comité de Selección.”

### **La “legitimidad de origen”**

Pero en lo que respecta al marco normativo del SINEP, debe introducirse un elemento más, de consecuencias particularmente relevantes para el presente trabajo. Este elemento, presente tanto en la Ley de Empleo Público (art. 6), como en los Decretos Nros. 1421/02 (art. 8) y 214/06 (art. 13), consiste en la exigencia de lo que podría denominarse “la legitimidad de origen” en el ingreso a la planta permanente; es decir, los ingresos a la APN que no hayan atravesado el debido proceso (en este caso, la instancia de los concursos) no pueden legitimarse por el mero transcurso del tiempo. En otros términos, desecha la posibilidad de que una autoridad pueda regularizar o “blanquear” discrecionalmente al personal contratado por modalidades contractuales transitorias, es decir, aquéllas cuyo mecanismo de ingreso no brinda suficientes garantías frente a la arbitrariedad.

El intento de responder a esta exigencia introdujo fuertes tensiones en el proceso de concursos analizado (y presumiblemente, en los otros también), y constituye aún hoy uno de los mayores desafíos que tiene por delante la implementación del SINEP.

Por un lado, y como se mencionó previamente, al momento de realizarse los concursos las contrataciones transitorias alcanzaban a un 75% del personal de la Administración Central del Ministerio de Trabajo (jurisdicción donde se desarrollaron los concursos analizados), debido principalmente a la proliferación de estas modalidades contractuales a partir de la suspensión de los concursos del SINAPA en el año 1995 (Salas y Wegman, 2014: 37). Las presiones para regularizar esta situación fueron en aumento, ejercidas principalmente por los sindicatos, que pugnaban por incorporar a ese personal transitorio, en ocasiones con muchos años en el organismo y que venía desarrollando tareas que no eran transitorias ni estacionales<sup>19</sup>, a la planta permanente. Estas presiones explican la prioridad otorgada en los concursos a aquellos puestos que estaban cubiertos por personal con contratación transitoria (véase Nota 13).

Pero por otro lado, el peso de la normativa parecía ser un escollo insalvable; una situación por demás compleja. Aplicar a rajatabla la normativa habría significado abrir indiscriminadamente los concursos, conllevando despidos masivos o duplicación de personal. Además, el cambio abrupto de una cantidad significativa de personal puede poner en riesgo el funcionamiento mismo de un organismo público, al desplazar al personal con experiencia. Por otra parte, el pase a planta directa y masivo atentaba abiertamente contra la normativa.

El resultado, producto de la pugna entre esos dos imperativos, será abordado en el siguiente capítulo.

## **II. LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **La composición de personal**

Respecto a la composición de personal, y considerando la dimensión aquí tratada (los niveles de discrecionalidad en el ingreso que habilitan los mecanismos establecidos para éste), pueden distinguirse dos grandes categorías fundamentales:

- El personal permanente y transitorio.
- El personal contratado, que incluye los contratados sin relación de dependencia, Dec. 2.345/08 y con relación de dependencia, Dec. N° 1.421/02.

---

<sup>19</sup> Estos son los requisitos para el empleo de estas modalidades contractuales, según la Res. Subsec. G y EP N° 48/02, Marco de Regulación del Empleo Público, Anexo I, art. 1.

Como se mencionó, sólo el primer grupo posee mecanismos de reclutamiento y selección con garantías aceptables contra la discrecionalidad (a través del sistema de concursos), mientras que el segundo, en el mejor de los casos, sólo exigía requisitos de idoneidad.

A partir de estas dos categorías pueden indagarse dos aspectos centrales: en primer lugar, la evolución de cada una por separado; en segundo lugar, la relación entre ambas a lo largo del periodo considerado.

Respecto al primer aspecto, al evaluar la evolución de éstas en el periodo que comprende desde el inicio del proceso de regularización del empleo público, en el año 2005, hasta el año posterior al momento de ejecución de los concursos analizados<sup>20</sup>, año 2016, en esta jurisdicción (la Administración Central del Ministerio de Trabajo), los resultados que se desprenden son los siguientes:

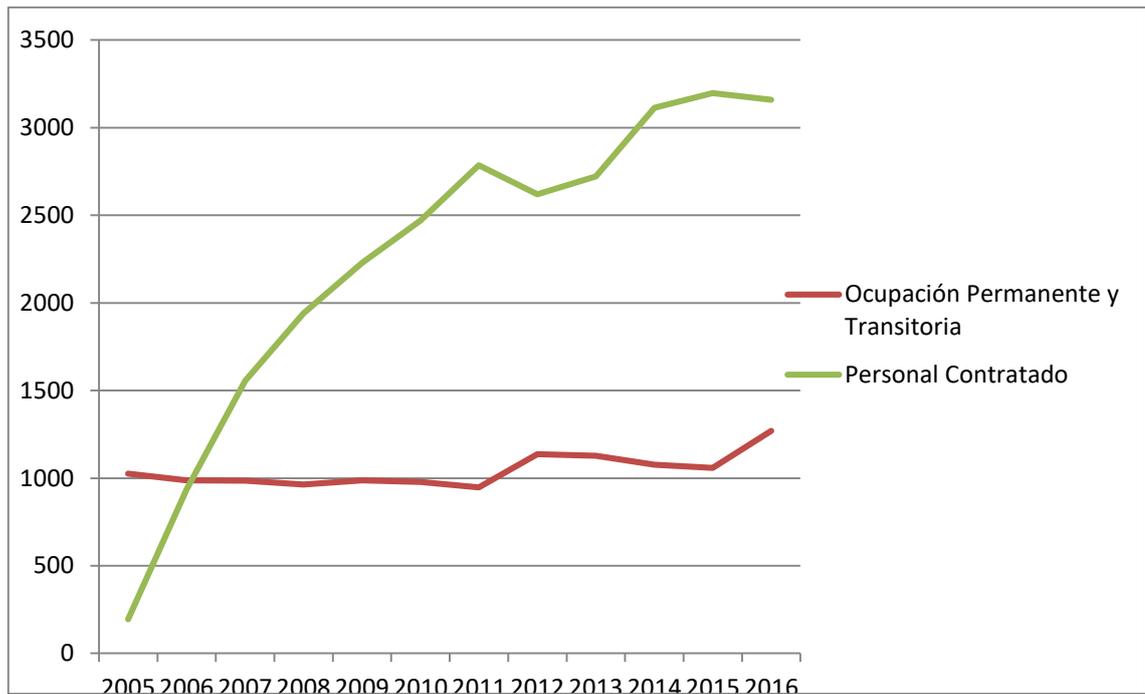
- La ocupación permanente y transitoria pasó de 1026 a 1269 integrantes, lo que representa un incremento del 23,68%.
- Por el contrario, el personal contratado experimentó un salto exponencial, de 195 a 3160 integrantes, esto es, un aumento del 1520,51%.

La evolución de estas dos variables (el incremento mayor de los contratados en relación al personal permanente y transitorio), arroja otro resultado si se considera el periodo más breve que comienza con la implementación de los concursos del SINEP, en el año 2010 (también hasta el año 2016). En este periodo, el incremento de ambos grupos se equipara. Mientras que la ocupación permanente y transitoria crece el 29,75%, pasando de 978 a 1269 empleados, el aumento del personal contratado lo hizo un 27,88% (de 2471 a 3160 empleados). Pero el dato más relevante que surge de esta indagación, a los fines del presente estudio, está dado por el hecho de que, en forma simultánea a la ejecución de los concursos, es decir, entre los años 2010 y 2015, se realizaron 726 contrataciones por fuera del sistema.

***Gráfico 1: Evolución de la Ocupación Permanente y Transitoria y del Personal Contratado.***

---

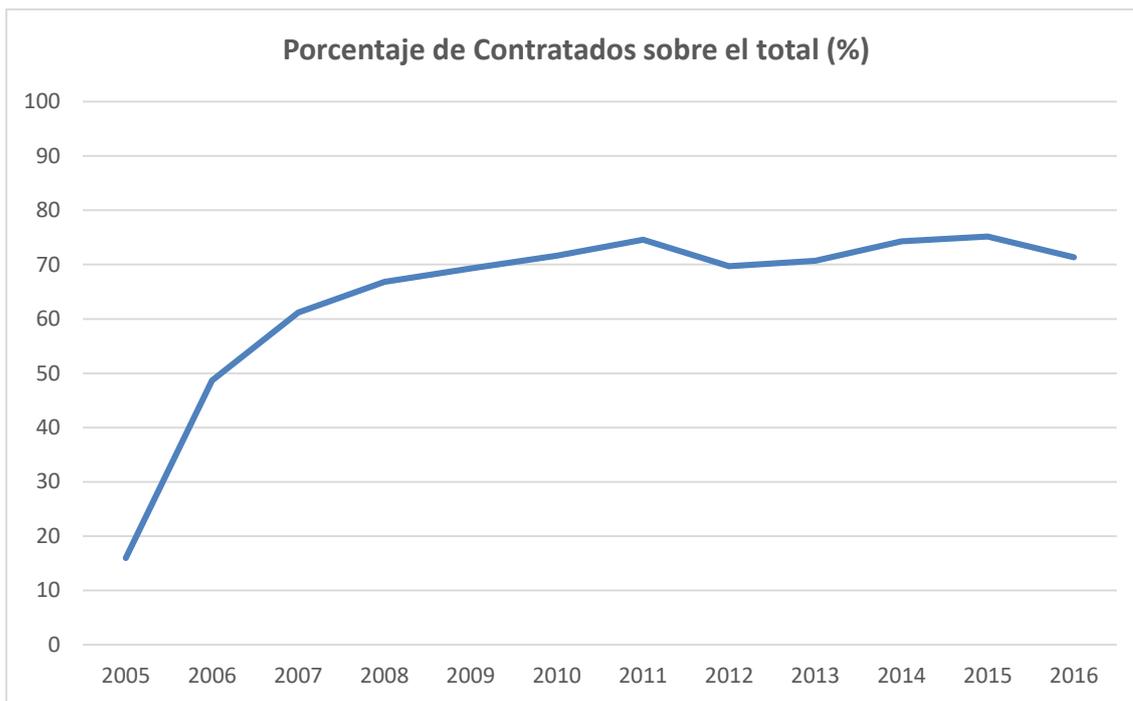
<sup>20</sup> Se toma el año posterior porque las gestiones para la incorporación a la planta suelen insumir varios meses, cuando no años.



Fuente: Elaboración propia en base a los Boletines Fiscales de los años 2005 a 2016 (del 1° Trimestre).

En relación al segundo aspecto considerado, la comparación entre ambas variables, en este caso, el porcentaje de los contratados sobre el total del personal (permanente y transitorio + contratados) pueden observarse las siguientes tendencias. Al comenzar el proceso de regularización, año 2005, los contratados representaban el 15,97%, porcentaje que fue ascendiendo ininterrumpida y aceleradamente hasta alcanzar, en el año 2011, el 74,6%. Recién en el año 2012 se advierte un retroceso de este porcentaje, cayendo levemente por debajo del 70%. Esto se debió a que comenzó a efectivizarse el traspaso a la planta de los participantes del primer concurso, en el año 2010. Pero ya al año siguiente (2013) vuelve a experimentar un incremento, aunque leve, que se acentuará en los dos años posteriores (2014-2015). Recién en el año 2016 ese porcentaje volverá a retroceder nuevamente, por el impacto de estos concursos más el del 2015, aunque manteniéndose por encima del 70% (71,35%). Pero al comparar este porcentaje con los de los años previos puede observarse que es prácticamente el mismo que existía en el 2010 (71,64%), año en el que comenzaron los concursos. Se desprende de esto que, en términos relativos, los (4) procesos de concursos desarrollados en el organismo no tuvieron ningún impacto sobre la composición del personal, manteniéndose la proporción de contratados que existía de modo previo a su implementación.

**Gráfico 2: Evolución de la proporción de los Contratados sobre el empleo total**



Fuente: Elaboración propia en base a los Boletines Fiscales de los años 2005 a 2016 (del 1° Trimestre).

En este terreno la situación del servicio civil de Chile ha sido similar a la de Argentina, aunque evolucionó de modo distinto, logrando mayores avances. También en este país el ingreso a la planta por la vía de los concursos no era la norma (Llano, 2014). La modalidad de incorporación predominante ha sido la “contrata” (una modalidad contractual flexible y por tiempo determinado), la cual no requería, necesariamente, atravesar la instancia de los concursos para incorporar personal. Esta modalidad ha tenido un peso creciente en el empleo público civil total (Portales, 2009).

**Cuadro N°1: Evolución de la participación de contratados sobre el empleo permanente y transitorio en la Administración Central del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**

AÑO	Ocupación Permanente y Transitoria	Personal Contratado	Porcentaje de Contratados sobre el total (%)
2005	1026	195	15,97
2006	988	936	48,65
2007	986	1555	61,2
2008	963	1940	66,83
2009	987	2229	69,31

2010	978	2471	71,64
2011	948	2785	74,6
2012	1137	2619	69,73
2013	1127	2721	70,71
2014	1076	3113	74,31
2015	1058	3197	75,14
2016	1269	3160	71,35

Fuente: Elaboración propia en base a los Boletines Fiscales de los años 2005 a 2016 (del 1° Trimestre).

### **El nivel de apertura de la AP a la ciudadanía**

Pero para determinar los niveles de discrecionalidad en el ingreso a la AP, el patronazgo, puede darse aún un paso más, agregando información a la obtenida hasta aquí a través de las variables analizadas. Para esto se retomará la categoría de **nivel de apertura de un organismo público a la ciudadanía**.

Como se mencionó, ésta delimitaba, dentro de las múltiples funciones que cumplen los concursos, aquellos casos que constituyen “ingresos” a la AP, frente a aquellos otros que eran, o bien promociones (dentro del sistema de carrera), o bien cambios de modalidad contractual (regularizaciones); en otros términos, esta noción determina la proporción de ingresos en relación al total de los cargos concursados.

Esto se lleva a cabo a través de los siguientes pasos. En primer término, se establece una separación entre los procesos de selección enmarcados en convocatoria Abierta de aquellos otros sujetos a una convocatoria General (Anexos I, II y III de la Res. del Ministerio de Trabajo N° 74/15).

A continuación, y a través de las órdenes de mérito oficiales se obtiene la nómina de ganadores de los concursos con convocatoria Abierta, obrantes en pag. Web oficial de este organismo<sup>21</sup>.

Posteriormente se indaga cuántos de estos casos registran contrataciones vigentes al momento de los concursos o en los años previos (del año 2009 en adelante) en la APN, lo cual se extrae de las siguientes fuentes:

- Publicaciones del Registro Central de Personas Contratadas de la ONEP (Oficina Nacional de Empleo Público), disponibles en la pag. Web del Ministerio de Modernización<sup>22</sup>,

<sup>21</sup> [http://www.trabajo.gob.ar/concurso/merito\\_2015.asp](http://www.trabajo.gob.ar/concurso/merito_2015.asp).

- Decretos y resoluciones que contengan designaciones especiales en la APN, que se extraen de la base de datos InfoLEG (Información Legislativa y Documental)<sup>23</sup>, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- La Resolución de reencasillamiento de personal del año 2009, Resolución Conjunta de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 127.

La comparación entre estos dos grupos, los ganadores de los concursos y aquéllos que registraban antecedentes o contratos vigentes en la APN, permite establecer el número de ingresos efectivos y su peso relativo en el total de cargos concursados. De este modo, se puede determinar hasta qué punto estos concursos funcionaron efectivamente como mecanismo de ingreso a la APN, y hasta qué punto cumplieron alguna de las otras funciones. A continuación se expondrán los resultados arrojados por la presente investigación.

Como se desprende de la Res. Min. 74/05, que sienta las bases del proceso de concursos en cuestión, los mismos fueron para cubrir 1820 cargos.

En el Anexo II y en la primera parte del III de dicha resolución constan los concursos que fueron por convocatoria Abierta, los cuales eran para cubrir 585 cargos (577 en el Anexo II, y 8 en el Anexo III).

De estos 585 cargos, sólo se registraron 77 cargos ganados por personas que no registraban antecedentes en la APN, según las nóminas mencionadas. Es decir, el porcentaje de ingresos es del 13,16% del total de cargos concursados con convocatoria Abierta.

Esta reducida apertura a la ciudadanía se acentúa si consideramos **el número de personas** (en lugar del número de cargos) sin antecedentes o contratos en la APN que ganaron estos concursos. Porque al considerar que existieron casos, dentro de estos 77 ganadores, de personas que ganaron más de un concurso (es decir, obtuvieron más de un cargo), obtenemos que esos 77 cargos fueron ganados por 62 personas.

Pero si consideramos el nivel de apertura a la ciudadanía, no puede pasarse por alto el hecho de que, si bien los concursos con selección abierta eran para cubrir 585 cargos, éstos se hallaban en el marco de un proceso de concursos para la cobertura de 1820 cargos. Es decir, los concursos abiertos eran para acceder al 32,14% de los cargos, mientras que para el 67,86% restante (1235) los concursos se restringían a quienes ya

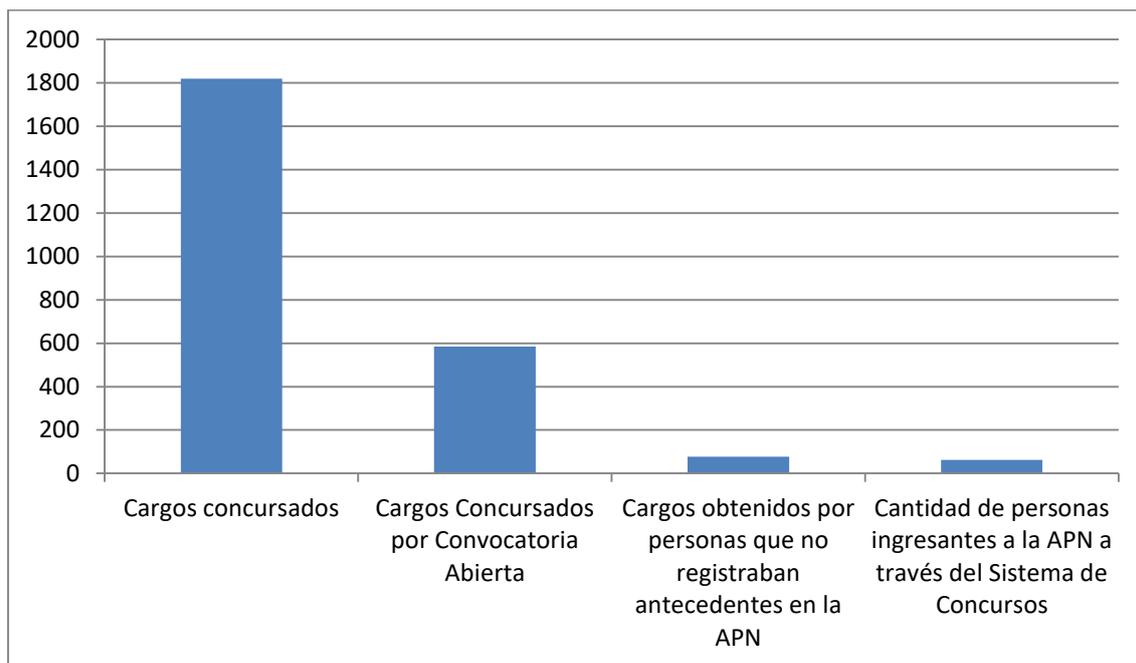
---

<sup>22</sup> Nómina del Personal con Contratos vigentes durante el mes 12/2015 correspondiente al organismo. Registro Central de Personas Contratadas, Secretaría de Empleo Público, Ministerio de Modernización.  
[http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/regimenes/contratados/listadocontratados/todos\\_los\\_contratos\\_anuales/index\\_main\\_rcpc.html](http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/regimenes/contratados/listadocontratados/todos_los_contratos_anuales/index_main_rcpc.html)

<sup>23</sup> <http://www.infoleg.gob.ar/>

pertenecían a este sistema de empleo (en otros términos, estos concursos se realizaron a través de convocatorias Generales). Esto iluminó otro aspecto del SINEP en relación a su nivel de apertura: la posibilidad de que participe en los concursos por convocatoria General el personal contratado en la Planta Transitoria (Dec. 1421/02). Esto ejerció, a su vez, un impacto negativo sobre la dimensión aquí analizada.

Por todo lo expuesto, puede concluirse que el nivel de apertura de la APN a la ciudadanía, en el caso analizado, es considerablemente bajo.



Fuente: elaboración propia a partir de la documentación mencionada (pág. 35 y 36).

La conjunción de las dos dimensiones analizadas (la composición del personal y el nivel de apertura a la ciudadanía) permite trazar un cuadro general de la situación del organismo en relación a su nivel de patronazgo. Por un lado, la primera dimensión, revela el alcance de las contrataciones transitorias, y por ende discrecionales. En cuanto al nivel de apertura, éste complejiza el escenario que se desprende de la dimensión anterior, mostrando sus limitaciones, y poniendo de manifiesto que no basta con la implementación del sistema de concursos para inferir un retroceso del patronazgo.

### III. CONCLUSIONES

Considerando que uno de los objetivos que perseguía la introducción del SINEP, como sistema “de empleo” (y no “de carrera”) era lograr una mayor apertura de la AP a la ciudadanía, la primera conclusión que puede extraerse es que el sistema de concursos que establece el SINEP sólo en menor medida (algo más del 13%) ha funcionado como mecanismo de ingreso a la APN. Mayoritariamente ha funcionado como instancia de promoción dentro del sistema de carrera, o de regularización (incorporación a la planta permanente del personal con contratación transitoria). Refuerza esta percepción la otra cara de esa realidad, la continuidad de las contrataciones directas incluso durante el periodo de ejecución de los concursos (726 casos entre los años 2010 y 2015).

Respecto a la comprensión general de todo este proceso, desde el inicio del plan de regularización del empleo público con el traspaso de la contrataciones sin relación de dependencia (Dec. 1184/01, 2345/08, etc.) a aquellas otras con relación de dependencia (Dec. 1421/01), hasta la posterior introducción del sistema de concursos para el ingreso a la planta, a partir de los datos expuestos pueden hacerse distintas lecturas, no contrapuestas, pero que ponen el énfasis en distintos aspectos.

Una lectura posible podría postular la existencia de un proceso de “blanqueo secuenciado”, por el cual se incorporaron importantes dotaciones de personal vía contrataciones directas (transitorias), y posteriormente se procedió a traspasar al personal transitorio a la planta permanente vía concursos que, en los hechos, consiguieron “cerrarse” en un alto grado a la competencia externa. Esta perspectiva sugiere la idea de un plan con distintas fases cuya ejecución fue sistemática y premeditada. Quizás sea insuficiente la evidencia para corroborar esto, ya que las contrataciones transitorias se han incrementado incluso simultáneamente al último concurso (lo cual pone en evidencia que éstas contrataciones constituyen un fin en sí mismo, y no únicamente un medio para ingresar a la planta).

Frente a esta posición, y asumiendo la intervención de distintos actores, con distintos intereses, bien podría concebirse como una de esas tantas políticas públicas desarrolladas con el afán de exhibir “logros” (la regularización del empleo público), pero que en los hechos, los pobres resultados, se explican no sólo por la escasa pericia e inconsistencia en la implementación, sino también, y fundamentalmente, por la casi inexistente disposición a resignar las ventajas que reporta la situación que se pretende modificar (en este caso, las contrataciones por fuera del sistema de carrera). Esto explicaría las inconsistencias de su implementación y sus resultados.

Como principal actor, las autoridades políticas, han mostrado un claro interés en perpetuar el uso masivo de las contrataciones directas, mucho más afines a la dinámica

política (no sólo por la rapidez de su gestión, sino por la incertidumbre que genera ante la posibilidad de un cambio de signo político en el gobierno). La política de regularización del empleo público pareciera haber respondido, principalmente, a presiones de los sindicatos y, en menor medida, de la propia burocracia. La realización de los concursos parecería ser una concesión hecha a estos dos actores (más allá del posible rédito político que depararía la posibilidad de mostrar avances en la materia).

Esto explicaría el desempeño de una gestión que, por un lado, respondiendo a intereses sindicales y de la propia burocracia, procuraba subsanar una situación de irregularidad contractual iniciada en el año 1995 pero continuada ininterrumpidamente por todas las gestiones, mientras que, por otro lado, y revelando el interés hegemónico de las autoridades políticas (aunque también haciendo concesiones en esta cuestión a los otros dos actores<sup>24</sup>), reproducía sistemáticamente estas irregularidades. Es decir, la misma gestión que llevaba adelante el proceso de regularización, simultáneamente alimentaba esta situación de irregularidad a través de contrataciones transitorias.

En relación al SINEP, esto ilumina una de sus grandes debilidades: su capacidad para generar situaciones irregulares (vía contrataciones transitorias) y después regularizarlas. Y este ya no es un riesgo ajeno al sistema, sino inherente a éste. A esto se agrega otra debilidad del SINEP, dada por la posibilidad de que el personal de la Planta Transitoria (Dec. 1421/02) participe de los concursos por convocatoria General (aquella circunscrita a quienes ya pertenecen al SINEP), lo cual contribuye a reforzar el efecto de “cierre” de los concursos, ya que permite que personas ingresadas discrecionalmente pasen a la planta permanente sin atravesar ninguna instancia de competencia abierta.

Todo esto podría acabar “instituyendo” un circuito alternativo al establecido por la normativa, en el cual las contrataciones directas (y discrecionales) continúen siendo el mecanismo de ingreso mayoritario o habitual a la APN (la norma “no escrita”), y posteriormente la norma venga a legitimar los hechos consumados con la realización de concursos.

En el caso del organismo analizado, esa simultaneidad de regularización y generación de situaciones irregulares se manifiesta crudamente al comparar la composición de personal en el año de inicio de los concursos (2010) y en el posterior al último (2016): en ambos, el porcentaje de personal contratado era el mismo (en torno al 71%).

Al comparar esta situación con la que ha atravesado en estos últimos años el servicio civil de Chile, pueden advertirse considerables diferencias. Este último ha experimentado una clara tendencia hacia una mayor profesionalización. Como se mencionó, también en

---

<sup>24</sup> Como ha expuesto Scherlis (2009), el patronazgo no es una práctica exclusiva de las autoridades políticas, sino que participan de ésta también las organizaciones sindicales y la propia burocracia.

este país la modalidad contractual predominante es transitoria y flexible (la “contrata”). Pero la diferencia más significativa en este terreno respecto al caso argentino, es que en el servicio civil chileno han comenzado a implementar mecanismos para reducir la discrecionalidad de estas modalidades contractuales. Según estimaciones preliminares del Barómetro de la Gestión de Personas 2013, en torno al 50% de este tipo de vacantes se cubre a través de procesos abiertos, transparentes y meritocráticos. Desde luego, esto implica que en el 50% restante prevalecen altos márgenes de discrecionalidad. Pero ya el hecho de haber establecido mecanismos de ingreso competitivos para un sector considerable de estas contrataciones constituye un avance notable, que no tiene un desarrollo análogo en el caso argentino. En tiempos recientes, la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC), ha mostrado una clara voluntad de regular la cobertura de estas vacantes a través de procedimientos de reclutamiento y selección abiertos y competitivos. La mejora experimentada en el servicio civil de este país en materia de Gestión del Empleo, entre los años 2004 y 2013, según el informe del BID de 2014<sup>25</sup>, obedece, entre otras razones, al avance de la concursabilidad en el SADP, la disminución de los cargos de libre designación, y, en relación a las contrataciones por fuera del sistema (las “contrata”), el esfuerzo por promover también aquí los concursos como mecanismo de ingreso.

En definitiva, puede concluirse que los niveles de patronazgo en nuestro país continúan siendo significativamente elevados, y que la mera implementación del sistema de concursos del SINEP es insuficiente para revertir esta situación. Dos razones contribuyen a perpetuar esta debilidad del servicio civil argentino. En primer término, la elevada tasa de contrataciones directas (transitorias, Dec. 1421/02), que no han disminuido pese a la realización de los concursos. A diferencia de Chile, ni siquiera han existido intentos de introducir mecanismos abiertos y competitivos para regular la cobertura de vacantes de esta modalidad contractual. Y en segundo término, la elevada apertura “formal”, que aproximaba el SINEP a los sistemas “de empleo” más que a los “de carrera”, no se ha traducido aún, en los hechos, en una mayor apertura “real”. Las funciones de promoción y regularización de los concursos han desplazado, y en gran medida, eclipsado, su rol como mecanismo de ingreso a la APN.

---

<sup>25</sup> Llano, María Mercedes (2014a). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil. BID: en línea:  
<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6623/Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina-%20Brasil.pdf?sequence=1>. Fecha de consulta: diciembre de 2014.

## Bibliografía

- DIEGUEZ, Gonzalo y GASPARIN, José (2016). El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado? Documento de Políticas Públicas. CIPPEC.
- DNSC (Dirección Nacional de Servicio Civil). 2013b. Reporte Estadístico Mensual de Alta Dirección Pública (febrero). Santiago de Chile: DNSC. Disponible en <http://www.serviciocivil.gob.cl/reporte-estadistico-mensual-de-alta-direccion-publica>.
- DUSSAUGE LAGUNA, M. (2005). Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. Revista Servicio Profesional de Carrera. (Nº3).
- EVANS, Peter y RAUCH, James (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, Vol. 64, N°5: 748-765.
- FERRARO, Agustín (2006): Una idea muy precaria. El Nuevo Servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, Vol. 41, N°2 (junio): 165-182.
- GEDDES, Barbara (1996). Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America. Estados Unidos: University of California Press.
- GRINDLE, Merilee (2012). Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective. Harvard University Press.
- IACOVIELLO, Mercedes (1996). El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas. Cuaderno CEPAS No. 4
- IACOVIELLO, Mercedes (2006). Análisis comparativo por subsistemas. En Koldo Echabarría (ed.). Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica. Washington DC: BID: 531-572.

- IACOVIELLO, Mercedes y PANDO, Diego (2015). La administración pública en Argentina: caracterización y análisis de su dinámica político-institucional. En ALBA, Carlos y PETERS, Guy (eds.). Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America (en prensa).
- IACOVIELLO, Mercedes y ZUVANIC, Laura (2006). Síntesis del diagnóstico Caso Argentina. En ECHEBARRÍA, Koldo (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID: 73-96.
- IACOVIELLO, Mercedes y ZUVANIC, Laura (2008). Gestión pública en América Latina: vuelos innovadores y pistas de aterrizaje. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 noviembre.
- IACOVIELLO, Mercedes, PANDO, Diego y LLANO, Mercedes (2013). Modalidades de empleo, modelos de gestión y tipos burocráticos: la diversidad como regla en la función pública argentina. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013
- IACOVIELLO, M. y P. AMAYA 2009. Diagnóstico institucional del Sistema de Servicio Civil. Evaluación final del Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil. Washington, D.C.: BID, Gobierno de Chile.
- LLANO, Mercedes (2017). Explorando herramientas para analizar el nivel de profesionalización de los sistemas de empleo público municipales. Ponencia preparada para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2 al 5 de agosto de 2017.
- LLANO, Mercedes (2016). «Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras», DAAPGE, año 16, N° 27 (jul–dic), 2016, pp. 129–160. Santa Fe, Argentina: UNL.

- LLANO, Mercedes (2015). Burocracia pública y sistema político en América Latina. Factores asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público en la región. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
  
- LLANO, Mercedes y IACOVIELLO, Mercedes (2015). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. Ponencia preparada para el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto de 2015
  
- LLANO, María Mercedes (2014a). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil. BID: en línea:  
<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6623/Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina-%20Brasil.pdf?sequence=1>.
  
- LONGO, Francisco (2006). Una lectura transversal de los resultados. En ECHEBARRÍA, Koldo (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID: 593- 610.
  
- LÓPEZ, Andrea y ZELLER, Norberto (2010). Argentina: un balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional a 25 años de Democracia. Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 1.
  
- POMARES, Julia, GASPARIN, José y DELEERSNYDER, Diego (2013). Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación. DOCUMENTO DE TRABAJO N°117.
  
- PORTALES, C. 2009. Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile. Un mejor Estado para Chile. Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.
  
- RAMIÓ, Carles y SALVADOR, Miquel (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.

- REMMER, K. L. (2007). The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983–2003. *The Journal of Politics*, Vol. 69 (2), 363–377.
  
- SALAS, Eduardo (2015). Una larga marcha hacia la consolidación del ingreso y promoción por concursos en el Sistema Nacional de Empleo Público de Argentina. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015
  
- SALAS, Eduardo y WEGMAN, Marcelo (2014). Para el Servicio civil que merece un país en serio. Hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades. Cuaderno de Administración N°1 AAEP (Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública).
  
- SALAS, Eduardo (2010). Modernización del Empleo Público Federal Argentino: Negociación Colectiva y Mejora en la Calidad de los Servicios Públicos. Seminario Internacional. Innovación y calidad en la Administración Pública, una perspectiva para el desarrollo sostenible de nuestras naciones. XV Foro de la Función Pública de Centroamérica.
  
- SCHEDLER, Andreas. 2004. El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, N°1, (enero-marzo): 57-97.
  
- SCHERLIS, Gerardo (2012). Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista. *América Latina Hoy*, Vol. 62: 47-77.
  
- SCHERLIS, Gerardo (2009). Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party. Tesis Doctoral, Universidad de Leiden.
  
- SCHERLIS, Gerardo (2013) The contours of party patronage in Argentina. *Latin American Research Review*, Vol. 48, No. 3. © 2013 by the Latin American Studies Association