RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Fihman, Daniel

La profesionalización del Servicio Civil : un estudio sobre la implementación de concursos para el ingreso al empleo público en Argentina

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:
Fihman, D. La profesionalización del Servicio Civil: un estudio sobre la implementación de concursos para el ingreso al empleo público en Argentina. Bernal : Universidad Nacional de Quilmes, Unidad de Publicaciones del Departamento de Economía y Administración. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2358

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

Universidad
Nacional
de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

SERIE
INVESTIGACIÓN

La profesionalización del Servicio Civil

Un estudio sobre la implementación de concursos para el ingreso al empleo público en Argentina

Daniel Fihman

Unidad de Publicaciones
Departamento de Economía y Administración

Universidad Nacional de Quilmes

Departamento de Economía y Administración

SERIE INVESTIGACIÓN

La profesionalización del Servicio Civil

Un estudio sobre la implementación de concursos para el ingreso al empleo público en Argentina

Universidad Nacional de Quilmes

Rector
Alejandro Villar

Vicerrector
Alfredo Alfonso

Departamento de Economía y Administración

Director
Rodolfo Pastore

Vicedirector
Sergio Paz

Coordinador de Gestión Académica
Gastón Benedetti

Unidad de Publicaciones del Departamento de Economía y Administración

Coordinadora
Ana Elbert

Integrantes del Comité Editorial
Cintia Russo
Noemí Wallingre
Guido Perrone
Nelly Schmalko
Alfredo Scatizza
Daniel Cravacuore
Cristina Farías
Carlos Bianco
Ariel Barreto
Héctor Pralong

SERIE INVESTIGACIÓN

La profesionalización del Servicio Civil

Un estudio sobre la implementación de concursos para el ingreso al empleo público en Argentina

Daniel Fihman

Unidad de Publicaciones
Departamento de Economía y Administración

Universidad Nacional de Quilmes

Departamento de Economía y Administración

Fihman, Daniel
La profesionalización del Servicio Civil : un estudio sobre la imple-mentación de concursos para el ingreso al empleo público en Argen-tina / Daniel Fihman. - 1a ed . - Bernal : Universidad Nacional de Quilmes, 2020.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-558-671-0

1. Empleo Público. 2. Políticas Públicas. 3. Estado. I. Título.
CDD 352.608

Edición y corrección: Adys González de la Rosa y Véronique Celton
Diseño gráfico: María Belén Arana
Equipo de comunicación: Aldana Cabrera, Emanuel de Fino y Santiago Errecalde

Departamento de Economía y Administración
Unidad de Publicaciones
Serie Investigación
https://deya.unq.edu.ar/publicaciones/
eya_publicaciones@unq.edu.ar

Los textos publicados aquí han sido sometidos a evaluadores internos y externos de acuerdo con las normas de uso en el ámbito académico internacional.

ISBN 978-987-558-671-0

Esta edición se realiza bajo licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones:

Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editor y año).

No comercial: no se permite la utilización de esta obra con fines comerciales.

Sin obras derivadas: solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obra derivada siempre que estas condiciones de licencia se mantengan en la obra resultante.

Publicado en Argentina en agosto de 2020.

Presentación de la Unidad de Publicaciones

El Departamento de Economía y Administración es reconocido, entre otros aspectos, por los esfuerzos y resultados en actividades de docencia, investigación, extensión y transferencia. Es por ello que, mediante la Unidad de Publicaciones, se propone, por un lado, avanzar en el trabajo conjunto entre docentes y grupos pertenecientes a sus dos modalidades de enseñanza –presencial y virtual– y, por otro, realizar una mayor difusión de nuestra producción académica y profesional. Para ello, es clave impulsar la producción y la difusión de los resultados de los grupos y equipos de trabajo del Departamento.

El trabajo de esta Unidad de Publicaciones, a partir de sus propuestas en formato papel y digital y de sus colecciones, series temáticas y revistas, permitirá vitalizar las publicaciones de los distintos equipos, en función de sus producciones académicas específicas.

Rodolfo Pastore
Director

Sergio Paz
Vicedirector

Índice

Agradecimientos 7

Presentación 8

Introducción 9

1. Estrategias metodológicas para la construcción de datos 22

2. Los concursos para el ingreso al Servicio Civil de Argentina. Antecedentes normativos e históricos 30

3. Los concursos para el ingreso a la planta permanente del Sinep durante el periodo 2010-2015. Análisis de la política pública y de su implementación 38

4. Algunas consideraciones sobre los procesos de revisión de concursos anteriores y de convocatoria a nuevos durante el periodo 2016-2018 81

Conclusiones y nuevos interrogantes 85

Referencias bibliográficas y fuentes 93

Acerca del autor 103

Agradecimientos

Este trabajo ha sido posible gracias al acompañamiento de diversas personas e instituciones. Entre ellas, quiero destacar el apoyo incondicional y las lecturas críticas efectuadas por Alejandra Fabiana Rodríguez, Ramiro Fihman y Sebastián Fihman.

En mi paso por la Administración Pública he intercambiado conversaciones y opiniones sobre el empleo público con muchos trabajadores y muchas trabajadoras del Estado, las que han contribuido a dar forma a este trabajo. En nombre de todos ellos y de todas ellas quiero destacar los aportes de Violeta Nagase, Sebastián Ovejero, Luis Padín, Santiago Di Franco, Sandra Cattáneo y Eduardo Salas.

Finalmente, quiero agradecer el acompañamiento constante del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes.

Presentación

El presente trabajo constituye un estudio sobre la implementación de una política pública dictada por el Poder Ejecutivo nacional de Argentina en materia de Servicio Civil. Se trata de la decisión de cubrir los cargos vacantes de la planta permanente del Sistema Nacional de Empleo Público (Sinep) a través de concursos durante el periodo comprendido entre los años 2010 y 2015. En el curso de este lapso se dictó una serie de medidas tendientes a cubrir 21 500 cargos vacantes del Estado nacional mediante la modalidad de concursos, de los cuales 83,3 % correspondieron a cargos pertenecientes al Sinep. Este colectivo laboral es el más importante del Estado nacional en términos de la cantidad de personas que lo integran y de su nivel de desarrollo, ya que presenta densidad y complejidad en sus diferentes subsistemas de gestión y un avanzado estado de implementación.

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

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

El presente trabajo surge del Proyecto de investigación orientado por la práctica profesional titulado "La organización de la función de recursos humanos en el sector público nacional de Argentina. Avances y desafíos en el marco de la Carta Iberoamericana de la Función Pública", con sede en el departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). A su vez, constituye una versión del trabajo final correspondiente al grado de magister en Ciencias Sociales y Humanidades de la UNQ, defendido en octubre de 2019, y cuenta con los aportes y sugerencias del director de tesis, Dr. Alejandro Villar, y del jurado integrado por Mg. Hugo Tomás Cormick, Dr. Sergio Ilari y Dr. Guillermo de Martinelli, a quienes agradezco sus reflexiones críticas.

Introducción

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

El ciclo de las políticas públicas[1] está compuesto por distintas etapas, entre las que identificamos la definición del problema, la formulación y la sanción de la política, la implementación, las consecuencias de la política y su reformulación (Martínez Nogueira, 1995). La etapa de implementación que forma parte de este ciclo puede ser considerada como el conjunto de eventos interrelacionados que se corresponde con un proceso racional de toma de decisiones.

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

Desde esta perspectiva, los problemas que surgen en la etapa de implementación –presentes de manera recurrente, por cierto– son consecuencia de dos tipos de situaciones: o bien la implementación no se ajusta a lo establecido, o bien no se han tomado en cuenta todas las situaciones o variables que afectan la política referida y, en consecuencia, hay que reformularla o rediseñarla. Estas explicaciones parten, muchas veces, de una mirada algo

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

simplista sobre el proceso de implementación, en el que los actores involucrados –o directamente responsables de su implementación– poseen valores, intereses o visiones disímiles o, en ciertas ocasiones, contrapuestas.

En *La implementación de las políticas*, Aguilar Villanueva (1996) seleccionó a modo de antología diversos ensayos de autores norteamericanos que analizaron la puesta en práctica de un conjunto de políticas públicas en Estados Unidos. Esta selección comprende producciones de lo que constituyó, para el autor, la segunda y la tercera generación de estos estudios, con posterioridad a los trabajos pioneros de Pressman y Wildavsky (1998).

Para Aguilar Villanueva (1996), la primera generación de estudios en este campo fue escrita en el marco del desencanto respecto de la capacidad del Gobierno federal de resolver problemas sociales como la pobreza, la desigualdad o la discriminación, y apuntó a explicar por qué las buenas leyes dictadas o los buenos programas diseñados no lograron revertir esos problemas ni alcanzaron los objetivos planteados.

El estudio que desarrollaron Pressman y Wildavsky en *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (1998) consistió en la revisión del experimento de Oakland mediante el cual se pretendió promover la creación de empleos permanentes para grupos sociales minoritarios a través de la ejecución de obras públicas en esa localidad de la costa oeste de Estados Unidos. La demora y el fracaso de los objetivos de esa política llevaron estos autores a analizar –y explicar– sus causas en el proceso de su implementación.

Según Aguilar Villanueva (1996), el estudio del caso Oakland permitió identificar una serie de factores relevantes que pueden conducir una política bien diseñada desde el punto de vista técnico a resultados lentos o malogrados. Entre estos factores señaló el de la multiplicidad de participantes y perspectivas que intervienen en un proceso determinado. Se trata, por lo general, de una gran cantidad y diversidad de actores que presentan distintos modos y resultados de las interacciones que se producen entre ellos/as.

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

La segunda generación de estudios fue llamada por Aguilar Villanueva (1996) como la de la implementación "desde abajo". Entre estos trabajos mencionó las investigaciones de Michael Lipsky sobre la importancia de los/las "burócratas al nivel de la calle", es decir, de los/las funcionarios/as de jerarquía menor de las organizaciones públicas. Desde este enfoque, lo realmente determinante para el éxito de una decisión que se toma a nivel de los funcionarios políticos son las resoluciones cotidianas que deben tomar aquellos que interactúan todos los días con los/las ciudadanos/as en sus respectivas áreas de actividad.

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

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

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

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

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

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

> Los objetivos establecidos en las políticas públicas raramente son todo lo claro que este enfoque plantea, dado que ellos surgen de un proceso político complejo y controversial, donde el diseño de las políticas y programas no es perfecto, los recursos dispuestos normalmente son menores a los pretendidos, las condiciones ambientales altamente cambiantes y los funcionarios no se comportan como una máquina que simplemente implementa las políticas decididas en la cúpula (Navarrete Yáñez y Figueroa Rubio, 2013: 84).

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

> Liderazgo del proceso. La implementación supone la necesidad de coordinar y articular el comportamiento de los múltiples actores y organizaciones intervinientes. […] La existencia de esos liderazgos puede contribuir a promover esa coordinación y/o corregir problemas que puedan emerger durante el proceso de implementación. Articulación entre el liderazgo del proceso, el nivel de autoridad y los ejecutores de las acciones. Cuando esa articulación no se produce por razones de distancia social, espacial o jerárquica, las probabilidades de distorsiones en la

> implementación son elevadas. […] Capacidades estratégicas: La implementación no es un proceso exclusivamente técnico sino además político. Exige, por tanto, disponer de la capacidad para anticipar comportamientos y consecuencias, y diseñar y promover cursos de acción en contextos de incertidumbre, ambigüedad, tensiones y conflictos. Capacidades organizacionales: Refiere a los atributos de las organizaciones encargadas de la implementación de la política. Entre estas capacidades se destacan: a) la comprensión del mandato de la política, b) el alineamiento y compromiso con las orientaciones estratégicas de la política, c) la disponibilidad de recursos gerenciales, técnicos y operativos para movilizar, d) la motivación de sus integrantes, y e) la existencia de un sistema de incentivos y sanciones (Jaime *et al.*, 2013: 111-112).

El presente trabajo se inscribe en el campo de estudio sobre el Servicio Civil,[2] entendido como el conjunto de elementos –normas escritas o informales, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, así como procesos y prácticas– que con mayor o menor grado de articulación permiten gestionar y organizar el trabajo de las personas en las organizaciones del sector público (CLAD y Naciones Unidas-DESA, 2003; Longo, 2004; Oszlak, 2009).

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

La literatura especializada (Cortázar Velarde, 2016; CLAD, 2010; Iacoviello y Chudnovsky, 2015; Iacoviello y Longo, 2013; Iacoviello, Llano y Strazza, 2012; Longo y Ramió, 2008; Oszlak, 2009) ha sostenido que el Servicio Civil de América Latina y el Caribe presenta desarrollos desiguales y que, en muchos de sus países –entre los que se cuenta la Argentina–, se ha presentado una brecha entre los marcos normativos que lo regulan y su efectiva implementación en las organizaciones públicas, dada, principalmente, por

[2] El término "Servicio Civil" es el referido más frecuentemente en la literatura especializada de la región y, a los fines del presente trabajo, lo consideraremos como equivalente al de "Función Pública" y al de "Burocracia". En consecuencia, todas las alusiones y referencias al primer término las consideraremos aplicables al segundo y al tercero, de manera indistinta.

un bajo nivel de aplicación de las normas vigentes o de implementación de los procesos de reforma, mejora o profesionalización.

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

En el análisis de esta "distancia" entre la formulación y la implementación, el autor retoma el problema de la dicotomía entre política y administración, es decir, entre aquellos/as actores que deciden las políticas y aquellos/as otros/as que deben implementarlas. Para Oszlak (2009), esta dicotomía es funcional a las explicaciones que suelen hacerse ante el fracaso de alguna política pública: la política es correcta y está bien formulada. El fallo se produce en el ámbito de la burocracia.

Esta simplificación discursiva, que para Oszlak (2009) funciona como un chivo expiatorio en detrimento de los/las funcionarios/as del Servicio Civil, no permite comprender –y analizar– la complejidad de las interacciones que se generan entre los diferentes actores en los procesos de implementación.

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

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

En los últimos años, la literatura especializada ha dado cuenta del debate sobre las modalidades de ingreso al Servicio Civil de aquellos/as funciona-

rios/as públicos/as que ocupan la franja inmediatamente inferior a la de los funcionarios políticos (identificada en algunos países como "alta dirección pública"). Cortázar Velarde (2016) analizó en qué medida la selección de estos directivos sobre la base del mérito contribuye, efectivamente, a un mejor desempeño de las instituciones del sector público. La pregunta que guio su trabajo puede ser resumida del siguiente modo: ¿son mejores los directivos públicos seleccionados sobre la base del mérito que aquellos designados en función de la confianza o la afinidad política? Para dar respuesta a este interrogante, examinó ocho estudios de caso de las experiencias chilena y peruana en esta materia.

Para Cortázar Velarde (2016), la producción empírica en este campo, a pesar de ser escasa, no arroja conclusiones unánimes. Este autor sostiene que la mayoría de los estudios reconocen el efecto positivo de la selección por mérito, mientras que algunos otros proponen mayor cautela y afirman que las designaciones discrecionales de este tipo de funcionarios no siempre atentan contra una mejor gestión de las organizaciones públicas. Los sistemas de selección de la alta dirección pública de Chile (Iacoviello, Llano y Strazza, 2011; Longo, 2013) y del cuerpo de gerentes públicos del Perú (Iacoviello y Zuvanic, 2006; Ferreira Pinto y Remy Cruz, 2015; Corrales Angulo, 2015) son, precisamente, una mixtura entre sistemas de selección por mérito y por confianza.

Los debates académicos en torno a las bondades de uno u otro criterio para la selección de directivos públicos, o de las alternativas intermedias como las mencionadas, continúan vigentes y sostenemos que seguirán productivos por cierto tiempo aún. Sin embargo, debemos señalar que estos debates giran alrededor de los criterios de selección de directivos públicos, no respecto del resto de los funcionarios que integran el Servicio Civil, sobre los cuales existe consenso en la literatura especializada en cuanto a la necesidad de fortalecer sistemas de selección basados en el mérito, en detrimento de los de confianza o afinidad política.

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

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

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

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

> Se ha generalizado la elaboración de nuevas leyes de Servicio Civil, la realización de reestructuras formales de la planta ministerial y la adopción sobre el papel de toda clase de fórmulas innovadoras de organización y gestión de servicios, pero su puesta en práctica ha sido poco efectiva, más allá de las propias burocracias fiscales. El reto de construir burocracias estables y con alta capacidad profesional sigue estando presente en la mayoría de los países de la región (Echebarría, 2008: 43).

Para Echebarría (2008), la poco efectiva puesta en práctica de estas reformas se explica por una combinación de factores de carácter político y de

índole fiscal. Al igual que en otros estudios similares, el estudio sobre los procesos de implementación de estas políticas no es, siquiera, mencionado.

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

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

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

A partir de las falencias identificadas en los servicios civiles de la región iberoamericana, los países integrantes de esta región suscribieron un documento doctrinario sobre los principios que debería contener su Servicio Civil, a fin de incrementar los niveles de confianza de los ciudadanos en la Administración Pública, en la eficacia gubernamental, en la lucha contra la corrupción y en la capacidad de crecimiento económico. Este documento, titulado *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CIFP) (CLAD y Naciones Unidas-DESA, 2003), fue aprobado por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado de Santa Cruz de

la Sierra, Bolivia, llevada a cabo los días 26 y 27 de junio de 2003 y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

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

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

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

Otros estudios también adoptaron las categorías y los principios definidos en la CIFP, como el *Informe de la situación del Servicio Civil en América Latina* (Echebarría, 2006), en el que se compararon 18 países de la región o diversos estudios realizados, con el fin de construir un "barómetro de la profesionalización del empleo público" (Iacoviello y Chudnovsky, 2015; BID, 2014; Iacoviello y Strazza, 2012). En el marco de estos últimos se elaboraron diagnósticos del Servicio Civil de diversos países de la región a partir del análisis de cada uno de los subsistemas de gestión definidos en la CIFP y se construyeron índices con la finalidad de facilitar la realización de estudios comparativos entre países y etapas.

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

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

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

Longo y Ramió (2008), por su parte, analizan las experiencias de profesionalización del Servicio Civil de las últimas dos décadas en varios países de América Latina y aportan diversos estudios de carácter general sobre el proceso de profesionalización. En ese trabajo, Longo entrega algunas reflexiones que nos serán de utilidad para precisar el concepto de profesionalización. En efecto, señala en su capítulo titulado "La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión":

> La Carta Iberoamericana entiende, en su preámbulo, por profesionalización "la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia (Longo y Ramió, 2008: 45).

Llegados a este punto, aclaremos que los conceptos de "profesionalización del Servicio Civil" y de "ejercicio de una función del tipo profesional en el Servicio Civil" no son equivalentes ni sinónimos, aunque podamos establecer algunos puntos de contacto entre ellos. En sentido amplio, diremos que es posible desempeñarse en la función pública de manera profesional –en los términos que Longo toma de la CIFP– sin poseer un título académico o profesional y, como contrapartida, también es factible detentar un título de ese nivel, aplicarlo en el ejercicio de la función pública y que no se trate de una función pública profesionalizada conforme a los preceptos de la CIFP, incluso para el caso de aquellos/as que accedieron a esa función sobre la base del mérito.

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

Como ya mencionamos en los primeros párrafos de esta Introducción, el objetivo general del presente trabajo es el de describir las principales características del diseño y de la implementación del proceso de concursos para el ingreso al Sinep entre los años 2010 y 2015, y de analizar la forma en la que las decisiones tomadas por el Gobierno nacional en esta materia y durante ese periodo han sido llevadas a la práctica. La investigación, cuyos resultados presentamos, permitió dar cuenta de las particularidades que

adoptó este proceso y de algunas de las dificultades que se presentaron en su implementación, a través de la mirada de un grupo de actores clave para la misma como lo son los/las integrantes de los comités de selección. Como se describe más adelante, se trata del órgano colegiado que tiene a su cargo la implementación de las etapas y la aplicación de los instrumentos de selección correspondientes.

El desarrollo del libro se presenta en cuatro capítulos, además de la Presentación, esta Introducción y las Conclusiones.

En el Capítulo 1 presentamos el enfoque metodológico que hemos adoptado, basado en la articulación de diferentes estrategias metodológicas de carácter cualitativo y cuantitativo. Fundamentamos esa elección y describimos los tipos de datos, de análisis y de vinculaciones entre ellos que hemos realizado.

En el Capítulo 2 analizamos las principales características del subsistema de acceso al empleo, desde el punto de vista normativo y respecto de los concursos implementados con anterioridad.

En el Capítulo 3 desplegamos nuestro análisis, en el que integramos la información cuantitativa y cualitativa.

El Capítulo 4 contiene algunas consideraciones sobre los procesos de revisión de concursos anteriores y de convocatoria a nuevos durante el periodo 2016-2018.

A continuación, las Conclusiones ofrecen una revisión general del trabajo y las principales deducciones a las que arribamos a partir de los hallazgos obtenidos. Asimismo, proponemos allí algunas líneas de trabajo para investigaciones futuras.

Por último, el apartado final enumera la bibliografía utilizada, así como la normativa nacional referida –con la fecha de su correspondiente publicación en el *Boletín Oficial*– y los sitios web consultados.

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

1. Estrategias metodológicas para la construcción de datos

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

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

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

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

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

Por otro lado, adoptamos una perspectiva metodológica que implica indagar no solo en los aspectos referidos a la formulación de una determinada política pública o al discurso oficial, sino también de un modo que nos po-

sibilite considerar las prácticas y los procesos reales que se suceden en las diferentes instancias de su implementación. Por eso abrazamos la perspectiva de Barzelay y Cortázar Velarde (2004), en la que las fuentes de evidencia para el estudio de las prácticas en gerencia social no deben ser tomadas solamente del discurso oficial –representado en normas, proyectos, reglamentos, etc.–, sino también susceptibles de ser relacionadas con factores del contexto y de la interacción entre los actores intervinientes.

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

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

Este relevamiento nos permitió conocer con mayor profundidad las características de las políticas dictadas, así como sus resultados. En particular, prestamos especial atención a los concursos desarrollados en la Argentina entre los años 1991 y 2008, dada su magnitud y extensión temporal. Los resultados de esos concursos nos posibilitaron realizar comparaciones entre este último periodo y el comprendido entre los años 2010 y 2015, y formular nuevos interrogantes a partir de la continuidad de algunos fenómenos observados. Por otro lado, hemos observado la escasa presencia de estudios sobre los procesos de implementación de políticas públicas referidas al Servicio Civil en la literatura especializada de la región.

En la etapa siguiente se recabó información cuantitativa destinada a obtener un panorama amplio y exhaustivo de los procesos de reclutamiento y selección para el ingreso a la planta permanente del Sinep desarrollados entre los años 2010 y 2015. El propósito de esta fase fue describir y analizar las características de la política pública definida por el Gobierno nacional de ese momento, la normativa dictada y los principales resultados desde un

punto de vista cuantitativo, estadístico y poblacional respecto del universo de trabajadores/as pertenecientes al Sinep.

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

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

1. La normativa dictada en la materia (leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones y convenios colectivos de trabajo), que brindó un panorama de la política pública formulada en el periodo mencionado;
2. Portales web del organismo rector en materia de empleo público y de jurisdicciones y organismos que han desarrollado procesos de selección durante esta etapa;
3. Informes sobre el desarrollo y los resultados del proceso implementado. Básicamente, informes producidos por las áreas específicas del Estado nacional en la materia (Oficina Nacional de Empleo Público, ex Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, ex Ministerio de Modernización y Secretaría de Gobierno de Modernización) o requeridos especialmente para esta investigación a través del derecho de acceso a la información pública consagrado en la Ley Nº 27275 (B.O. del 26/9/2016).[1]

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

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

Para el estudio del desarrollo de los procesos de concursos para el ingreso al Sinep implementados entre 2010 y 2015, utilizamos los principios,

[1] Promulgación de la Ley Nº 27275 en el *Boletín Oficial*: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/151504/20160929?busqueda=1

mecanismos, procedimientos e instrumentos que en materia de concursos para el ingreso al Servicio Civil señaló la CIFP, en la medida en que constituyen elementos que han sido utilizados en la evaluación del Servicio Civil de distintos países de la región, como se señaló en la Introducción.

En función de ello, analizamos los principios de imparcialidad, especialización y transparencia de los comités de selección; el desarrollo y la aplicación de las diferentes etapas y de los distintos instrumentos de selección; y el proceso de elaboración de los perfiles de los cargos que fueron concursados. Con este propósito pusimos *en diálogo* los principios de la CIFP y la normativa del Sinep dictada en la materia, de manera de facilitar la comparación entre nuestros resultados y los de otras investigaciones realizadas en nuestro país y en la región.

Con posterioridad, evaluamos las características sociolaborales del personal que fue designado por concurso en el periodo estudiado y las comparamos con las que presentaba el personal del Sinep al inicio del proceso, con el objeto de identificar el impacto que pudo haber tenido el proceso analizado desde el punto de vista de la población de este organismo. En particular, prestamos atención a las cuestiones de la edad, de la formación y del género del personal ingresante, así como al nivel de cumplimiento de la normativa sobre ingreso de personal con discapacidad certificada, en la medida en que constituyó una política pública muy marcada durante ese periodo. Hemos seleccionado estas dimensiones por su relevancia en la bibliografía especializada y por la posibilidad de compararlas con los resultados de otras investigaciones.

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

Para ello hemos identificado a cierto tipo de actores que han intervenido en los procesos de concursos. Se trata de los/las integrantes de los comités de selección que intervinieron en los concursos desarrollados durante el periodo estudiado.

Como se explicará con mayor detalle en el Capítulo 2, los comités de selección constituyen órganos colegiados integrados por personas provenien-

tes de diferentes organizaciones, disciplinas y trayectorias, y tienen la función de llevar adelante todo el proceso de selección, tanto en lo que respecta a la elaboración del perfil del cargo a concursar como en cuanto a la elaboración de los instrumentos de selección y al proceso de selección propiamente dicho. Es decir, son responsables de la evaluación de los antecedentes de los postulantes, de la toma y del análisis de las pruebas técnicas, de las entrevistas y, finalmente, de la elaboración del orden de mérito de los postulantes.

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

En cuanto al tamaño de la muestra correspondiente a la indagación cualitativa, adherimos a la perspectiva[2] que sostienen estos mismos autores:

> En la indagación cualitativa el tamaño de muestra no se fija a priori (previamente a la recolección de los datos), sino que se establece un tipo de caso o unidad de análisis y a veces se perfila un número relativamente aproximado de casos, pero la muestra final se conoce cuando los casos que van adicionándose no aportan información o datos novedosos ("saturación de categorías"), aun cuando agreguemos casos extremos (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010: 94).

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

> En ciertos estudios es necesaria la opinión de individuos expertos en un tema. Estas muestras son frecuentes en estudios cualitativos y exploratorios para generar

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

> hipótesis más precisas o la materia prima del diseño de cuestionarios (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010: 94).

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

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

En este marco hemos realizado un total de 15 entrevistas, entre el 15 de noviembre de 2018 y el 22 de febrero de 2019. Del total de entrevistados/as, nueve son varones y seis son mujeres, con edades comprendidas entre los 33 y los 56 años, con un promedio de 41 años. La totalidad de ellos/as son profesionales en diversos ámbitos, entre los que encontramos: abogacía, comunicación social, economía y administración. Del total de entrevistados/as, solo tres habían integrado comités de selección con anterioridad a este periodo, mientras que los 12 restantes cumplieron esta función por primera vez en el Sinep y durante el lapso considerado.

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

Con respecto a la realización de las entrevistas, hemos acatado las recomendaciones de Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2010) para su administración. El formato de las entrevistas adoptó un carácter semiestructurado, ya que se buscó incitar el relato del/de la entrevistado/a y evitar *cortar el hilo* de la narración. A su vez, las preguntas se organizaron mediante una *Guía para el desarrollo de las entrevistas*.

Las preguntas fueron organizadas en tres partes.[3] Las primeras fueron destinadas a obtener la información general de los entrevistados –edad, sexo, formación académica, jurisdicción en la que cumplió esa función y si estuvo a cargo de una función similar con anterioridad al año 2010.

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

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

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

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

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

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

El proceso de codificación se efectuó en dos niveles: en el primero se codificaron las unidades en categorías; mientras que en el segundo se compararon las categorías, con el objeto de agruparlas y vincularlas a través de la identificación de similitudes, diferencias o vinculaciones entre ellas. Los

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

segmentos caracterizados como relevantes fueron extraídos para ser utilizados luego como ejemplos de la categoría en la redacción final.

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

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

En este capítulo examinamos las principales características normativas del Servicio Civil argentino referidas al subsistema de ingreso, así como los principios, mecanismos, procedimientos e instrumentos que estableció la CIFP respecto de este subsistema para los países de la región iberoamericana. También analizamos los antecedentes históricos del ingreso por concurso al Estado nacional argentino, lo que nos permitirá, más adelante, identificar algunas continuidades en los procesos implementados en otros momentos históricos.

2.1. El ingreso por concurso al Servicio Civil de Argentina

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

En primer lugar, debemos señalar que la Constitución de la Nación Argentina (B.O. del 23/8/94)[1] consagra en su artículo 14 bis, entre otros aspectos, el derecho al trabajo *y a la estabilidad del empleado público con requisito de su idoneidad*. A su vez, el artículo 16 de nuestra carta magna dispone que la nación argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales, ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y *admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad*. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.[2] En función de estos principios, las distintas regulaciones que se dictaron en la materia establecieron que el ingreso a la Administración Pública nacional está sujeto a la previa acreditación de las condiciones de conducta e idoneidad para el cargo y se estipuló que el régimen de estabilidad comprenda, exclusivamente, al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se determinen.

---

[1] Promulgación de la Constitución de la Nación Argentina en el *Boletín Oficial:* https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7144927/19940823?busqueda=1

[2] Los destacados, en este párrafo, nos pertenecen.

Entre las regulaciones más importantes se destaca la sanción de la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público Nº 24185 (en adelante, Ley de Negociación Colectiva), promulgada en diciembre de 1992 (B.O. del 21/12/92).[3] Esta ley consagró el derecho a la negociación colectiva de los/las empleados/as públicos/as nacionales, del cual estableció un régimen específico respecto del de negociación colectiva general comprendido en la Ley Nº 14250 (B.O. del 20/10/53).[4]

En cuanto al dictado de legislación en materia de democratización de las relaciones laborales en el sector público, también se destaca la sanción de la Ley Nº 23544 (B.O. del 15/1/88)[5] que ratificó el Convenio N° 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre fomento de la negociación colectiva. Este convenio estableció que las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores/as, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores/as, por otra, con el fin de fijar las condiciones de trabajo y empleo y regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, se aplica también en el ámbito de la Administración Pública. Al respecto, coincidimos con Salas (2017) en que

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

Por su parte, la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional Nº 25164 (en adelante Ley Marco), promulgada el 8 de octubre de 1999 (B.O. del 8/10/99),[6] y su Decreto Reglamentario Nº 1421/02 (B.O. del 9/8/02)[7] fija-

[3] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7132152/19921221?busqueda=1
[4] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7030086/19531020?busqueda=1
[5] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7103947/19880115?busqueda=1
[6] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7199420/19991008?busqueda=1
[7] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7226582/20020809?busqueda=1

ron las condiciones, los derechos y las obligaciones de los/las trabajadores/as de la Administración Pública nacional.[8]

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

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

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

Por su parte, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública nacional (CCTG) homologado por el Decreto Nº 214 de marzo de 2006 (B.O. del 1/3/06),[9] que fue suscripto por la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y por la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) en representación de los/las trabajadores/as, por una parte, y por la representación del Estado nacional en calidad de empleadora por otra parte, también estableció regulaciones, aunque de manera más específica que la Ley Marco, en materia de condiciones de ingreso; naturaleza de la relación de empleo público; obligaciones del empleador; derechos, obligaciones y deberes del personal integrante del Servicio Civil; condiciones de egreso; movilidad y carrera del personal; promoción, selección, evaluación del desempeño, capacitación, relaciones laborales; e implementó mecanismos para la resolución de conflictos colectivos laborales.[10]

---

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

[9] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7285545/20060301?busqueda=1

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

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

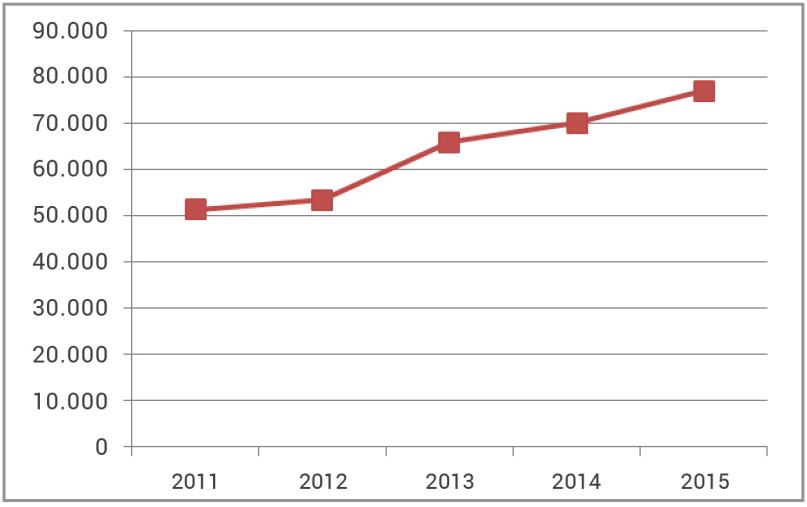
El CCTG habilitó la negociación y posterior suscripción de convenios colectivos de carácter particular que traten aquellos asuntos no acordados en el Convenio Colectivo General y que, básicamente, regulen aspectos específicos de los regímenes de carrera: ingreso, promoción, capacitación y régimen retributivo. En este marco, se suscribió el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sinep, homologado por el Decreto Nº 2098/08 (B.O. del 5/12/08).[11]

El Sinep, que originalmente estuvo integrado por el personal incorporado al anterior Sinapa,[12] constituye el régimen laboral que agrupa la mayor parte de los trabajadores de la Administración Pública central (ministerios, secretarías, subsecretarías) y de los organismos descentralizados más importantes del Estado nacional. Este Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial se formuló respetando los principios establecidos en la Ley Marco y el CCTG, y alcanzó un mayor nivel de despliegue de cada uno de los subsistemas de gestión de las personas, como es el caso del subsistema de selección.

Dentro del Estado, el Sinep constituye el escalafón más numeroso. Durante el periodo que es objeto del presente trabajo, este colectivo ha crecido de manera significativa, como puede observarse en la Figura 2.1. A su vez, el *Informe Trimestral de Empleo Público* de la Secretaría de Modernización (2018) señaló que los escalafones que experimentaron el mayor crecimiento durante la etapa 2011-2015 fueron el Sinep (50,2 %) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) (33,1 %), mientras que los dos restantes exhibieron un incremento bastante menos pronunciado —el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), 9,9 %; y el Personal Civil y Docente Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (Pecifa), 7,8 %.

[11] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9288032/20081205?busqueda=1
[12] Con posterioridad al dictado del Decreto Nº 2098/08, otros colectivos de trabajadores/as que no integraban originalmente el Sinapa fueron reencasillados al escalafón Sinep.

Figura 2.1. Evolución de los puestos de trabajo del escalafón Sinep (2010-2015) (en cantidad de puestos)



Fuente: elaboración propia, basada en Base Integrada de Empleo Público.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por último, las garantías fueron formuladas como:

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

En el Capítulo 3 analizaremos la presencia de estos principios, instrumentos y garantías en los procesos de concursos implementados en el Sinep durante el periodo 2010-2015.

2.3. Antecedentes históricos del ingreso por concurso al Servicio Civil

Con respecto a los concursos implementados por el Estado nacional argentino para el ingreso al Servicio Civil, podemos identificar un extenso y a la vez complejo recorrido. Luego de la recuperación democrática operada en la Argentina en el año 1983, las políticas de acceso a la función pública conforme al mérito de los postulantes recibieron un impulso significativo, varios años después.

Del periodo comprendido entre 1983 y 1991, a partir del cual entró en vigencia el Sinapa, no abundan las regulaciones y experiencias en esta materia, con excepción de algunos colectivos laborales específicos, como el sector docente, el de la salud, el del servicio exterior de la nación y el del cuerpo de administradores gubernamentales.

En la misma línea, Salas (2015) sostiene:

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

Con posterioridad, durante el periodo en el que estuvo vigente el Sinapa (1991-2008) se cubrieron por concurso público 9 826 cargos en total, lo que representó aproximadamente un tercio de los cargos presupuestados a enero de 2008 (ONEP, 2009).

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

- El 61 % del total de las convocatorias fue realizado solo por dos jurisdicciones: el ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la Presidencia de la Nación. Las restantes jurisdicciones no acumulan, cada una, más del 10 %, lo que da cuenta de la gran heterogeneidad en la implementación de esa política.
- Del total de cargos concursados en ese periodo, el 82 % correspondió a cargos simples, mientras que el 12 % se trató de convocatorias para ocupar cargos ejecutivos o de conducción.
- El 31,4 % de las convocatorias corresponde a cargos de tipo administrativo; el 27,9 %, a cargos de dirección o jefaturas; y el 20,4 %, a cargos correspondientes a funciones profesionales.
- La evolución de las convocatorias estuvo fuertemente condicionada por las circunstancias políticas, económicas y sociales que atravesó el país.

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

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

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

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

Inicialmente, con el dictado de la Decisión Administrativa Nº 506 del 2 de diciembre de 2009 (B.O. del 3/12/09),[1] se estableció la normativa para la cobertura de vacantes de la planta permanente en el ámbito del Sinep y se sentaron las bases de otras decisiones similares que se fueron dictando en forma periódica en el mismo sentido.

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

A su vez, se conformó un Comité para la Coordinación de los Procesos de Planificación de las Dotaciones de Personal, orientado a asegurar la provisión de las dotaciones de cargos y de personal permanente que permitan la cobertura, y se autorizó la convocatoria por concurso de los primeros 1 000 cargos vacantes del Sinep.

---

[1] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9465048/20091203?busqueda=1

Con posterioridad, a través de la Decisión Administrativa Nº 1126 del año 2012 (B.O. del 9/11/12),[2] se volvió a autorizar la cobertura mediante concurso de otros 5 000 cargos vacantes. Para acelerar la puesta en marcha se instruyó a las jurisdicciones y entidades para remitir la información dentro de los treinta días desde que se dictó la medida, junto con la solicitud de autorización para la cobertura.

Luego, en el año 2014, se dispuso una nueva cobertura mediante concursos de otros 7 500 cargos vacantes en el Sinep, a través de la Decisión Administrativa Nº 609/14 (B.O. del 7/8/14).[3] Finalmente, en 2015 y mediante el Decreto Nº 1118/15 (B.O. del 16/6/15),[4] se dispuso lo mismo para 8 000 cargos vacantes adicionales. En resumen, durante el periodo comprendido entre la entrada en vigencia del régimen del Sinep[5] y la finalización del mandato presidencial de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner,[6] se dispuso la convocatoria de un total de 21 500 cargos vacantes para la planta permanente de los organismos de la administración central y descentralizada del Estado nacional. De este universo, se efectivizó un total de 21 497 puestos. Es decir, prácticamente la totalidad de los cargos anunciados.

En forma paralela a las primeras convocatorias a concurso, se reglamentó el Régimen de Selección de Personal para el Sistema Nacional de Empleo Público (en adelante, Régimen de Selección) a través de la Resolución Nº 39/10 de la ex Secretaría de la Gestión Pública (ex SGP) (B.O. del 25/3/10).[7] Con este Régimen de Selección se definieron los procesos, instancias y requerimientos que se preveía llevar a cabo para cubrir los cargos de planta permanente de este Convenio Colectivo Sectorial, entre los que destacamos los siguientes:

---

2 https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/78691/20121109?busqueda=1
3 https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/109957/20140807?busqueda=1
4 https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/126597/20150616?busqueda=1
5 Si bien la entrada en vigencia del Sinep se dispuso a partir del 1 de diciembre de 2008, el proceso de reencasillamiento del personal al nuevo escalafón se desarrolló a lo largo del año 2009 y las convocatorias para cubrir los cargos vacantes de este escalafón se dispusieron desde el año 2010.
6 El mandato del gobierno de la Dra. Kirchner concluyó el 9 de diciembre de 2015. Sin embargo, hemos decidido tomar como fecha de finalización del periodo de este estudio el 31 de diciembre de 2015, en la medida en que la información cuantitativa que hemos analizado abarca el ejercicio presupuestario que finalizó en esa fecha.
7 https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9622658/20100325?busqueda=1

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

A lo largo del periodo, el Régimen de Selección fue modificado de manera parcial en tres oportunidades.[8] La más significativa se produjo en 2015, a través de la Resolución Nº 166/15 de la ex Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa (B.O. del 24/8/15),[9] mediante la cual se establecieron cambios en la conformación y el funcionamiento de los comités de selección, en la publicidad de las convocatorias y en los procesos de cobertura de cargos reservados para personas con discapacidad certificada.

Entre las principales modificaciones introducidas por la mencionada resolución se destacan: la determinación de que por lo menos el 50 % de los miembros del Comité de Selección no deberá estar vinculado laboral o contractualmente con las jurisdicciones ministeriales o entidades descentralizadas en cuya dotación se integren los cargos; la posibilidad de difusión de las convocatorias a través de las redes sociales y la eliminación de la obligatoriedad de su publicación en dos diarios de circulación nacional, como se mencionaba en la anterior resolución; la decisión de que los comités puedan

[8] La Resolución N° 39/10 de la ex SGP sería modificada y complementada por las Resoluciones N° 467/12 (B.O. del 21/11/12: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/79339/20121121?busqueda=1); 468/14 (B.O. del 2/10/14: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/112806/20141002?busqueda=1); y 166/15 (B.O. del 24/8/15: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/131282/20150824?busqueda=1) de la ex Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa, y 83-E/17 (B.O. del 29/8/17: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/169727/20170829?busqueda=1) de la Secretaría de Empleo Público, todas dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

[9] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/131282/20150824?busqueda=1

funcionar, de manera extraordinaria, con tres de sus miembros; aclaraciones relativas a los títulos requeridos para cada categoría y cambios en los procesos de concursos para cargos reservados para personas con discapacidad en cuanto a las adecuaciones necesarias en los requisitos de los perfiles.

3.1. Desarrollo de los procesos de selección

Del total de cargos convocados en el periodo, más de ocho de cada diez se correspondieron a cargos comprendidos en el Sinep (83,3 %). De este universo, el resultado durante el periodo fue el que se muestra en la Figura 3.1. Como podemos observar, la cantidad de concursos en proceso o no iniciados a diciembre de 2015 (76 %) fue significativa.

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

Cabe señalar que, desde el dictado del Decreto Nº 491/02 (B.O. del 13/3/2002),[10] el Poder Ejecutivo nacional concentró las facultades de designación de personas en el Estado que hasta ese momento recaían en los/las ministros/as, secretarios/as de Presidencia o titulares de organismos descentralizados. Esta medida incluyó a las designaciones por concurso, lo que significó que el nivel del acto administrativo de designación pasó a ser de decreto en lugar de resolución o disposición.[11]

Esta medida se mantuvo vigente hasta enero de 2016, fecha en que fue derogada por el Decreto Nº 223/16 (B.O. del 20/1/2016).[12]

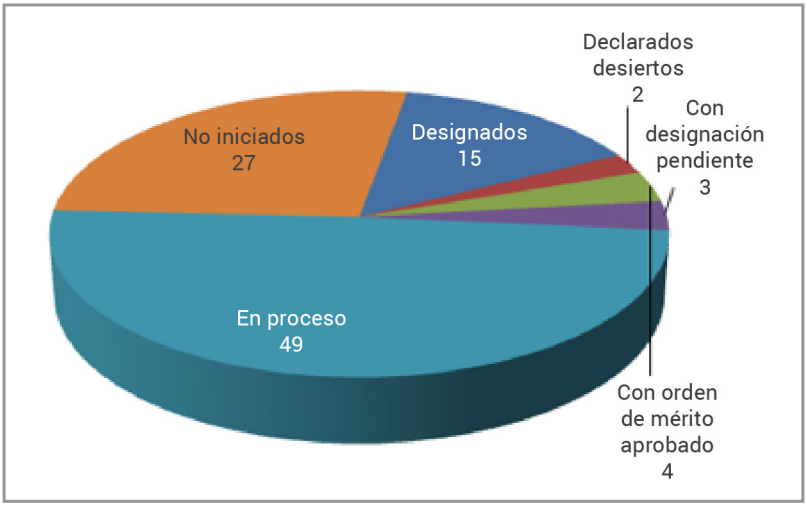
---

[10] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7222947/20020313?busqueda=1

[11] El periodo analizado es el comprendido entre los años 2010 y 2015. Las designaciones efectuadas con posterioridad a diciembre de 2015 en los concursos cuyos órdenes de mérito habían sido aprobados por los comités de selección respectivos o cuyas designaciones se encontraban en trámite son consideradas en el Capítulo 4.

[12] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/140213/20160120?busqueda=1

Figura 3.1. Estado de avance de los concursos del Sinep a diciembre de 2015 (en %)



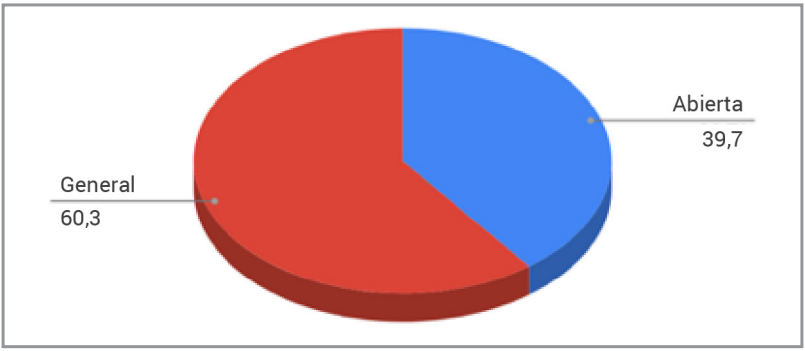
Fuente: elaboración propia, basada en Oficina Nacional de Empleo Público.

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

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

Durante el periodo analizado, seis de cada diez cargos designados por concurso fueron el resultado de convocatorias de carácter general –solo para postulantes provenientes del Sinep–, mientras que los restantes (39,7 %) lo fueron de convocatorias abiertas –tanto para postulantes provenientes del sector público como del privado.

Figura 3.2. Distribución porcentual de convocatorias por tipo (abierta o general) de los concursos del Sinep (2010-2015) (en %)



Fuente: elaboración propia, basada en Oficina Nacional de Empleo Público.

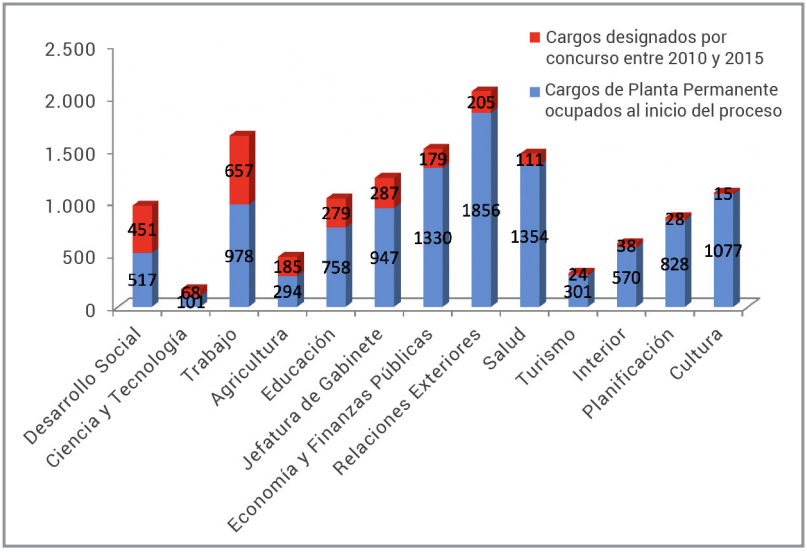
Al igual que en el periodo en que se desarrollaron los concursos en el Sinapa –entre los años 1991 y 2008–, se observa una gran disparidad, al interior de las organizaciones estatales, desde el punto de vista de los cargos efectivamente designados por concurso. De un total de 17 jurisdicciones existentes a diciembre de 2015, solo cuatro –ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; ex Ministerio de Desarrollo Social; Jefatura de Gabinete de Ministros; y ex Ministerio de Educación– concentran el 64,6 % del total de personas designadas por concurso durante el periodo 2010-2015, mientras que nueve jurisdicciones apenas alcanzan un 9 % de ese total –ministerios de Seguridad; de Justicia y Derechos Humanos; de Defensa; ex Ministerio de Cultura; ex Ministerio de Turismo; ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; ex Ministerio de Interior y Transporte; Presidencia de la Nación; y ex Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Si bien escapa al periodo analizado en el presente estudio, como se mencionará en el Capítulo 4, este fenómeno de disparidad de resultados en términos de personas efectivamente designadas por jurisdicción u organismo también lo hemos observado respecto del lapso comprendido entre los años 2016 y 2018.

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

Innovación Productiva (67,3 %); del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (67,2 %) y del ex Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (62,9 %). Para otros, en cambio, este proceso pasó prácticamente desapercibido.

Figura 3.3. Cantidad de personas designadas por concurso en el periodo 2010-2015 y total de personas en planta permanente al año 2010, por jurisdicción ministerial



Fuente: elaboración propia, basada en Oficina Nacional de Empleo Público.

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

Entrevistador: ¿Considerás que el tiempo transcurrido en el proceso de selección fue el adecuado? ¿Por qué?
Entrevistado/a N° 1: Creo que en algunos puestos de trabajo en particular habría que simplificar la metodología para acortarlos. Igualmente, **creo que el mayor problema con respecto a retraso fue en la etapa posterior de designación**.[13]

[13] El destacado y todos los destacados con negrita de las entrevistas en adelante nos pertenecen.

Entrevistado/a N° 3: Absolutamente inadecuado. El proceso es demasiado extenso y la designación formal en el cargo lo es aún más, lo que conspira contra el régimen.

Entrevistador: ¿Qué sugerencias harías para mejorar el funcionamiento de los comités de selección de cargos en la Administración Pública?

Entrevistado/a N° 3: Necesariamente hay que trabajar en la reducción de los tiempos que insume el proceso, ya que **una vez que culmina la actividad del Comité de Selección y se cuenta con la orden de mérito definitiva, comienza todo un largo periplo tendiente a obtener la designación formal del cargo**.

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

Entrevistado/a N° 6: Absolutamente inadecuado. **El procedimiento es excesivamente burocrático**, poco accesible al ciudadano, dando lugar a suspicacias y faltas ostensibles de parcialidad. Su tecnología es anticuada en desmedro de la celeridad, agilidad, transparencia y objetividad del proceso. Las etapas de evaluación global de antecedentes y prueba técnica pueden ser fortalecidas mediante tecnologías informáticas *online* en tiempo real y con suficientes garantías de identidad y verificación de datos.

Entrevistado/a N° 15: Para nada. **Fue mucho más extenso que lo requerido por la normativa. Demasiados cargos, poco personal experimentado y capacitado para el trabajo y mucha sobrecarga de tiempo para los integrantes de los comités, sobre todo los externos.**

Entrevistado/a N° 11: Algunos se extendieron demasiado en el tiempo, pero **tuvo que ver con la cantidad de vacantes habilitadas y de postulantes; he llegado a revisar cerca de 700 antecedentes, y realizar ese filtro preliminar hacía menester correr los plazos, más teniendo en cuenta que mi asistencia a los comités resultaba un complemento a mi trabajo principal**.

La gran mayoría de los/las entrevistados/as tuvo una mirada crítica sobre el desarrollo del proceso en cuanto a su excesiva duración. Las personas entrevistadas explicaron estas demoras por la complejidad misma del proceso de selección, el tiempo que demoró la designación de la/s persona/s selec-

cionada/s en el respectivo cargo y la sobrecarga de trabajo ocasionada por la gran cantidad de cargos y postulantes que debieron evaluar.

Con relación a la demora en el proceso de designación, el dictado del mencionado Decreto Nº 491/02 –a través del cual el Poder Ejecutivo nacional concentró las facultades de designación de personal de la Administración Pública en el/la propio/a presidente/a de la Nación– significó un incremento en la cantidad de puntos de decisión del proceso de designación de postulantes, en los términos planteados por Pressman y Wildavsky (1998), Aguilar Villanueva (1996) y Navarrete Yáñez y Figueroa Rubio (2013).[14]

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

3.2. Sobre las etapas y los instrumentos de los procesos de selección

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

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

[14] Cabe señalar al respecto que el Decreto 491/02 fue dictado en otro momento histórico y motivado por la necesidad de restringir, a partir del año 2002, todo tipo de designación o contratación nueva en el ámbito de la Administración Pública nacional, dada la crítica situación económica del país existente en esos años, según lo expresado en los considerandos de dicho Decreto. Sin embargo, su vigencia se mantuvo –a pesar de algunas modificaciones– durante el periodo 2010-2015.

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

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

a) análisis de la información biográfica;
b) pruebas técnicas de acreditación de competencias para aplicarlas a situaciones laborales concretas del puesto con un 60 % en la ponderación total del candidato. Se realizan mediante, al menos, una prueba de aplicación práctica y una prueba escrita de evaluación de conocimientos;
c) al menos una entrevista laboral de selección a fin de evaluar la adecuación del candidato al puesto y verificar la apreciación de los antecedentes de la primera etapa; y
d) evaluación del perfil psicológico de los/las postulantes a realizarse de manera obligatoria si fuera anunciada, y en todos los casos para cubrir puestos de mayor responsabilidad jerárquica (niveles A, B, y C) o en circunstancias que así lo requieran –puestos que involucren trato con menores o situaciones especialmente estresantes o de atención al paciente, etcétera.

Las respuestas obtenidas de los/las integrantes de los comités de selección permitieron dar cuenta de la utilidad de los instrumentos utilizados, así como de algunas dificultades identificadas. Entre estas se mencionó la extensión de la etapa de análisis de la información biográfica.

Entrevistador: ¿Qué podés contarnos del desarrollo de cada una de las etapas del proceso de selección?
Entrevistado/a N° 1: En lo personal, **fueron muy complejas las etapas de corroboración de la documentación y final**. Sería interesante

que se crearan, compartan y socialicen más herramientas para procesar estas etapas, ya que se trata solo de eso, procesamiento de información, y así poder poner más atención en la ponderación de los antecedentes y no en la certificación de los mismos.

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

Entrevistado/a N° 4: Se desarrollaron con total normalidad. **Tal vez la etapa de admisión haya tenido una carga excesiva para los miembros del comité.** Considero que debería fortalecerse administrativamente esta etapa para evaluar el cumplimiento de obligaciones formales y asignación de puntajes de indicadores objetivos para liberar a los miembros del comité para tareas sustantivas.

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

Entrevistado/a N° 5: Sí, en términos generales. Porque fueron desarrollados por profesionales idóneos y conocedores de las distintas materias. Permitían discriminar las competencias de los postulantes. Tuvieron una combinación adecuada de conocimientos teóricos y desarrollo de competencias prácticas.

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

Entrevistado/a N° 11: La evaluación de antecedentes tal vez era la más difícil porque jugaba mucho la subjetividad de quienes dirigían el área que requería el perfil para con quienes desempeñaban el cargo, pero a través de las grillas se intentaba diseñar lo más objetivo posible para darle la posibilidad a quienes venían de afuera, y no cercenarle el derecho a participar a nadie. La evaluación técnica siempre tenía incidencia en la parte general elaborando preguntas acordes al nivel concursado, junto con los demás integrantes, y la práctica se encontraba en cabeza de quien conocía las necesidades del área que solicitaba el cargo. En cuanto a la entrevista laboral, siempre contábamos con una guía con el objetivo de indagar en el perfil de cada postulante y por qué consideraban que debían ocupar ese cargo. En muchos casos, la vocación de servidor público se apreciaba *per se*, en otros, no tanto.

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

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

También se señaló la importancia del conocimiento técnico específico necesario en las distintas etapas del proceso.

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

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

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

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

de Empleo Público.[15] Finalmente, el Comité de Selección aprobará el perfil del cargo respectivo.

Los/las entrevistados/as han comentado el trabajo de articulación de demandas provenientes de actores y áreas que implicó su elaboración, así como el conocimiento técnico que este proceso requirió.

Entrevistador: ¿Cómo fue la elaboración del perfil del cargo?

Entrevistado/a N° 1: El perfil de cargo se elaboraba con tres corrientes confluentes de datos: normativa, información obtenida por el área de recursos humanos del organismo sobre las necesidades que tenían, y los cargos que tenían descongelados.

Entrevistado/a N° 4: Fue realizado conjuntamente entre los miembros del comité, con la asistencia técnica del área encargada de la realización del concurso.

Entrevistado/a N° 5: Fueron múltiples los perfiles elaborados. **Se elaboraron a partir de las demandas de las áreas con la activa participación de la Dirección de Recursos Humanos y consulta permanente a Gestión Pública.** La instancia más crítica fue la distribución de vacantes entre las distintas unidades orgánicas del Ministerio. **La posterior definición de perfiles contó con la activa participación de los directores y coordinadores, en consulta permanente con Recursos Humanos como manifesté anteriormente.** La práctica del Ministerio en concursos anteriores facilitó muchísimo el trabajo.

Entrevistado/a N° 6: Es la fase del proceso fundamental. **Requiere de conocimientos técnicos muy especializados para amalgamar las necesidades funcionales del cargo a cubrir y los recaudos formales de las áreas rectoras**, poco accesibles a las áreas implementadoras. **No se encontraba aún aprobado el nomenclador de cargos, ni una base de cargos aprobados para concursar, en detrimento de la homogeneidad del sistema.**

Entrevistado/a N° 9: Complicada, porque para los mismos **se solicitó la colaboración de los diversos sectores** (sobre todo cargos de áreas sustantivas), y quienes los elaboraron no respetaron las

[15] Se trata de un registro creado por Resolución N° 103/10 de la ex SGP (B.O. del 24/6/10: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9655334/20100624?busqueda=1).

> consignas o armaban el perfil según una persona y no un puesto de trabajo. Después de esa primera instancia, hubo muchas idas y vueltas con la ONEP respecto a los mismos... Se perdió mucho tiempo en cosas irrelevantes o innecesarias.

El diseño del proceso de elaboración y aprobación de los perfiles de los cargos a concursar y las entrevistas realizadas dan cuenta de la multiplicidad de actores intervinientes, así como de la multiplicidad de puntos de decisión, factores que, como se ha mencionado con anterioridad, pueden retrasar o impedir la implementación de una política determinada.

3.4. Los comités de selección

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

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

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

3.4.1. La imparcialidad

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

---

[16] CSJN, "Llerena, Horacio Luis s/ abuso de armas y lesiones", sentencia del 17 de mayo de 2005.

Para la Real Academia Española, el término refiere a la "falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud".[17] Se trata de un concepto amplio y complejo, del cual se desprende el principio de independencia que requiere que esta sea de todo tipo de poder o presión, política o social (Cafferata Nores, 2011: 41), y que exige que quien tome la decisión debe representar únicamente su voluntad y no puede estar influido por intereses externos, a fin de tomar una decisión libre de interferencias.

En ese sentido, suele entenderse a la imparcialidad como la condición de "tercero desinteresado", que carece de prejuicios a favor o en contra de las partes, no está involucrado en sus intereses ni se encuentra vinculado personalmente con ellas. Implica mantenerse neutral hasta el momento de tomar la decisión. Este conjunto abarca necesariamente las circunstancias informales a través de órdenes, presiones, sugerencias, etc., incluidas aquellas que provienen del propio poder al que pertenecen (Cafferata Nores, 2011: 34-45).

Para la CIFP, la cuestión de la independencia de criterio del órgano de selección está orientada a la independencia respecto del poder, tanto del poder político como del de otros grupos de interés (epígrafe 22): "La independencia de los miembros de tales órganos respecto del poder político o de otros grupos de interés, garantizada por las normas que rigen su nombramiento, ejercicio y cese" (CLAD y Naciones Unidas-DESA, 2003: 16).

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

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

---

[17] *Diccionario de la Lengua Española.* Real Academia Española. http://www.rae.es/. Consultado el 5/2/19.

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

Efectivamente, el artículo 29 determinó la forma de integración de los comités según se trate de funciones en áreas transversales al Estado –Cuerpo de Abogados del Estado, Unidades de Auditoría Interna, áreas de Recursos Humanos, administración financiera, etc.–, de cargos profesionales o técnicos, o de los niveles escalafonarios superiores del Sinep.

A su vez, se dispuso que los integrantes de los comités fueran designados por las autoridades con competencia para convocar a los concursos; es decir, básicamente, los ministros o titulares de organismos descentralizados. Esta delegación de facultades tampoco contribuyó a promover la independencia de criterio de sus integrantes. Finalmente, se ordenó que los comités de selección debían estar integrados por un 50 % de personas no vinculadas laboral o contractualmente con la jurisdicción de la que depende el cargo a cubrir. Las consideraciones que efectuamos más adelante respecto de los tipos de integrantes de los comités de selección en relación con el principio de especialización son aplicables al principio de imparcialidad.

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

> El Estado empleador *podrá* nominar personal profesional o técnico como selector o asistente técnico acreditado para integrar el referido órgano selector o para actuar como asistente en la gestión técnica de los correspondientes procesos. Estos selectores o asistentes técnicos serán acreditados mediante la aprobación de actividades de capacitación específicamente organizadas, pasando a integrar un registro central, del que *serán sorteados al azar para ser comisionados a dichos procesos.*[18]

Sin embargo, de la información suministrada por la ex Secretaría de Gobierno de Modernización, este registro se encontraba inactivo, al igual que el pro-

[18] Los destacados con cursivas nos pertenecen.

cedimiento aleatorio de selección de integrantes de los órganos de selección que aseguraría un mayor grado de imparcialidad.[19]

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

Como se desprende de estas respuestas, la independencia de criterio de los/las integrantes estuvo condicionada por el interés o las directivas de la autoridad política:

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

Entrevistado/a N° 5: Sí, totalmente. **Se apegaron a las directivas de la jurisdicción y el marco más general definido por Gestión Pública.** Tanto la elaboración de las pruebas como la corrección de las mismas, en presencia de las representaciones sindicales, brindaron garantías de imparcialidad. La imparcialidad u objetividad solo se perdió en algún caso en que quedaba un único postulante y se tuvo cierta flexibilidad para que no quedara desierto el concurso. Dicha flexibilidad no afectaba a terceros.

Entrevistado/a N° 6: En algunos casos, los integrantes representaban a intereses corporativos que atentaban contra la transparencia y la objetividad de criterio. **La pertenencia a jurisdicciones ministeriales diferentes no es garantía de imparcialidad de los miembros, por cuanto el Estado empleador es uno solo.**

Entrevistador: ¿Por "intereses corporativos" te referís a intereses gremiales?

Entrevistado/a N° 6: Sí, **mayormente por intereses gremiales. Pero también por razones políticas, de género, profesión o actividad**. Re-

[19] El grado de implementación y de operatividad de este registro nos fue informado por la directora de procesos de selección de la Oficina Nacional de Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, mediante una respuesta a una consulta efectuada en el marco de la Ley N° 27275 de Acceso a la Información Pública. En dicho informe, identificado bajo el número IF-2019-17622704-APN-ONEP#JGM, la ONEP informó que, en los procesos de selección del Sinep, el registro no resulta de cumplimiento obligatorio y que se encuentra pendiente su respectiva reglamentación.

cuerdo el caso de un proceso de selección que ha quedado sin efecto porque la aprobación del orden de mérito definitivo ya había sido aprobada por autoridades de signo político diferente, claro está, bajo el eufemismo de "razones de oportunidad, mérito y conveniencia".

Entrevistador: Mencionás a la autoridad política. ¿Cómo describirías el rol de esa autoridad? ¿Cuáles dirías que eran sus motivaciones?

Entrevistado/a N° 6: La opinión de la autoridad política en la dinámica del proceso siempre es contaminante e inconducente para el proceso selectivo. Siendo el responsable del proceso –autoridad convocante–, **sus expresiones –más o menos sutiles e informales– se percibían con la motivación de hacer saber su inclinación –favorable o no– hacia un postulante**. En mi experiencia, he visto su efecto condicionante de la opinión de los restantes seleccionadores y veedores –generalmente a favor. Tales expresiones son contrarias –a mi juicio– al principio de transparencia y no construyen confiabilidad en el sistema.

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

Entrevistado/a N° 6: En pocos casos. **Las decisiones estaban en gran medida influenciadas por la discrecionalidad de la autoridad.** Cuando el candidato preferido no lograba ganar el concurso, los procesos de selección fueron interrumpidos.

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

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

Entrevistado/a N° 1: El diálogo y el intercambio de opiniones dentro del seno del comité, incluidos los veedores de los distintos sectores, fueron factores que garantizaban cualquier tipo de imparcialidad.

Entrevistado/a N° 4: Sí. Porque dada la norma que regula los procesos, **los integrantes en su mayoría revisten en otros órganos distin-**

tos al del cargo que se concursa. Más los representantes del órgano rector en la materia.

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

Entrevistador: ¿Considerás que el órgano de selección y cada uno de sus miembros brindaban garantías de imparcialidad? ¿Por qué?
Entrevistado/a Nº 7: Sí. **No hubo ningún grado de intromisión.** Tanto los miembros de la jurisdicción, como los de Gestión Pública, Trabajo y los expertos externos contaron con total independencia de criterio. **Las autoridades políticas se mantuvieron totalmente al margen del funcionamiento específico del comité y respaldaron a sus miembros frente a algunos conflictos con las representaciones sindicales.**
Entrevistado/a N° 8: Sí. **Los expertos no conocían a los participantes. Muchos eran profesores de universidades** que habían sido convocados por su currículum académico.
Entrevistado/a Nº 9: Sí. Nadie sugirió ni impuso ningún criterio o candidato alguno. **Los procesos transcurrieron con libertad para los miembros del comité.**
Entrevistado/a N° 13: A pesar de intensas presiones en contra que experimenté en algunas ocasiones, siempre pudimos lograr con éxito nuestro objetivo.

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

3.4.2. La especialización

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

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

Sin embargo, el Régimen de Selección presentó un formato de integración de los comités de selección que combinaba tres tipos de integrantes:

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

Como mencionamos con anterioridad, el Régimen de Selección estableció diferentes conformaciones de los tipos de integrantes, según se trate de cargos profesionales o técnicos, o de cargos que no requieren ese nivel de formación. Para los primeros, los órganos de selección estarán conformados por dos expertos, dos representantes y un representante/experto. Para el segundo tipo de cargos, la integración contempla dos expertos, un representante y dos representantes/expertos.

En las entrevistas realizadas, estas diferencias de perfiles entre los integrantes no aparecieron y los/las entrevistados/as valoraron positivamente las competencias técnico-profesionales de los/las integrantes de comités en los que participaron, tanto respecto del campo específico del cargo a cubrir como de las técnicas de selección de personal.

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

Entrevistado/a N° 1: **Todos los miembros de los comités en los que participé eran profesionales, con amplia experiencia en sus campos, muchos tenían experiencia de conducción en materia de recursos humanos y/o en el ámbito público**, o pertenecían al cuerpo de administradores gubernamentales. Los expertos externos también tenían antecedentes que ameritaban su convocatoria.

Entrevistado/a N° 3: Entiendo que sí, **creo que todos eran idóneos**. Cada uno desde su posición y disciplina.

Entrevistado/a N° 5: **Sí, porque contaban con experiencia y fueron elegidos con criterio por las diferentes jurisdicciones.** Había una conjunción de profesionales con formación en administración pública, educación y diferentes especialidades como externos en función de los puestos a concursar.

Entrevistado/a N° 13: Sí, en tanto **había profesionales con mucha experiencia en la materia**.

Entrevistado/a N° 15: Sí. Respondían a las necesidades formales del proceso. **En todos los casos se trataba de expertos de sus materias.**

Para concluir acerca del principio de especialización de los órganos de selección, sostenemos que en el periodo estudiado estos no estuvieron necesariamente integrados por personas con competencia técnica específica en la materia objeto del concurso o en procesos de selección, dado que podían incorporar personas sin esas facultades. Sin embargo, las respuestas a las entrevistas realizadas valoraron en su mayoría la experiencia y la formación de los/las integrantes con los/las que los/las entrevistados/as interactuaron.

3.4.3. La transparencia

En el epígrafe 20 de la CIFP se determinó que la gestión de los procesos de selección debía llevarse a cabo, entre otros, bajo el principio de publicidad, entendido como la difusión efectiva de las convocatorias en unas condiciones que promuevan su conocimiento por la totalidad de los potenciales candidatos y la transparencia en la gestión de los procesos así como en el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección.

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

Por su parte, la Ley Nº 27275 de Derecho de Acceso a la Información Pública (B.O. del 29/9/2016)[20] estableció que toda la información en poder, custodia o bajo control del Estado debe ser accesible para todas las personas. De este modo, determinó que:

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

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

[20] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/151503/20160929?busqueda=1

En el marco del Sinep, el Régimen de Selección incluyó un conjunto de disposiciones tendientes a regular y asegurar los procedimientos de difusión de las convocatorias y de desarrollo de los procesos. Entre los primeros, se dispuso la obligación de su difusión en el *Boletín Oficial*, en la Cartelera Central de Ofertas de Empleo Público (gráfica y página web) y en carteleras (también gráficas y de página web) de las jurisdicciones convocantes, con una antelación de 15 días de la fecha de apertura de la inscripción.

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

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

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

En el portal del Gobierno nacional[21] se presenta la información relevante sobre convocatorias en curso, perfiles de los cargos concursados, requisitos, cronogramas y mecanismos de inscripción, guías de orientación, preguntas frecuentes y la normativa vigente sobre los concursos. Los documentos, actas y/o resoluciones de los órganos de selección también están puestos allí a disposición de los/las postulantes.

Con respecto a la difusión de las convocatorias, se dispuso su divulgación mediante diferentes espacios y formatos impresos y digitales, con variaciones en caso de tratarse de una convocatoria abierta –para cualquier

21 https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar/carteleracentral-deempleo

postulante proveniente del sector público o privado– o general –para postulantes provenientes solo del sector público.

El artículo 16 de la Resolución N° 39/10 de la ex SGP estipuló que las convocatorias se darán a publicidad en forma obligatoria y en todos los casos mediante los siguientes medios: a) publicación en el *Boletín Oficial* por al menos un día, 15 días antes de la fecha de apertura de la inscripción; b) Cartelera Pública Central de Ofertas de Empleo Público (gráfica y página web) de la Jefatura de Gabinete de Ministros; y c) cartelera oficial (gráfica y página web) asignada de manera específica en cada jurisdicción ministerial o entidad descentralizada en cuya dotación se integre el cargo a cubrir. En el supuesto de convocatorias abiertas, estas deberán ser divulgadas, además, mediante anuncios por al menos dos días, en dos diarios de mayor circulación nacional, como mínimo.

Las respuestas brindadas por los/las entrevistados/as son coincidentes con relación al principio de transparencia en el desarrollo de los procesos de selección. En algunos casos, en virtud de la presencia de veedores gremiales o, en otros, en virtud de la labor misma del Comité de Selección.

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

Entrevistado/a N° 1: Pienso que sí, porque **la comunicación tanto de la convocatoria como de los resultados de los procesos fue adecuada, las entidades gremiales participaron activamente en todos los aspectos pertinentes** y no hubo presión de ningún tipo para direccionar los resultados.

Entrevistado/a N° 4: Fue transparente y **contó con la veeduría de las organizaciones gremiales y, a su vez, se encontraba presente personal de la Subsecretaría de la Gestión Pública**.

Entrevistado/a N° 11: Sí, sumamente transparente. Porque la convocatoria fue clara, la admisión fue en base a los lineamientos definidos y de aplicación homogénea para todos los aspirantes. **Se garantizó la reserva y confidencialidad en la elaboración de las pruebas técnicas y se materializó la corrección con todos los miembros del comité en presencia de las representaciones sindicales**.

Entrevistado/a N° 14: Sí, fue transparente. Todo fue muy participativo. **Los resultados siempre se publicaron y cualquier incidencia se**

resolvió con los participantes, junto a los gremios paritarios (UPCN y ATE) que se encontraron, en todo momento, presentes.

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

3.5. Características sociolaborales del personal designado

Diversos estudios (ONEP, 2010, 2014; Salas, 2015) reportaron las características sociolaborales del personal del Estado argentino y han puesto de manifiesto algunas problemáticas del personal permanente del Estado nacional en general y del Sinep, en particular, que podrían implicar una disminución en la capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas públicas.

Así, Salas (2015) identificó tres tipos de "brechas" en cuanto a las características sociolaborales del personal de planta permanente con relación al personal contratado o transitorio: una generacional, una educativa y una por género.

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

La *brecha educativa* se singulariza por mayores niveles de terminación de estudios terciarios o universitarios del personal no permanente respecto del personal de planta permanente. Otros estudios realizados por la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP, 2010/1) también evidenciaron el interés del Estado por mejorar la situación de los profesionales de la Administración Pública nacional a partir de un mayor reconocimiento profesional y laboral.

Con el fin de revertir esta brecha, el Sinep incorporó instrumentos de reconocimiento diferencial para el personal profesional de la planta permanente. Con este propósito, este Convenio Colectivo Sectorial conformó cuatro agru-

pamientos de personal en conformidad con la naturaleza funcional de sus puestos de trabajo, entre los que incluyó al profesional. Este agrupamiento contiene al personal seleccionado para desarrollar puestos o funciones que exijan necesariamente acreditar la posesión de un título de grado universitario correspondiente a carreras reconocidas oficialmente, con ciclo de formación de duración no inferior a cuatro años, y contempla un adicional salarial por agrupamiento equivalente al 35 % de la asignación básica del nivel escalafonario respectivo.

La *brecha por género*. El acceso de las mujeres a condiciones de trabajo igualitarias respecto de los hombres, y en particular a los cargos de mayor responsabilidad y remuneración, es un fenómeno presente en gran parte del universo laboral mundial. Diversos estudios a nivel global (PNUD, 2014; OIT, 2012) han reportado las desigualdades en el acceso a posiciones mejor remuneradas o de carácter profesional, situación que fue explicada con suficiente claridad mediante la conocida alegoría del "techo de cristal", o *glass-ceiling barriers.*

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

> (a) la ausencia de modelos referenciales femeninos, fundamentalmente por la predominancia de los valores masculinos; (b) la dificultad para conciliar los tiempos y esfuerzos que demanda una carrera profesional con los destinados al cuidado familiar (tarea atribuida tradicionalmente a la mujer y que representa una fuerte presión sobre el tiempo del que esta dispone); (c) el prejuicio prevaleciente en ciertos ámbitos masculinizados o 'machistas', de que las mujeres tienen menos aptitudes para el mando, menos interés por el desarrollo profesional o dificultades para que se les reconozca la autoridad (estereotipos de género); y (d) la reticencia de los hombres a ser liderados por una mujer, entre otros (Valsangiacomo, 2017: 3).

El sector público de nuestro país no ha sido ajeno a este fenómeno, a pesar de algunas iniciativas legislativas que se dictaron al respecto. Diversos estudios (Diéguez y Valsangiacomo, 2016; Valsangiacomo, 2017) han analizado el acceso desigual a cargos de conducción en los gabinetes ministeriales, a otros cargos de carácter político —secretarios, subsecretarios, titulares de

órganos descentralizados, etc.–, a funciones legislativas o a los cargos técnicos de conducción de las diferentes áreas del Estado.

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

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

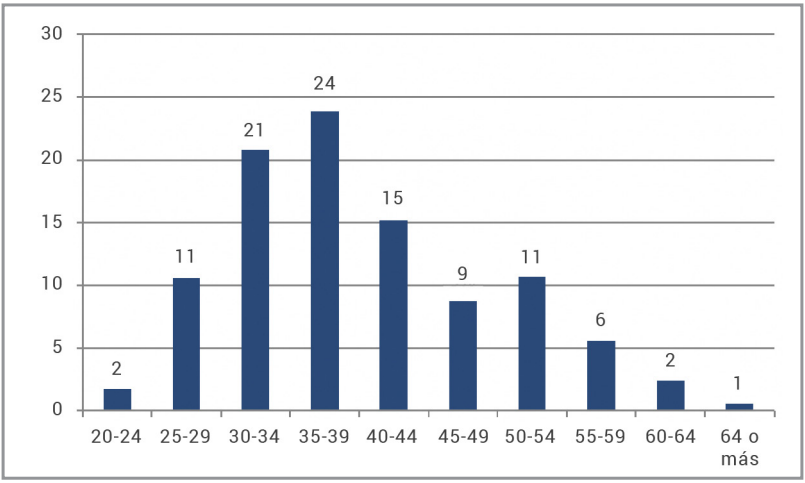
La distribución por género en la Administración Pública nacional presenta un marcado predominio del personal masculino (65 %) respecto de la presencia femenina (35 %). Esta situación difiere si se considera solo el personal civil, en el que la distribución entre hombres y mujeres es pareja.[22]

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

En cuanto a la brecha generacional, observamos una diferencia significativa entre la edad del personal ingresante por concurso en el periodo estudiado y la del personal de planta permanente de las jurisdicciones y los organismos al inicio del mismo (Figura 3.4). La edad con mayor frecuencia presencial entre los ingresantes por concurso se ubica en el rango de los 35 a los 39 años; y seis de cada diez ingresantes tienen menos de 39 años. En contraposición, la edad más frecuente del personal estable de los organismos del Estado, al año 2010 era de 60 años.

[22] Para más información, recomendamos la consulta del *Informe Trimestral de Empleo Público*, año 1, Nº 1, diciembre de 2018. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion-inap-itep-informe-trimestral-empleo-publco-2018-01.pdf.

Figura 3.4. Rango de edad de las personas designadas por concurso en el Sinep (2010-2015) (en % del total de personas designadas)



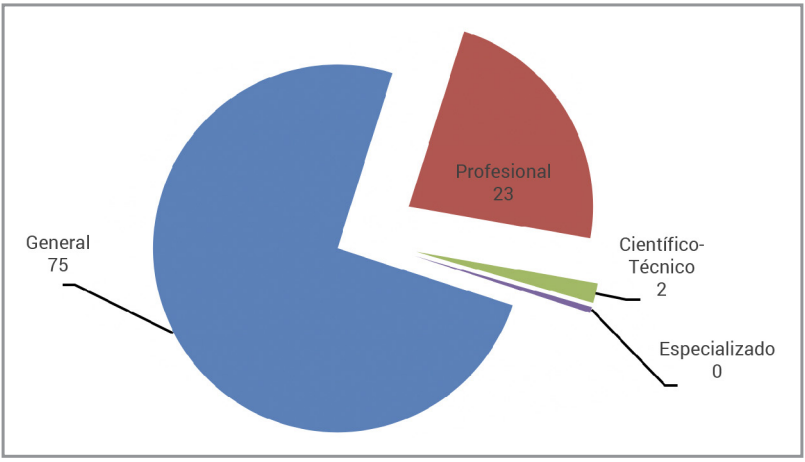
Fuente: elaboración propia, basada en Oficina Nacional de Empleo Público.

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

El porcentaje de personas con títulos de nivel de grado universitario que ingresaron al agrupamiento profesional del Sinep por concurso en este periodo ha sido casi el doble (44 %) del porcentaje de personas incluidas en el agrupamiento profesional al inicio del proceso (22,9 %), como puede observarse en las Figuras 3.5 y 3.6.

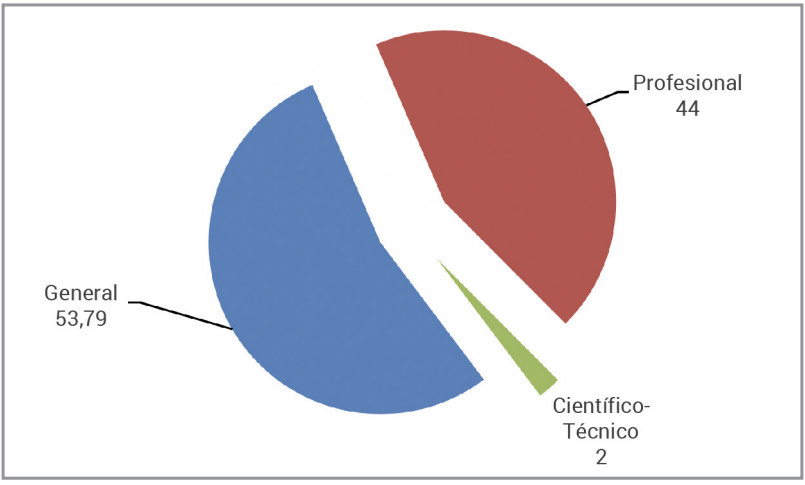
Estos valores son superiores, incluso, respecto de los cargos concursados en el periodo 1991-2008 (20,4 % de profesionales, según el informe ONEP, 2009).

Figura 3.5. Distribución del personal del Sinep en diciembre de 2009, por agrupamiento (en %)



Fuente: elaboración propia, basada en Oficina Nacional de Empleo Público.

Figura 3.6. Distribución del personal designado por concurso en el Sinep, por agrupamiento (2010-2015) (en %)

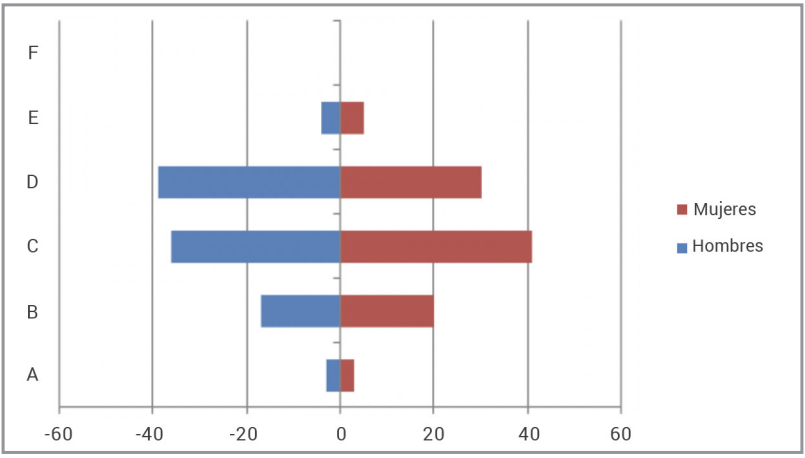


Fuente: elaboración propia, basada en Oficina Nacional de Empleo Público.

Con respecto a la brecha por género, las designaciones de personas por concurso al Sinep en el periodo estudiado muestran una mayor presencia

de mujeres que de hombres: seis de cada diez personas designadas fueron mujeres y cuatro, hombres. A su vez, los resultados de este proceso arrojan que las mujeres obtuvieron mejores posiciones escalafonarias que los hombres. Como podemos observar en la Figura 3.7, el nivel escalafonario A presenta una distribución similar, mientras que los niveles B y C presentan mayor frecuencia de mujeres que de hombres, y la presencia de hombres es mayoritaria en el nivel escalafonario D.

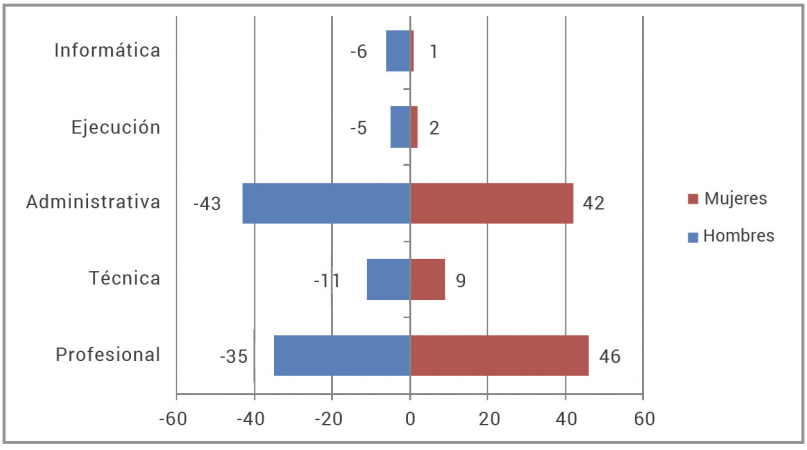
Figura 3.7. Distribución poblacional de los hombres y las mujeres designados/as por concurso en el Sinep, por nivel escalafonario (2010-2015) (en %)



Fuente: elaboración propia, basada en Oficina Nacional de Empleo Público.

Finalmente, la distribución de las mujeres designadas en el Sinep muestra una mayor presencia relativa de mujeres profesionales que de hombres (45,7 % contra 35,1 %) y menor presencia de estas en funciones informáticas (1 % contra 5,7 %) y de ejecución u operativas (1,7 % contra 4,8 %) (ver la Figura 3.8).

Figura 3.8. Distribución poblacional de los hombres y las mujeres designados/as por concurso en el Sinep, por función (2010-2015) (en %)



Fuente: elaboración propia, basada en Oficina Nacional de Empleo Público.

En las entrevistas realizadas a los/las integrantes de comités de selección, las respuestas fueron coincidentes acerca de que se garantizaron los principios de igualdad de oportunidades y de no discriminación. Por su parte, los/las entrevistados/as dieron cuenta de un compromiso con estos principios, más allá del cumplimiento establecido en la normativa, así como de la importancia del rol de los veedores en este aspecto.[23]

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

Entrevistado/a N° 1: Sí, **no he visto en el trabajo de los comités que estos principios se hubiesen vulnerado, y todas las objeciones o dudas de los concursantes tuvieron respuesta por los canales adecuados**. Es importante la labor de difusión que hicieron los gremios, donde no solo promovieron y alentaron la participación en estos

[23] Si bien los/las entrevistados/as mencionan las competencias de las personas designadas en calidad de veedores/as, cabe destacar en este punto que las actuaciones de los órganos de selección debían contar, además de los/las veedores/as gremiales, de veedurías del entonces Consejo Nacional de la Mujer, actual Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades.

procesos, sino que también les recordaron a sus compañeros estas garantías por si alguno se sentía vulnerado, informando de los canales y herramientas que tenían al respecto.

Entrevistado/a N° 6: Sí. **No solo porque la reglamentación desfavorece este tipo de conductas discriminatorias, sino porque ya existía una cultura acendrada en los comités de selección y por la existencia de veedores altamente eficaces en su contralor.**

Entrevistado/a N° 8: Sí. Desde la gestión del concurso **se puso especial énfasis en crear las condiciones para evitar al máximo todo tipo de discriminación, lo que tuvo un resultado positivo y satisfactorio**.

En resumen, del resultado de la información sociolaboral de los/las ingresantes por concurso al Sinep entre 2010 y 2015 hemos observado que:

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

3.6. Acerca del ingreso de personas con discapacidad certificada

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

A los fines del presente trabajo, entenderemos por persona discapacitada a toda aquella que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación con su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral (conforme a la Ley Nº 22431).

Entre las normas de nuestro país se destacan el inciso 23 del artículo 75 de la Constitución Nacional;[24] la Ley Nº 22431 (B.O. del 20/3/81)[25] –y modificatorias– de creación del Sistema de Protección Integral de Discapacitados y la Ley Nº 26378 de aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo aprobados mediante resolución A/RES/61/106 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006. Esta última, en lo sustancial, establece:

> Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación (Ley N° 26378, B.O. del 9/6/08).[26]

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

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

> El Estado empleador establecerá perfiles comunes que contengan los requisitos mínimos y que tengan por objeto comprobar un conjunto básico de conocimientos, habilidades y aptitudes, para cubrir cargos vacantes de naturaleza funcional similar o equivalente. En el perfil de la vacante a cubrir se deberá especificar cuáles son las habilidades y aptitudes psicofísicas necesarias para el desarrollo del

---

[24] El inciso 23 del artículo 75 de la Constitución de la Nación Argentina (B.O. del 23/8/94: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7144927/19940823?busqueda=1) establece: "Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y *las personas con discapacidad"* (El subrayado nos pertenece).

[25] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7083491/19810320?busqueda=1

[26] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9244055/20080609?busqueda=1

> trabajo, a los fines de facilitar la postulación de trabajadores con discapacidad (CCTG, B.O. del 1/3/06).[27]

A su vez, la mencionada Ley Nº 25689, modificatoria de su idéntica Nº 22431, estableció la obligatoriedad de cubrir un 4 % del total de la dotación de los organismos del Estado nacional con personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, y de establecer reservas de puestos de trabajo para ser ocupados exclusivamente por ellos/as. La obligatoriedad quedó establecida del siguiente modo:

> El Estado Nacional –entendiéndose por tal los tres poderes que lo constituyen, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos– están obligados a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por ellas (Ley Nº 25689, B.O. del 03/01/03).[28]

A tal fin, se estableció que el Estado asegurará que los sistemas de selección de personal garanticen las condiciones establecidas en la Ley Nº 22431 y proveerá las ayudas técnicas y los programas de capacitación y adaptación necesarios para una efectiva integración de las personas con discapacidad a sus puestos de trabajo.

En ese marco, la Decisión Administrativa Nº 609/14 avanzó en la reglamentación del acceso de personas con discapacidad en los procesos de selección que se convoquen, y creó el régimen de reserva de puestos para personas con discapacidad certificada. A su vez, se dispuso la integración a los órganos de selección de un experto en la materia, a propuesta de la Comisión Asesora para la integración de Personas con Discapacidad (Conadis) que dependía, en ese momento, del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con el fin de atender las especificidades que hacen a la

[27] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7285545/20060301?busqueda=1
[28] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7248955/20030103?busqueda=1

valoración de la idoneidad y de los méritos de las personas con certificado único de discapacidad.[29]

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

Entre estas medidas, el Decreto Nº 312/10 (B.O. del 8/3/10),[30] reglamentario de la Ley Nº 22431, determinó que los organismos intervinientes en los procesos de selección de postulantes para la cobertura de vacantes, al definir y utilizar los criterios de selección que se orienten hacia las aptitudes, los conocimientos y las capacidades específicas considerados esenciales para las funciones del puesto vacante, verificarán que no sean motivo innecesario de exclusión de las personas con discapacidad, buscando garantizar el principio de no discriminación y la equiparación de oportunidades para todos los candidatos.

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

El CCTG, a su vez, definió que dichos principios deberán ser respetados en forma específica en los procesos de selección, así como el cumplimiento de las leyes Nº 22431 y 23109. El Régimen de Selección, por su parte, incorporó la veeduría de la ex Comisión Nacional de Discapacidad para asegurar el cumplimiento de los derechos previstos en el artículo 8 de la Ley Nº 22431, modificado por la Ley Nº 25689.

---

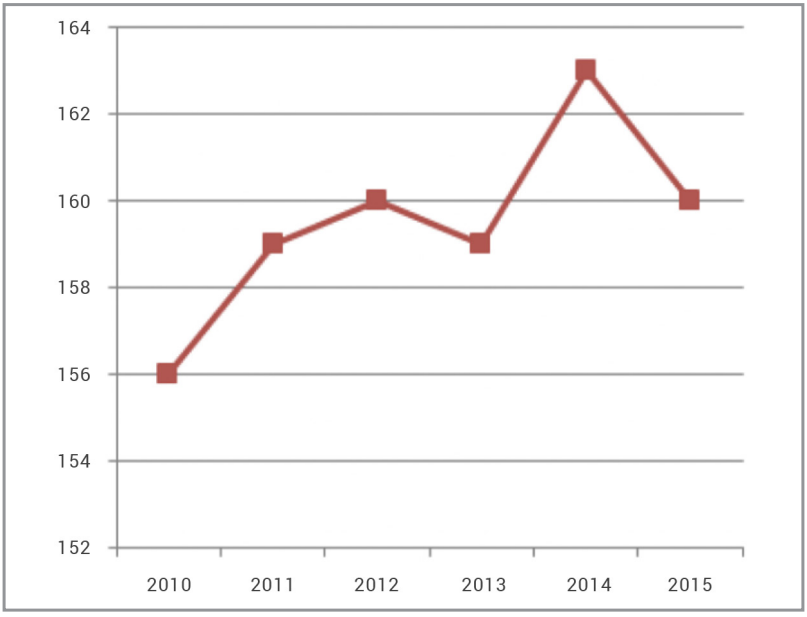
[29] Con anterioridad, el artículo 2 del Decreto Nº 312/10 había establecido que "en todo proceso de selección por el que se tramite la incorporación de personal en la planta permanente, en el ámbito de aplicación del artículo 8 de la Ley Nº 22431, modificada por su similar Nº 25689, deberá acreditarse la veeduría prevista en el segundo párrafo de dicho artículo. Los representantes del Estado nacional en las comisiones negociadoras de convenios colectivos de trabajo que regulen la relación de empleo en los organismos comprendidos en el artículo 8 de la Ley Nº 22431, modificado por la Ley Nº 25689, adoptarán las medidas necesarias para incorporar en los referidos instrumentos, las cláusulas que hagan efectivo el cumplimiento de la veeduría y de lo establecido en la indicada normativa legal".

[30] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9614790/20100308?busqueda=1

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

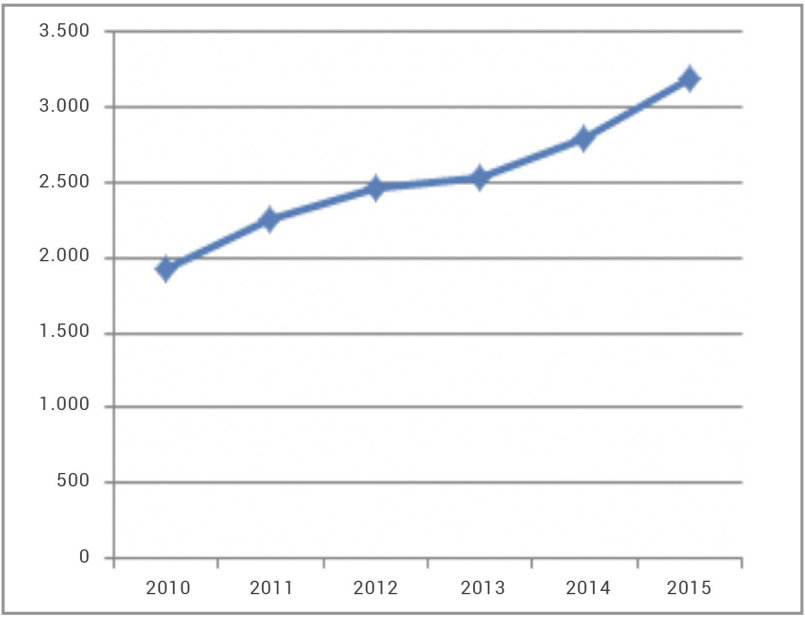
A fin de conocer el nivel de ocupación de personas discapacitadas en el sector público, el Decreto Nº 312/10 estableció, además de lo señalado precedentemente, la creación de un "registro de cargos y contratos desempeñados por personas con certificado único de discapacidad". El nivel de cumplimiento por parte de las jurisdicciones y los organismos se fue incrementando a lo largo del periodo, como puede observarse en las figuras 3.9 y 3.10.

Figura 3.9. Cantidad de entidades informantes del personal con certificado de discapacidad, por año (2010-2015)



Fuente: elaboración propia, basada en Dirección Nacional de Información y Política Salarial de la Secretaría de Gobierno de Modernización.

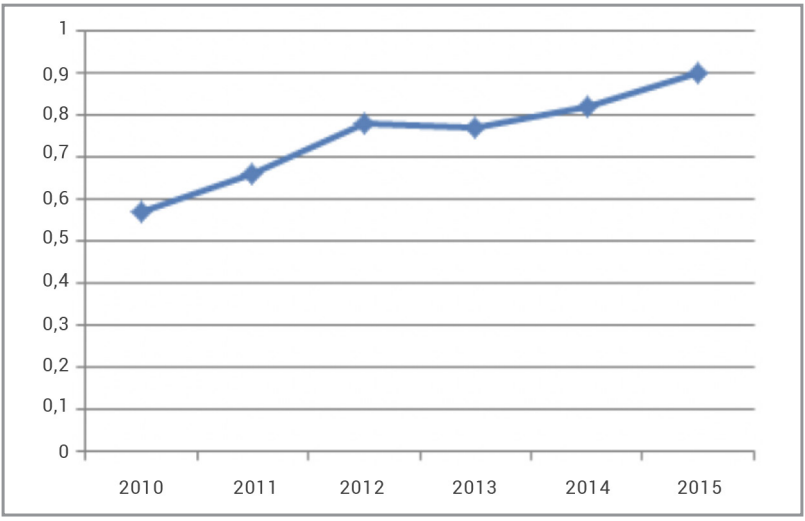
Figura 3.10. Cantidad de personas con certificado de discapacidad en la Administración Pública nacional, por año (2010-2015)



Fuente: elaboración propia, basada en Dirección Nacional de Información y Política Salarial de la Secretaría de Gobierno de Modernización.

A partir de esta información, hemos observado un incremento en la cantidad de personas con certificado de discapacidad ocupando cargos o contratos en el sector público en el periodo analizado (del 0,57 % al 0,90 %), lo que representa un incremento del 63,3 % en el mismo lapso (Figura 3.11). En cuanto al subconjunto de personas que ocuparon cargos en la planta permanente, la variación porcentual, siempre en el mismo periodo, pasa del 0,53 % al 1,33 %. A pesar de ello, estos valores se encuentran aún distantes del 4 % fijado por la ley.

Figura 3.11. Cantidad de personas discapacitadas en la Administración Pública nacional, por año, sobre el total de la población informada por los organismos (en %)



Fuente: elaboración propia, basada en Dirección Nacional de Información y Política Salarial de la Secretaría de Gobierno de Modernización.

Las características demográficas del personal con discapacidad certificada evidencian la complejidad que representa la implementación de políticas de discriminación positiva respecto de este sector de la población. A modo ilustrativo, señalamos que al inicio del periodo el personal de la Administración Pública nacional presentaba las siguientes características (ONEP, 2010/2):

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

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

- En cuanto al tipo de discapacidad certificada en el periodo 2010-2015, se incrementó sensiblemente la cantidad de personas con discapacidad visual en detrimento de la auditiva: el 39,2 % declaró discapacidad motora, el 23,1 %, auditiva y otro 13,5 %, visual. El 74,7 % contó con certificado de alcance parcial y un 75 %, con certificado de validez transitoria en porcentajes similares a los de cinco años atrás.
- En cuanto al nivel de instrucción, el 51 % alcanzaba estudios secundarios completos y, otro 22,1 %, estudios de grado o posgrado universitario. Predominaban abogados, contadores públicos e ingenieros, lo que refleja un incremento del 6,5 % en personas con mayor formación académica.
- El 42,6 % eran mujeres y la edad promedio general era de 43,7 años. Un 53,8 % de los trabajadores con discapacidad se ubicó en la PEA joven y otro 42,1 %, en la PEA madura, lo que no presenta diferencias significativas con los guarismos del año 2010.

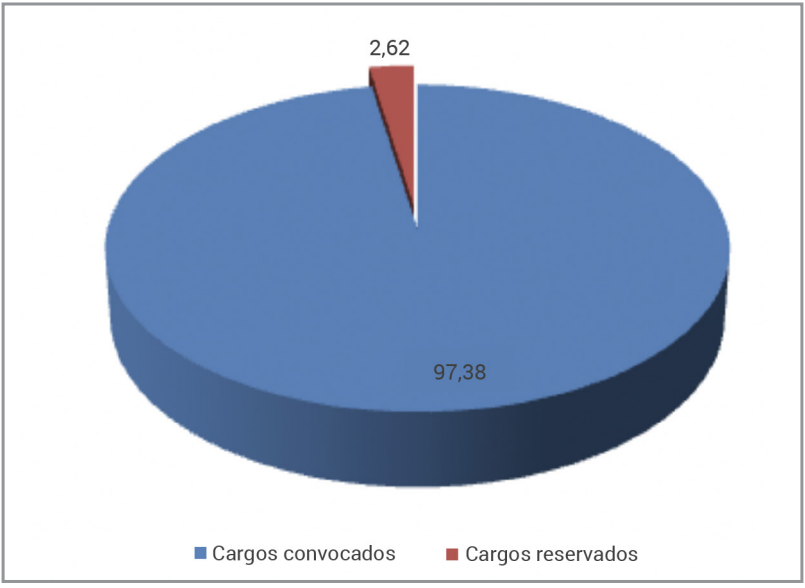
Como podemos observar en las figuras 3.12 y 3.13, el incremento en los porcentajes de ocupación de personas con certificado de discapacidad en el periodo 2010-2015 no es consecuencia de los procesos de cobertura de cargos por concurso, al menos en el ámbito del Sinep.

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

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

Es decir, un número aún inferior al porcentaje de personas discapacitadas de la planta permanente del Sinep al inicio del proceso (0,66 %, según ONEP, 2010), y muy por debajo del piso que fija la Ley 25689 (4 %).

Figura 3.12. Cantidad de cargos reservados para personas con discapacidad certificada, con relación al total de cargos convocados a concurso en el Sinep (2010-2015) (en %)



Fuente: elaboración propia, basada en Oficina Nacional de Empleo Público.

Figura 3.13. Cantidad de personas designadas con discapacidad certificada, con relación al total de personas designadas por concurso en el Sinep (2010-2015) (en %)

Fuente: elaboración propia, basada en Oficina Nacional de Empleo Público.

Las respuestas brindadas por los/las entrevistados/as destacaron el conocimiento y el involucramiento de estos actores en la implementación de los concursos de cargos para personas con discapacidad certificada, y algunas dificultades que este proceso encontró. Entre estas últimas se mencionaron: a) la necesidad de fortalecer la capacitación de las personas en él involucradas, para alcanzar las adaptaciones que cada proceso requiere, considerando la singularidad de situaciones y problemas que se presentan; b) las limitaciones propias de los integrantes del comité; y c) las dificultades que presenta el cumplimiento de las exigencias del perfil de cada puesto y, en particular, en cuanto al cumplimiento del requisito de educación formal, sobre todo en personas con discapacidad intelectual:

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

Entrevistado/a N° 1: La experiencia en este sentido nos permitió detectar algunos problemas y vacíos legales al respecto, para poder corregirlos.

Entrevistador: ¿Como por ejemplo cuáles?

Entrevistado/a N° 1: Hubo cuatro ejemplos que tuvieron resultados dispares pero creo que sirvieron como experiencias que moldearon trabajos y proyectos posteriores: **1) necesidad de tener en cuenta la difusión con ONG y organizaciones. Hay organismos que ya tienen incorporados programas de integración laboral del personal con discapacidad certificada, pero otros no; 2) capacitar en la adaptación del proceso. El trabajo con las expertas del Ministerio de Trabajo que se dedican al tema, porque la adaptación de los procesos de selección no puede encararse de forma única, sino que resulta necesario realizarla puesto por puesto, caso por caso. Hay organismos que no cuentan con los elementos técnicos necesarios para encarar esta adaptación; 3) necesidad de encarar programas de acompañamiento para certificar las discapacidades en el ámbito de la Administración Pública nacional; y 4) se detectó la dificultad que presentaba el cumplimiento del requisito de terminalidad de estudios secundarios en el caso de las personas con discapacidad intelectual, que posteriormente pudo resolverse a través de normativa expedida por autoridad competente.**

Entrevistado/a N° 5: **Sí, se garantizó la plena accesibilidad.** Los cargos con reserva y la intervención de los representantes del Ministerio de Trabajo y Gestión Pública garantizaron el debido proceso en los cargos con reserva.

Entrevistado/a N° 6: Sí. **En este aspecto se tuvo especial cuidado de evitar incidentes al respecto. Incluso, desde las instancias de inscripción, se favorecieron marcadamente las condiciones de accesibilidad.** En el resto de las etapas, los postulantes con discapacidad fueron tratados con total imparcialidad.

Entrevistado/a N° 7: En el caso de la selección de aspirantes con discapacidad fue totalmente diferente. A pesar de que el Ministerio de Trabajo, mediante la Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores, cooperó intensamente con el organismo, **se dificultó muchísimo el proceso de selección, y las exigencias normativas para las personas con discapacidad resultan exageradas.** Tampoco el edificio donde se encontraba el organismo en ese momento contaba con medios de accesibilidad adecuados.

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

4. Algunas consideraciones sobre los procesos de revisión de concursos anteriores y de convocatoria a nuevos durante el periodo 2016-2018

En este capítulo presentamos algunas consideraciones sobre el proceso de concursos para el ingreso a la planta permanente del Sinep desarrollado a partir del inicio de la gestión de gobierno del ingeniero Mauricio Macri[1] y hasta diciembre de 2018.[2]

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

La nueva gestión de gobierno iniciada el 10 de diciembre de 2015 estableció la revisión de los procesos de selección a través del Decreto Nº 254/15 (B.O. del 29/12/2015)[3] que dispuso, en lo sustancial, lo siguiente:

- La revisión de los procesos concursales y de selección de personal en cualquier instancia en que este se encuentre, a fin de analizar su legalidad, y en particular el cumplimiento y la pertinencia de los requisitos previstos para el cargo concursado meritando los antecedentes presentados por los postulantes.
- La revisión de las designaciones efectuadas por procesos concursales de personal de dichos ministerios u organismos, durante los últimos dos años computados desde la vigencia del ese decreto, con el propósito

[1] El mandato del gobierno del ingeniero Mauricio Macri se inició el 10 de diciembre de 2015. Al igual que el análisis realizado respecto del periodo anterior (2010-2015), hemos decidido tomar como fecha de inicio de este periodo el 1 de enero de 2016, en la medida en que la información cuantitativa que hemos obtenido abarca el ejercicio presupuestario que se inició en esa fecha.
[2] Hemos tomado como fecha de finalización del periodo de este análisis el 31/12/18 dado que, en el momento de realizarse el presente trabajo, no se contaba con información correspondiente al año 2019.
[3] https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/139028/20151229?busqueda=1

de analizar su legalidad y, en particular, el cumplimiento y la pertinencia de los requisitos previstos para el cargo concursado y los antecedentes presentados por los postulantes. En caso de detectarse irregularidades, vicios u omisiones en dichos procesos, debería dictarse la nulidad de los mismos.

Por otro lado, en el marco de un acuerdo paritario, se modificó el procedimiento de selección vigente hasta ese momento con la incorporación, de manera excepcional y transitoria, del concurso interno en el que solo podría participar el personal de la jurisdicción o del organismo al que pertenezca la vacante a cubrir.[4]

Con relación al decreto que ordenó la revisión de los procesos concursales implementados con anterioridad al inicio de la gestión de gobierno de Macri, debemos señalar que no hemos podido obtener información sobre el desarrollo de este proceso, a pesar del requerimiento que efectuamos a la Oficina Nacional de Empleo Público.[5]

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

Sin perjuicio de ello, la información reunida respecto de designaciones por concurso en el Sinep durante este periodo nos permite identificar algunas continuidades en relación con el periodo anterior.

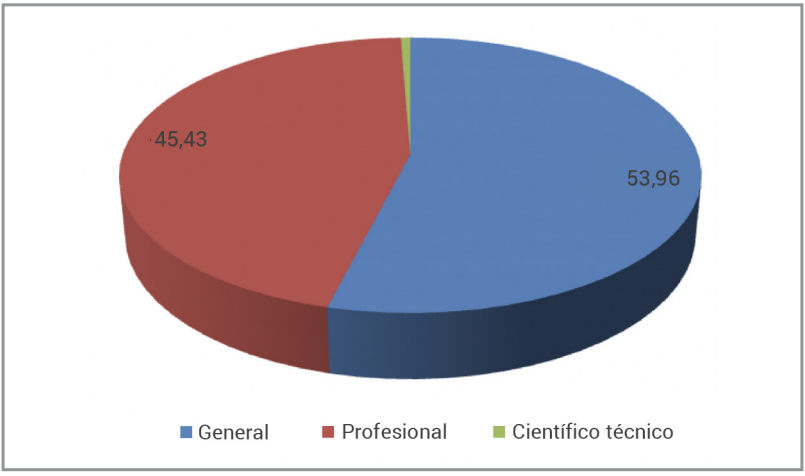
---

[4] Esta modificación se estableció mediante el Decreto N° 1328/16 (B.O. del 29/12/2016: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/156804/20161229?busqueda=1), en el que se estableció con carácter excepcional y transitorio, hasta el 31 de diciembre de 2018, como otro tipo de convocatoria, la convocatoria interna. En la misma podrá participar el personal que revista como personal permanente y no permanente, según los artículos 8 y 9 de la Ley Nº 25164, de la jurisdicción o del organismo al que pertenezca la vacante a cubrir.

[5] En la respuesta a la solicitud de acceso a información pública efectuada en el marco de la Ley Nº 27275, la directora de interpretación y asistencia normativa de la Oficina Nacional de Empleo Público señaló que: "conforme el artículo 1 del Decreto N° 254/2015, se ordena la revisión de los procesos concursales y de selección de personal en un plazo no mayor a SEIS (6) meses computados a partir de dicho decreto, en cualquier instancia en que se encuentren a fin de analizar su legalidad, y en particular el cumplimiento y pertinencia de los requisitos previstos para el cargo concursado merituando los antecedentes presentados por los postulantes. *De dicho artículo como del resto del articulado no surge imposición alguna que exija la constitución de un registro que sistematice la información extraída durante o al final del proceso de revisión"* (el subrayado nos pertenece). Respuesta brindada mediante informe número IF-2019-17616897-APN-ONEP#JGM.

Así, se efectuaron un total de 3 460 designaciones en planta permanente, manteniendo los porcentajes de personas designadas en los agrupamientos profesional y general respecto de aquellos observados en el periodo 2010-2015 (45,43 % versus 44 % y 53,96 % versus 53,8 % para los agrupamientos profesional y general en 2010-2015 y 2016-2018, respectivamente). En cambio, las designaciones para el ingreso a la planta permanente del agrupamiento científico-técnico se redujeron al 0,6 % contra el 2,6 % del periodo anterior (Figura 4.1).

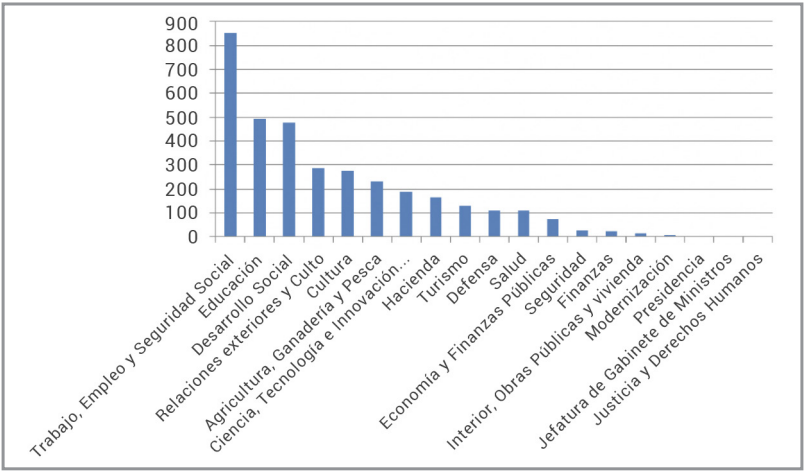
Figura 4.1. Distribución del personal designado por concurso en el Sinep, por agrupamiento (2016-2018) (en %)



Fuente: elaboración propia, basada en Oficina Nacional de Empleo Público.

Al igual que en los periodos anteriores (1991-2008 y 2010-2015), las designaciones por concurso presentaron una elevada disparidad interna al interior de las jurisdicciones o los organismos, como puede observarse en la Figura 4.2.

Figura 4.2. Cantidad de personas designadas por concurso en el Sinep, por jurisdicción ministerial (2016-2018)



Fuente: elaboración propia, basada en Oficina Nacional de Empleo Público.

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

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

Conclusiones y nuevos interrogantes

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

Señalamos que en el transcurso de esos años se anunció la convocatoria para cubrir por concurso un total de 21 500 cargos de planta permanente de la Administración Pública nacional y que más de ocho de cada diez se correspondieron a cargos comprendidos en el Sinep (83,3 %). Sin embargo, al finalizar el periodo bajo análisis, solo habían sido designados un 15 % del total de los cargos convocados, un 7 % se encontraba concluido pero sin las designaciones efectuadas, mientras que un 49 % se encontraba, aún, en proceso.

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

Sobre este último aspecto, hemos sostenido que la decisión tomada por el Poder Ejecutivo nacional en marzo de 2002 –a través del Decreto Nº 491/02, derogado en enero de 2016– mediante la cual el/la presidente/a de la República concentró las facultades de designación de personal de la Administración Pública significó una mayor cantidad de puntos de de-

cisión del proceso, así como una mayor cantidad de actores involucrados en el mismo en los términos planteados por Pressman y Wildavsky (1998), Aguilar Villanueva (1996) y Navarrete Yáñez y Figueroa Rubio (2013). Como consecuencia, esta medida no contribuyó a dotar de agilidad al proceso de cobertura de cargos por concurso, como fue señalado por la mayoría de las personas entrevistadas. Estos factores pueden contribuir a explicar las dificultades de eficacia observadas en términos de retrasos o de procesos inconclusos durante el periodo estudiado.

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

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

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

Con respecto al principio de imparcialidad, hemos señalado que la normativa dictada en la Ley Marco, en el CCTG, en el Sinep y en el Régimen de

Selección es incompleta, en la medida en que no asegura de manera clara la imparcialidad de sus integrantes acerca del poder político o de otros grupos de interés, tal como se señala en la CIFP. El único dispositivo dictado que podría dotar de mayores niveles de imparcialidad a los comités de selección no se encuentra operativo, conforme nos fue informado por la Oficina Nacional de Empleo Público.[1]

Se ha analizado la conformación de los órganos de selección según la normativa e identificado diferentes tipos de perfil para integrarlos. En este punto, consideramos que el perfil que denominamos "representante de autoridad u organismo" resulta incompatible con los principios de imparcialidad y especialización en los términos de la CIFP.

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

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

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

En lo referente al principio de transparencia, hemos analizado la normativa vigente e identificado los dispositivos, tanto de publicidad de los actos como de difusión de las convocatorias, durante el periodo estudiado. Las personas entrevistadas manifestaron que los procesos de difusión y publicidad se cumplieron plenamente. Para algunos/as de ellos/as, la veeduría gremial contribuyó a afianzar la presencia de este principio. Como conclusión, contamos con indicios para afirmar que los concursos para el ingreso a la planta permanente del Sinep desarrollados en el periodo objeto de este

[1] Nos referimos al Registro Central de Selectores dispuesto en el artículo 40 del Sinep.

estudio fueron transparentes en términos de la difusión de las convocatorias y de la publicidad de sus actos.

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

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

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

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

En términos de las características sociolaborales del personal que ingresó por concurso al Sinep entre los años 2010 y 2015, las hemos analizado en relación con las brechas generacional, educativa y por género que habían sido diagnosticadas en la bibliografía especializada (ONEP, 2010 y 2014; Salas, 2015; Diéguez y Valsangiacomo, 2016 y Valsangiacomo, 2017) acerca de la población del sector público en general y del Sinep, en particular.

Al respecto, hemos concluido que es alto el porcentaje de personal profesional y de menor edad, tanto en comparación con la población de planta

permanente existente al inicio del proceso (año 2010) como en relación con el proceso de concursos implementado durante el periodo 1991-2008. En este aspecto, se observó que el porcentaje de profesionales ingresantes por concurso durante el periodo 2010-2015 duplicó al de profesionales que ocupaban cargos de planta permanente del Sinep al inicio del periodo, tendencia que se mantuvo en las designaciones por concurso efectuadas durante el lapso 2016-2018.

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

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

Por otro lado, nos hemos interesado por la implementación de las políticas de incorporación de personas con discapacidad certificada a través de concursos, dada la importancia que el Estado nacional le asignó a esta política. Al respecto se observó que el porcentaje de personas designadas con discapacidad certificada ha estado muy lejos del 4 % fijado por la Ley Nº 25689, sin perjuicio de que, en el periodo analizado, se duplicó la ocupación de cargos y contratos con personas con discapacidad certificada en el Estado nacional.

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

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

Los/las integrantes de comités de selección entrevistados/as confirmaron su conocimiento e involucramiento en esta política y algunos/as de ellos/as manifestaron las dificultades que se produjeron en su implementa-

ción desde el punto de vista de los ajustes razonables que permiten la adecuada evaluación de los postulantes con discapacidad certificada.

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

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

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

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

La propuesta de Jaime *et al.* (2013) según la cual la solución de estos problemas puede alcanzarse a través de la reducción del número de puntos de decisión de estos procesos, así como del número de actores intervinientes, nos parece de utilidad para el fenómeno estudiado.

Por otro lado, sostenemos que el conocimiento de los valores, las opiniones y los sentidos que las personas que han intervenido en el proceso estu-

diado les han asignado a sus prácticas es imprescindible para poder explicar las características que ha adoptado su implementación.

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

Por lo tanto, el trabajo que aquí presentamos puede abrir nuevas líneas de investigación que respondan a los interrogantes que siguen.

- ¿Por qué los procesos más importantes por medio de los cuales se implementaron concursos para el ingreso a la planta permanente del Estado argentino (1991-2008, 2010-2015 y 2016-2018) se desarrollaron de manera marcadamente desigual —en términos cuantitativos— al interior de las jurisdicciones o los organismos?
- ¿Cómo se desarrolló el proceso de incorporación a los diferentes organismos o jurisdicciones y a la carrera administrativa de los ingresantes por concurso al Sinep en el periodo estudiado?
- El desempeño de los/las funcionarios/as que ingresaron a la planta permanente por los concursos implementados en el Sinep entre 2010 y 2015, ¿fue cualitativamente diferente al de los/las funcionarios/as designados sobre la base de la confianza?
- ¿Cómo se desarrolló la implementación de los concursos para el ingreso a la planta permanente del Sinep durante la gestión de gobierno iniciada el 10 de diciembre de 2015?
- En cuanto al ingreso de personal con discapacidad certificada, las dificultades observadas en el presente trabajo, ¿son propias del mecanismo de selección propiamente dicho (concurso) o son comunes a cualquier modo de incorporación laboral de personas con discapacidad? En este punto, la perspectiva de estos actores constituye un elemento que debiera estudiarse.

Finalmente, consideramos que, aun con las contradicciones y limitaciones en términos de calidad de los procesos y de su eficacia, los concursos para el ingreso al Servicio Civil sobre la base del mérito, con el resguardo de los principios enumerados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública,

constituyen la mejor herramienta disponible para dotar al sector público de los/las mejores hombres y mujeres para cada puesto de trabajo.

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

Referencias bibliográficas y fuentes

Bibliografía utilizada

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

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

Aguilar Villanueva, L. (1996). *La implementación de las políticas*. México: Porrua Grupo Editor.

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

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

Bericat, E. (1999). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social. Significado y medida*. Barcelona: Ariel Sociología.

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

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

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

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

CLAD (2010). *Metodología para el diagnóstico de la implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Documento para la consideración de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Buenos Aires, 1 y 2 de julio.

CLAD y Naciones Unidas-DESA (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución Nº 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra). Bolivia.

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

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

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

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

Diéguez, G. y Gasparin, J. (2016). *El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?* Documento de Políticas Públicas. Análisis N° 162. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec).

Diéguez, G. y Valsangiacomo, M. A. (2016). "¿Laberinto de cristal? Avances y desafíos de las mujeres en la Administración Pública Nacional". En GPS del Estado. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec) y Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). Buenos Aires. Recuperado de: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1122.pdf. Consultado el 28/1/2019.

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

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

Echebarría. K. (2008). "El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina". En Longo, F. y Ramió, C. (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación Cidob/Edicions Bellaterra.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Longo, F. y Ramió, C. (eds.) (2008). *La profesionalización del Empleo Público en América Latina.* Barcelona: Fundación Cidob/Edicions Bellaterra.

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

Martínez Nogueira, R. (1995). *Análisis de políticas públicas*. Trabajo preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires.

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

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

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

Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) (2010/2). Sistema de información para el control del registro y actualización de los cargos y contratos desempeñados por personas con discapacidad certificada. Situación del cumplimiento de las Jurisdicciones Ministeriales y Entidades Descentralizadas alcanzadas por la obligación establecida en el artículo 8 de la Ley Nº 22431 y modificatoria. Buenos Aires.

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

Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) (2014/2). Informe de la gestión de la autorización y convocatoria para la cobertura de cargos vacantes financiados en el ámbito del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Buenos Aires.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2012). *Gender Equality and Decent Work - Selected ILO Conventions and Recommendations that promote Gender Equality as of 2012*. Ginebra.

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

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

Parlamento Europeo (2008). Grupo de Alto Nivel sobre Igualdad de Género y Diversidad. Informe sobre el lenguaje no sexista. Recuperado de http://www.fademur.es/_documentos/Informe-Eurocamara-Lenguaje-sexista.pdf. Consultado el 6/4/2019.

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

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

Salas, E. (2015). "Una larga marcha hacia la consolidación del ingreso y promoción por concursos en el Sistema Nacional de Empleo Público de Argentina". Ponencia

presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lima.

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

Secretaría de Gobierno de Modernización (diciembre de 2018). *Informe Trimestral de Empleo Público*. Año 1, (1). Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion-inap-itep-informe-trimestral-empleo-publco-2018-01.pdf. Consultado el 27/1/2019.

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

Subsecretaría de Gestión y Empleo Público (segundo semestre de 2015). Sistema de Información para el control del Registro y actualización de los cargos y contratos desempeñados por personas con discapacidad certificada. Situación del cumplimiento de las Jurisdicciones Ministeriales y Entidades Descentralizadas alcanzadas por la obligación establecida en el artículo 8 de la Ley 22431 y su modificatoria. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/personas_con_discapacidad_apn_informe_2015.pdf. Consultado el 26/1/19.

Subsecretaría de Gestión y Empleo Público (2017). Sistema de Información para el control del Registro y actualización de los cargos y contratos desempeñados por personas con discapacidad certificada. Situación del cumplimiento de las Jurisdicciones Ministeriales y Entidades Descentralizadas alcanzadas por la obligación establecida en el artículo 8 de la Ley 22431 y su modificatoria. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_rcpd_semestre_2_2017.pdf. Consultado el 26/1/19.

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

Normativa consultada

Constitución de la Nación Argentina (B.O. del 23/8/94: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7144927/19940823?busqueda=1).

Ley Nº 14250 de Convenios colectivos de trabajo (B.O. del 20/10/53: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7030086/19531020?busqueda=1).

Ley Nº 23544 de ratificación del Convenio 154, adoptado por la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Fomento de la Negociación Colectiva (B.O. del 15/1/88: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7103947/19880115?busqueda=1).

Ley Marco Nº 25164 de Regulación de Empleo Público Nacional (B.O. del 8/10/99: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7199420/19991008?busqueda=1).

Ley Nº 24185 de Negociación Colectiva en el Sector Público (B.O. del 22/12/92: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7132152/19921221?busqueda=1).

Ley Nº 22431 de Protección Integral de Discapacitados (B.O. del 20/3/81: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7083491/19810320?busqueda=1).

Ley Nº 25689 modificatoria de la Ley 22431 (B.O. del 03/01/03: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7248955/20030103?busqueda=1).

Ley Nº 26378 de aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006 (B.O. del 9/6/08: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9244055/20080609?busqueda=1).

Ley Nº 27275 de Derecho de Acceso a la Información Pública (B.O. del 26/9/2016: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/151503/20160929?busqueda=1).

Decreto Nº 993/91 de aprobación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (B.O. del 28/6/91: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7123333/19910628?busqueda=1).

Decreto Nº 491/02 mediante el cual el Poder Ejecutivo nacional reasumió el control directo de todas las designaciones de personal (B.O. del 13/3/2002: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7222947/20020313?busqueda=1).

Decreto Nº 1421/02 de reglamentación de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional Nº 25164 (B.O. del 9/8/02: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7226582/20020809?busqueda=1).

Decreto Nº 214/06 de homologación del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (B.O. del 1/3/06: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7285545/20060301?busqueda=1).

Decreto Nº 2098/08 de homologación del Convenio Colectivo de trabajo Sectorial del Sistema Nacional de Empleo Público (B.O. del 5/12/08: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9288032/20081205?busqueda=1).

Decreto Nº 312/10, reglamentario de la Ley Nº 22431 (B.O. del 8/3/10: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9614790/20100308?busqueda=1).

Decreto Nº 254/15 de Revisión de los Procesos Concursales y de Selección de Personal (B.O. del 29/12/2015: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/139028/20151229?busqueda=1).

Decreto Nº 1118/15 de homologación del Acta Acuerdo y Anexos de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional (B.O. del 16/6/15: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/139028/20151229?busqueda=1).

Decreto N° 223/16 de Ley de Ministerio y derogación del Decreto 491/02 (B.O. del 20/1/2016: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/140213/20160120?busqueda=1).

Decreto N° 1328/16 de homologación del Acta Acuerdo de la Comisión Negociadora del Sinep (B.O. del 29/12/2016: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/156804/20161229?busqueda=1).

Decisión Administrativa N° 506/09 de aprobación de la normativa para la cobertura de las vacantes de planta permanente existentes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público (B.O. del 3/12/09: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9465048/20091203?busqueda=1).

Decisión Administrativa N° 1126/12 de autorización para la cobertura de cargos vacantes (B.O. del 9/11/12: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/78691/20121109?busqueda=1).

Decisión Administrativa N° 609/14 de autorización para la cobertura de cargos vacantes (B.O. del 7/8/14: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/109957/20140807?busqueda=1).

Resolución de la ex Secretaría de la Gestión Pública N° 39/10 de aprobación del Régimen de Selección de Personal para el Sistema Nacional de Empleo Público (B.O. del 25/3/10: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9622658/20100325?busqueda=1).

Resolución de la ex SGP N° 103/10 de creación del Registro Central de Ofertas de Empleo Público (B.O. del 24/6/10: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9655334/20100624?busqueda=1).

Resolución de la ex Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa N° 467/12 modificatoria del Régimen de Selección de personal para el Sistema Nacional de Empleo Público (B.O. del 21/11/12: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/79339/20121121?busqueda=1).

Resolución de la ex Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa N° 468/14 modificatoria del Régimen de Selección de personal para el Sistema Nacional de Empleo Público (B.O. del 2/10/14: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/112806/20141002?busqueda=1).

Resolución de la ex Secretaría de Gabinete de Coordinación Administrativa N° 166/15 modificatoria del Régimen de Selección de personal para el Sistema Nacional de Empleo Público (B.O. del 24/8/15: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/131282/20150824?busqueda=1).

Resolución de la Secretaría de Empleo Público N° 83-E/17 modificatoria del Régimen de Selección de personal para el Sistema Nacional de Empleo Público (B.O. del 29/8/17: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/169727/20170829?busqueda=1).

Sitios web consultados

Base integrada de Empleo Público: https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/empleopublico/biep

Boletín Oficial de la República Argentina: https://www.boletinoficial.gob.ar/

Cartelera Central de Empleo Público: https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/recursoshumanos/carteleracentraldeempleo

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina: https://www.csjn.gov.ar/sentencias-acordadas-y-resoluciones/sentencias-de-la-corte-suprema

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española: http://www.rae.es/

Infoleg. Información legislativa y documental: http://www.infoleg.gob.ar/

Organización Internacional del Trabajo (OIT): https://www.ilo.org/global/lang–es/index.htm

Portal de concursos del Estado argentino: www.concursar.gob.ar

Portal de Empleo Público: https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/empleopublico

Acerca del autor

Daniel Fihman

Es magíster en Ciencias Sociales y Humanidades con orientación en Política y Gestión Pública por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y profesor adjunto ordinario del Departamento de Economía y Administración de la misma universidad. Actualmente se desempeña como secretario de Coordinación, Bienestar, Control y Transparencia Institucional del Ministerio de Seguridad. Con anterioridad ejerció como secretario académico y secretario de Extensión Universitaria de la UNQ, secretario económico-financiero del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y subsecretario de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Fue director de Recursos Humanos de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de los ministerios de Interior, de Justicia y Derechos Humanos y de Seguridad, y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Libros publicados

1. Noemí Wallingre (compiladora), *Desarrollo del turismo en América Latina. Fases, enfoques e internacionalización.*

2. Miguel Lacabana (coordinador), *Economía y ambiente. El subsistema Celulosa-papel en la Argentina.*

3. Patricia Gutti y Cecilia Fernández Bugna (compiladoras), *En busca del desarrollo: planificación, financiamiento e infraestructuras en la Argentina.*

4. Gabriela Nelba Guerrero, Karina Ramacciotti y Marcela Zangaro (compiladoras), *Los derroteros del cuidado.*

5. Germán Dabat y Sergio Paz (compiladores), *Factores de la competitividad argentina.*

6. Felipe Vismara, *Competitividad provincial en Argentina: indicadores simples para cuestiones complejas.*

7. Vanesa Ciolli, Federico Daniel Naspleda y Rolando García Bernado, *La dimensión inevitable: estudios sobre la internacionalización del Estado y del capital desde Argentina.*

8. Gabriel Fernández Gasalla, Reinhard Friedmann y Germán Leva. *Gobierno de la ciudad. Marketing de ciudades, identidad e internacionalización en tiempos de complejidad e incertidumbre.*

9. Daniel Fihman, *La profesionalización del Servicio Civil Un estudio sobre la implementación de concursos para el ingreso al empleo público en Argentina.*

Unidad de Publicaciones
Departamento de Economía y Administración

Universidad Nacional de Quilmes

Departamento de Economía y Administración

ISBN 978-987-558-671-0