

## **La experiencia del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa a la luz de la Carta Iberoamericana de la Función Pública**

**Eduardo Arturo Salas**

### **PRESENTACIÓN GENERAL**

En esta ponencia se intenta dar cuenta de los acercamientos relativos de un específico régimen escalafonario y de carrera administrativa aplicado en el Servicio Civil argentino, a la luz de las exigencias derivadas de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada pro la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en junio de 2003 y, posteriormente respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en esa misma ciudad, en Noviembre de 2003.

Se trata del llamado Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), aprobado por Decreto el 27 de mayo de 1991 (texto ordenado 1995) y sus normas modificatorias y complementarias. Dicho ordenamiento regula la carrera administrativa de más de 25.000 empleados civiles de la Administración Pública Nacional y constituye, por esa cantidad, el régimen más numeroso de los varios regímenes escalafonarios que encuadran a los empleados públicos del Gobierno Federal argentino.

Diversas motivaciones llevan a practicar este ejercicio exploratorio de evaluación. Entre ellas, la más importante, derivar consecuencias en torno a las recomendaciones para una acción decidida que aproxime realidades a ideales compartidos a través de la referida Carta Iberoamericana, Pero también, y más allá de su traslación a la situación específicamente argentina, proponer o mejor, sugerir líneas de acción para el resto de las situaciones nacionales de la Región latinoamericana con la confesa esperanza de contribuir al mejor desarrollo humano de nuestros pueblos<sup>1</sup>.

Con estos fines en mente<sup>2</sup>, presentamos esta ponencia dividida en las siguientes partes:

1. Breve aproximación a la perspectiva teórica utilizada;
2. Ubicación del SINAPA en el marco del empleo publico nacional argentino y descripción de su arquitectura y funcionamiento hasta el presente;
3. Ponderación del SINAPA de cara a las exigencias de la Carta Iberoamericana, y;

---

1 Si bien el autor de la ponencia ha tenido bastante relación con estas dos realidades (SINAPA y Carta Iberoamericana) deben expresarse al menos dos prevenciones al lector. Por un lado, las opiniones y juicios vertidos han sido efectuados a título estrictamente personal sin que ello comporte de manera alguna, posiciones o criterios del Gobierno argentino. Por otro, el autor intentará hasta donde le sea posible, trascender su condición de parte y expresar de la manera y con la fundamentación más objetiva posible, las hipótesis o tesis que se ofrecen en esta ponencia. En todo caso vayan por adelantado, las disculpas por las eventuales inconsistencias para con este compromiso de honestidad intelectual. Ellas serán, en todo caso, resultado involuntario de la no siempre posible total vigilancia epistemológica de rigor.

2 Cabe aclarar al lector, que quien suscribe esta ponencia, ha estado personal y profesionalmente involucrado desde 1.993, en el rediseño y materialización del SINAPA desde una posición oficial en el órgano competente (ex Secretaría de la Función Pública, entonces de la Presidencia de la Nación y luego, de la Subsecretaría de la Gestión Pública en la Jefatura de Gabinete de Ministros).

## 4. Conclusiones y Proyecciones.

### 1.-PERSPECTIVA TEÓRICA GENERAL

El SINAPA es analizado desde una perspectiva global que focaliza en esta ponencia solo al diseño organizativo sancionado, e hipotetiza acerca de los resultados generales que ese diseño puede tener o llegar a tener en la conducta del conjunto de los funcionarios y demás actores sociales involucrados.

Debe quedar claro entonces que solo se mira a las “formas” diseñadas y al impacto que las características de esas formas tienen, o se suponen que pueden llegar a tener, en las interacciones posibles de los actores directamente involucrados (autoridades, trabajadores estatales, entidades sindicales, etc.).

Esas formas pueden ser consideradas como si fueran “señales de tráfico” a las que se supone que los actores deben respetar en el decurso de sus actividades y en el desarrollo de las estrategias requeridas para satisfacer sus necesidades, intereses y/a aspiraciones. De allí pues que se considera lectura evaluativo posible y legítima, proyectar la medida en que esas señales tienen mayor (o menor) probabilidad de afectar las conductas en orden a asegurar en una forma intencionadamente deseada o conveniente<sup>3</sup>. Si bien es igualmente legítimo reclamar un análisis del impacto real que el SINAPA ha tenido sobre el desempeño laboral de los funcionarios y sobre el nivel de rendimiento efectivo de los servicios públicos a cargo de los organismos respectivos, este emprendimiento desborda los estrechos límites que nos hemos impuesto en la presente exposición<sup>4</sup>.

En tal perspectiva cabría invocar al respecto, algunas precisiones que ofrece Prats i Catalá<sup>5</sup> al postular la distinción entre “Institución” y “Organización”<sup>6</sup>. Señala este autor que: “Ambas sirven para ordenar la acción individual y colectiva; pero lo hacen de manera diferente”. “Las instituciones existen principalmente en nuestras mentes, forman el capital social o cultura cívica...son sistemas de normas o reglas de juego que pautan las expectativas y comportamientos de los individuos y de las organizaciones...Las instituciones no se crean ni se cambian por decreto, plan o diseño. Podemos inferir en su evolución, pero a condición de reconocer su naturaleza de productos del proceso de evolución social...”. “Las organizaciones son también “órdenes” pero órdenes dirigidas al comportamiento de individuos específicos, creados para la consecución de fines u objetivos específicos, y susceptibles de ser prediseñados y alterados por planificación.

---

3 Esta motivación descarta un análisis empírico de las conductas y juegos reales manifestados en los años en que se desenvuelve el régimen a analizar. Aunque se ofrezcan algunas descripciones o juicios en el texto casos o circunstancias que el autor ha podido observar de manera directa o constatar debidamente. En este tipo de análisis se hace sentir la ausencia de tratamientos e investigaciones sistemáticas al respecto. Una aproximación abortada ha sido en el ámbito oficial la EPAOYE 99 – Encuesta Permanente de Actitudes, Opiniones y Expectativas del personal comprendido en el SINAPA – Abril 2001 – Dirección Nacional del Servicio Civil – Subsecretaría de la Gestión Pública – Secretaría de Coordinación General – Jefatura de Gabinete de Ministros.

4 En ese aspecto la ponencia se queda corta con relación a la noción meta jurídica de función pública que adopta la Carta, aunque vale sin embargo señalar, que la misma Carta adopta, como se verá más adelante, una clara orientación prescriptiva y no empírica.

5 Cfr. Los fundamentos institucionales del Sistema de mérito: la obligada sustitución entre función pública y empleo público. Joan Prats i Catalá. Documentación Administrativa Nº 241-242 Pág. 21 Enero-Agosto 1.995 Madrid España.

6 La Carta recoge similares perspectivas. Véase al respecto, Parágrafo 2

El análisis del SINAPA a presentar tendrá más que ver con esta última distinción al tratarlo cómo una organización que fue y es deliberadamente dispuesta para provocar supuestos comportamientos deseados para satisfacer un orden institucional más amplio conformado por componentes formales, y no sólo jurídicos, sino también y especialmente por componentes informales y culturales más profundos. En efecto, estos últimos son particularmente críticos al estar integrados "...por los modelos mentales y las expectativas que los funcionarios y los ciudadanos tienen acerca de lo que constituye el comportamiento adaptativo en la función pública".

Una vez más, apelando al autor citado, la Función Pública como institución, aparece como "...el conjunto de valores, principios y normas, formales e informales, que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos..."<sup>7</sup>. Consecuentemente, cualquier comportamiento deseado que se pretenda obtener será traducido en la clave que ese marco institucional más profundo (cultura) contiene, produciendo como consecuencia de ese choque, comportamientos reales en las más diversas orientaciones.

En estos sentidos, el SINAPA será visto en su dimensión organizativa como una pretensión por materializar una función pública moderna y a tono de las exigencias de meritocracia y profesionalización de la gobernabilidad democrática que el país necesita para asegurarse un papel digno en la historia del Siglo XXI.

De allí que también se coincida con Prats cuando afirma que "... la función pública es a la vez una cuestión de gobierno y de la sociedad. No cabe Función Pública moderna en una sociedad que no lo sea. Los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios sino de la convivencia social. Si la sociedad no los integra en la cultura cívica ni los exige consiguientemente y éticamente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente, Si las fuerzas sociales y la opinión pública no reconocen la necesidad y el valor social de la función pública será muy difícil que ésta se "reinvente"...<sup>8</sup>

La Carta Iberoamericana en estos aspectos recoge convergentes señalamientos pues prescribe que para conseguir un mejor Estado "...la profesionalización de la función pública"<sup>9</sup> es una condición necesaria.", pues este tipo de servicio civil, muestra relación positiva con los niveles de confianza ciudadana, la eficacia gubernamental, la lucha contra la corrupción, la capacidad de crecimiento económico sustentable<sup>10</sup>, el fortalecimiento institucional y la solidez del régimen democrático<sup>11</sup>.

Ahora bien, la Carta enumera los atributos que los servidores públicos de este tipo de función pública debieran reunir, entre ellos, "...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."<sup>12</sup> Para ello, la Carta se define como un marco de

---

7 Op. cit. pág. 23.

8 Op. Cit. pág. 20

9 Recuérdese que para la Carta, Función Pública es un término equivalente al de Servicio Civil.

10 En este sentido, cabría mejorar la exposición utilizando el término desarrollo antes que crecimiento. Cabría también efectuar un señalamiento más explícito a la equidad y justicia social, atento a las situaciones dramáticas que ofrecen nuestros países en esta materia.

11 Se usa la versión oficial del CLAD, localizable en su página <http://www.clad.org.ve>

12 Cfr. Pág. 2

referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país.”<sup>13</sup>, aunque con clara u definida orientación prescriptiva<sup>14</sup>.

Si bien la Carta predica sobre los sistemas de Función Pública en su compleja y completa integración (cfr. Parágrafo # 5), hemos de utilizar sus criterios y orientaciones para analizarlos en las manifestaciones relativas que se presentan en el ámbito específico de uno de los regímenes de encuadramiento y gestión de los servidores públicos civiles federales de la Argentina contemporánea.

A continuación se impone primero, presentar el conjunto de los principios y característica de la arquitectura prevista en el SINAPA.

## 2.-ENCUADRE GENERAL

La cantidad total de cargos nacionales presupuestados actualmente alcanza a una cifra de alrededor de 290.000 que comparada con la de 1990, 850.000 cargos, permite apreciar la profunda reforma acaecida<sup>15</sup> en los últimos años. En grandes números, de los 290.000 cargos presupuestados para la Administración Nacional, la amplia mayoría (89%) corresponde al Poder Ejecutivo Nacional (260.000) y, dentro de éste, el 77% constituye la Administración Centralizada. De estos 260.000 cargos, casi 150.000 corresponden a las fuerzas militares y de seguridad (Policía Federal, Prefectura Naval, Gendarmería, Policía de Establecimientos Navales, Policía Aeronáutica Nacional, Servicio Penitenciario Federal), lo que hace que los cargos con funciones civiles asciendan a 110.000<sup>16</sup>.

El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (en adelante SINAPA) reúne a una buena cantidad de empleados (25.000) de la casi totalidad de la Administración Central y de buena parte de la descentralizada y junto al Personal Civil de las Fuerzas Armadas y al de la Administración Federal de Ingresos Públicos-AFIP, por la reciente conjunción de la Dirección General Impositiva y la Administración Nacional de Aduanas, receptan la amplia mayoría de empleados federales.

Como régimen escalafonario y de carrera administrativa se inscribe en un marco normativo mayor. En efecto, la relación de empleo público está regulada, por primera vez en la historia del país, por una Ley (Nº 25.164), denominada Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, emitida por el Congreso Nacional en octubre de 1999<sup>17</sup>, y reglamentada por Decreto Nº 1.421 del 8 de agosto de 2002. Esta ley configura la serie de derechos, deberes y

---

13 Cfr. Op. cit. página 3 in fine del Preámbulo.

14 Véase al respecto, Parágrafo # 1 –Objeto- y, más concretamente, el inciso a).

15 El balance de esta reforma y del impacto que ha tenido en la historia del país excede en mucho este artículo. En lo que sí hay acuerdo y unanimidad es que la década orientada por la Presidencia del Dr. Carlos S. Menem ha introducido alteraciones radicales y significativas cuya proyección explica buena parte no solo de la situación presente sino la severa crisis sufrida por el país a fines del 2001.

16 El personal docente y no docente de las Universidades Nacionales no es contemplado pues no figuran en el Presupuesto Nacional atento al carácter autárquico de estas instituciones, al igual que el personal de los pocos bancos oficiales ni de algunas pocas empresas del Estado nacional.

17 Hasta ese momento y para el personal comprendido, regía un Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (Ley Nº 22.140) fruto de un decreto-ley de la dictadura militar del entonces.

principios básicos o mínimos que no podrán ser disminuidos por vía de la negociación colectiva.

Esa vía negociadora, otra novedad en la historia administrativa del país, quedó habilitada por Ley N° 24.185 de 1992 (Decreto reglamentario N° 447/93) para más de 50.000 personas, incluyendo al SINAPA. Por el Artículo 26 del Anexo de la Ley N° 25.164 se establece, además, que “el SINAPA vigente podrá ser revisado, adecuado y modificado de resultar procedente, en el ámbito e la negociación colectiva, con excepción de las materias reservadas a la potestad reglamentaria del Estado por la Ley N° 24.184. En los organismos previstos por dicho sistema deberán tener participación todas las asociaciones sindicales signatarias de los convenios colectivos de trabajo de conformidad con lo normado en la Ley N° 24.185”. Esa participación sindical viene siendo materializada, fuera del ámbito negociador, con la integración de la Unión Civil de la Nación y de la Asociación Trabajadores del Estado en la Comisión Permanente de Carrera del SINAPA, y en sus delegaciones jurisdiccionales.

Como resultado de la Ley N° 24.185 se ha acordado un primer Convenio Colectivo de Trabajo General, aprobado por Decreto N° 66 de enero de 1999, vigente hasta el momento por aplicación del principio de ultraactividad. Desde fines de 2003, no obstante, se haya en curso la negociación de un segundo Convenio General.

Dentro del actual Convenio Marco se han previsto negociaciones sectoriales por escalafón, habiéndose sido el del SINAPA, el primero en articularse. Actualmente se hayan en curso las negociaciones sectoriales respectivas habiéndose ya acordado los incrementos retributivos luego de más de diez años de congelamiento salarial.

En todo este marco normativo, numerosas prescripciones deben ser aplicadas al rediseño de los nuevos regímenes escalafonarios; muchas de éstas se inspiran del diseño y experiencia derivada del SINAPA (cfr. Título de Carrera Administrativa del Anexo I del decreto N° 66/99), motivo consecuente para que sea de utilidad toda reflexión al respecto.

De lo expresado se deduce la importancia cuanti y cualitativa relativa del SINAPA y el intento de promover la institucionalización de un marco normativo específico para el empleo público nacional caracterizado por los principios del sistema de mérito. El mismo nombre del Sistema Nacional (“Profesión Administrativa”) procura reflejar esa inspiración general.

Como contexto mayor a tener en cuenta, resalta que esa institucionalización se ha ido desplegando una clara línea democratizadora de las relaciones laborales al consagrar un marco de negociación colectiva de trabajo en buena parte de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional. Desde el 1° de abril de 2004, la segunda entidad sindical de alcance nacional, ATE, ha firmado el referido Convenio Colectivo de Trabajo General por lo que se consagra el involucramiento de todos los actores directamente concernidos facilitando la relegitimación de todos estos institutos.

Para una mejor ilustración, de la mayor parte del panorama del empleo público federal, se ha clasificado al personal público según el régimen laboral que encuadra su relación de empleo. Así, por un lado, debe distinguirse al personal regulado por la ya nombrada Ley Marco de

Regulación del Empleo Público Nacional, N° 25.164<sup>18</sup>, de quienes están regidos por la Ley de Contrato de Trabajo, N° 20.744, de plena aplicación en el sector privado. Junto a ellos, coexisten algunos pocos extraescalafonarios y otras modalidades de empleo residuales.

Por otro lado, también deben contemplarse al personal que puede estar, o no, habilitado para negociar colectivamente sus condiciones de trabajo. La legislación argentina permite a ciertos contingentes negociar por la Ley N° 14.250, propia del sector privado, o, por la citada Ley N° 24.185 que regula específicamente las negociaciones en el Sector Público Nacional. Del Cuadro adjunto se observa que un 61% ha quedado comprendido en la nueva Ley Marco aunque otro 31% continúa bajo la Ley de Contrato de Trabajo, y que el 89% está habilitado para negociar colectivamente las condiciones de trabajo: 62% bajo un régimen específico del Sector Público y el resto, bajo un régimen común con el sector privado. Del 11% no autorizado a negociar colectivamente, la mayoría está encuadrada bajo la Ley Marco.

Un intento provisional de clasificación del personal civil por el tipo principal de actividad y sector institucional para el que labora permite observar que un 23% del personal civil del Poder Ejecutivo Nacional presta servicios en y para instituciones militares (PECIFA) o de seguridad, los que sumado al personal uniformado, totalizan 172.661 cargos (67% del total de cargos presupuestados). Cerca del 30% atiende a la recaudación fiscal (impositiva y aduanera) y de los fondos de jubilaciones y pensiones (DGI, ANA, ANSES, etc.), y se rige por la Ley de Contrato de Trabajo y negocia con el régimen del sector privado. Otro 13% atiende al desarrollo de la investigación y desarrollo tecnológico pero el personal ligado a la administración o a la regulación, en especial de servicios públicos privatizados, apenas representa el 2%, poco más que aquéllos ligados a la conducción política o gerencial de áreas de la Administración. En casi todos los casos, también se regulan por la Ley de Contrato de Trabajo y pocos negocian colectivamente sus condiciones laborales. Las cifras y proporciones son claras y evidentes respecto del perfil funcional que ha venido adquiriendo la Administración Nacional desde los años 90, datos y tendencias a considerar.

---

18 Su texto y el del decreto reglamentario puede obtenerse en <http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/normativa/docs/LEY%20MARCO%20Y%20REGLAMENTACION.pdf>

| CARGOS CIVILES PRESUPUESTADOS |                     |                                  |                                |                   |               |
|-------------------------------|---------------------|----------------------------------|--------------------------------|-------------------|---------------|
| RÉGIMEN LABORAL               |                     | RÉGIMEN DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA |                                | NO CONVENCIONADOS | TOTAL         |
|                               |                     | LEY N° 24185<br>SECTOR PUBLICO   | LEY N° 14250<br>SECTOR PRIVADO |                   |               |
| FUERA DE LA LEY N° 25164      | EXTRAESCALAFONARIOS |                                  |                                | 784               | 784 (0.7)     |
|                               | OTROS               |                                  |                                | 2.542             | 2.542 (2.3)   |
| LEY N° 25164                  |                     | 66.766                           |                                | 0                 | 66.766 (60.5) |
| LEY CONTRATO TRABAJO          |                     | 1.519                            | 30.077                         | 2.445             | 34.041 (30.9) |
| OTRAS MODALIDADES             |                     |                                  |                                | 6.155             | 6.155 (5.6)   |
| TOTALES                       |                     | 68.285 (62%)                     | 30.077 (27%)                   | 11.920 (11%)      | 110.288       |

## 2.1.-ARQUITECTURA ESCALAFONARIA DEL SINAPA<sup>19</sup>

Los cargos, puestos de trabajo o funciones en el SINAPA se organizan en dos tipos: a) los cargos simples, y, b) los cargos incorporados al Nomenclador de Funciones Ejecutivas.

Los cargos y sus ocupantes se organizan en tres Agrupamientos: General, Científico Técnico y Especializado, en estos dos últimos con un claro intento de privilegiar profesionales de alta calidad en sus respectivas áreas de actuación, aunque el Agrupamiento General comprende a más del 90% del personal

Todos los cargos y sus ocupantes se escalonan en solo 6 niveles (de la A a la F) según grado de complejidad, autonomía y responsabilidad de sus funciones<sup>20</sup>. Esos niveles escalafonarios están asociados a también solo seis niveles de salarios básicos expresados en una tabla de puntos para resguardar las distancias salariales entre las jerarquías funcionales y por lo tanto, escalafonarias. En el Agrupamiento Especializado, solo se revista en los niveles A y B. La simplicidad es evidente y la transparencia en las retribuciones también.

<sup>19</sup> El texto completo del SINAPA puede obtenerse en

[http://www.sgp.gov.ar/sitio/institucional/normativa/docs/normativa\\_sinapa.PDF](http://www.sgp.gov.ar/sitio/institucional/normativa/docs/normativa_sinapa.PDF)

<sup>20</sup> En el escalafón anterior se utilizaba una escala de 1 a 24 categorías con tramos superpuestos para grupos administrativos, profesionales, técnicos o de apoyo.

Los cargos “ejecutivos” se ordenan por nivel de criticidad entre el nivel I y el V, aunque no hay norma restrictiva para la apertura de otros niveles inferiores. Estos cargos correspondan a puestos de Dirección Nacional o General, Direcciones simples y Coordinaciones de envergadura. Como se verá más adelante, configura un régimen especial de alta dirección pública.

## 2.2.-RÉGIMEN DE CARRERA ADMINISTRATIVA DEL SINAPA<sup>21</sup>

1. También resalta la simplicidad de los criterios utilizados y la fuerte apuesta a depositar la responsabilidad de la promoción en lo que decida hacer el trabajador para con su carrera.
2. El acceso a un nivel escalafonario desde fuera de la Administración, o el pase de un trabajador a un nivel escalafonario superior, suponen la realización de concursos de méritos y capacidades, con fuentes de reclutamiento general o abierto según los casos. El ingreso de una persona se realiza en el nivel escalafonario del cargo concursado (es decir, se privilegia el encasillamiento funcional antes que el personal<sup>22</sup>). El ascenso o promoción vertical hacia un nivel superior también procede entonces, solo por concurso. En ambos casos, la decisión se ve que recae en la persona<sup>23</sup>.
3. El trabajador puede desarrollar toda su carrera dentro del nivel escalafonario al que accedió, promoviendo de grados (u horizontalmente). Pero ello también depende de su esfuerzo: debe reunir cierta cantidad de calificaciones “buenas” por la evaluación anual de su desempeño y cierta cantidad de créditos (horas) de capacitación. Cuando reúne ambas cosas, promueve sin que autoridad alguna pueda interferir en ello. Si se obtiene calificaciones muy altas, el tiempo de espera entre grados se acorta. La mera antigüedad como criterio de promoción ha sido expresamente abandonada pero, además, a partir del Convenio Colectivo citado, prohibido (cfr. Artículo 47 del Convenio Colectivo de Trabajo General Decreto N° 66/99).

De lo expresado queda claro que solo el mérito<sup>24</sup> (la idoneidad y el rendimiento laboral) se constituye en criterios excluyentes para el ingreso y promoción vertical u horizontal del trabajador. La aplicación de estos criterios supone una fuerte apuesta por la despolitización de la carrera funcionaria. En efecto, su ingreso por concurso público y su avance horizontal por la mera satisfacción de dos requisitos: el buen desempeño laboral y la propia capacitación del trabajador. Si bien la calificación anual es obligación del empleador, éste solo puede calificar el desempeño laboral que aquél ha efectuado<sup>25</sup>. Asimismo, es el funcionario quien tiene bastante libertad para decidir en qué momento participa de las

---

21 Una descripción de las características de los funcionarios SINAPA puede leerse en <http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/informes/docs/boletin03.pdf>

22 Ello es consistente con la adopción del criterio de “puesto de trabajo” y no de “Cuerpo” usado para estructurar el régimen bajo análisis. En general, se observa aún en materia retributiva que un principio ordenador clave de todas estas realidades es el que establece que “cada uno vale por lo que hace y no por lo que es”.

23 Claro que ello supone la existencia de “oportunidades” que se ven severamente restringidas cuando el descongelamiento indiscriminado de vacantes impide ese ejercicio de promoción.

24 Va de suyo que se supone que el funcionario no comete infracciones pasibles de aplicación del régimen disciplinario que motive su cesantía o exoneración.

25 Aún cuando la evaluación del desempeño sea usada para “castigar”, el régimen recursivo en sede administrativa, e incluso la vía judicial, permite equilibrar los eventuales excesos. En todo caso, la evidente deficiencia observada en muchas calificaciones perjudica directamente a la Administración, e indirectamente al contribuyente, antes que al propio trabajador.

actividades de capacitación, sean éstas provistas por la propia Administración o, mediante un régimen de equivalencias, las que él mismo se procura en cualquier institución pertinente. Que el salto de grado, que implica un adicional salarial, no dependa de decisión externa al mero cumplimiento de los requisitos ni a disponibilidad de vacante o financiamiento es otro punto clave en el intento despolitizador y una de las bases fundamentales de la fórmula meritocrática asumida.

Este diseño supone costos y exigencias considerables. Entre ellas, deposita una fuerte exigencia hacia el cumplimiento honesto de los procesos de selección del personal y en la calidad del proceso evaluador del desempeño, genera una fuerte demanda cuantitativa y cualitativa para la provisión de actividades de capacitación y requiere una fuerte disciplina en los gastos, y su adecuada proyección, para atender los incrementos ahora fácilmente previsibles.

Más profundamente, apunta a un fuerte cambio cultural en los propios trabajadores más propensos a valorar la “antigüedad” como criterio de promoción y a la “titulación” académica como forma de reconocimiento de los méritos y esfuerzos individuales.

Actualmente se hace sentir la necesidad de enriquecer este régimen de mérito incorporando una perspectiva que valore crecientemente más el nivel “competencial laboral” del empleado antes que la capacitación y la mera evaluación del desempeño. En efecto, la capacitación aún bien orientada siempre tendrá una aspiración de aplicabilidad o transferencia ideal al trabajo. La evaluación del desempeño aún efectuada adecuadamente solo constata comportamiento histórico pues habrá que avanzar en la comprobación de potenciales y de conocimientos prácticos en acción<sup>26</sup>.

### 2.3.-SISTEMA DE SELECCIÓN DE PERSONAL<sup>27</sup>

Sólo se analiza el régimen de concursos para acceder a los cargos simples, régimen que debe asegurarla ponderación de los “conocimientos, habilidades y aptitudes” para dar lugar al orden de mérito respectivo.

- 1) Solo se receptan dos fuentes de reclutamiento bajo un denominado sistema “general” y otro “abierto”. Este último abarca a todo ciudadano que reúna los requisitos exigidos mientras que el primero convoca a los funcionarios públicos del orden nacional, provincial o municipal. La primera característica formal es su gran “apertura”, pues aún en las convocatorias generales, se implica una población habilitada de miles de personas. Para el Agrupamiento Especializado y el nivel inicial de los profesionales (C) siempre se debe convocar de manera abierta. El inicial sistema “interno”, llamado dentro de la dependencia en la que se encontraba la vacante, fue derogado para mantener el mayor nivel de apertura y competencia.

---

26 Ello podría dar lugar a la inserción del concepto de “tramo” o “escalón” dentro de la promoción horizontal. Ya no solo se trataría de saltar de “grado” sino que a cada tantos grados, habría que certificar la mayor “madurez laborativa” dentro de la especialidad o tipo de función ejercida. Se trata en síntesis, de que la arquitectura de la carrera refleje las etapas en la maduración de la vida laboral del trabajador.

27 Puede consultarse en <http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/concursos/docs/manualseleccion.pdf>

- 2) El órgano selector es un Comité compuesto por los integrantes de la Delegación Jurisdiccional de la Comisión Permanente de Carrera y por especialistas convocados según el tipo de cargo a cubrir. Se suman además veedores gremiales y de organismos oficiales relacionados con la problemática de género y la discapacidad. Esta conformación presenta debilidades manifiestas al carecer sus integrantes de la debida preparación como selectores. Que buena parte de ellos pertenezcan a la jurisdicción de la vacante, es otro factor potencialmente distorsivo. La ausencia de un Nomenclador de Puestos y de perfiles estandarizados lleva a que se los deba definir caso a caso, lo cual constituye otro factor debilitante de la debida calidad e imparcialidad.
- 3) Los procesos suponen aprobar etapas sucesivas y progresivamente excluyentes. En este aspecto, la posibilidad actual de evaluar la pericia técnica durante la entrevista personal es otra debilidad a manifestar. No obstante al estar habilitado el procedimiento recursivo con efectos suspensivos para el nombramiento del candidato ayuda a corregir las distorsiones o anomalías del proceso.

Hasta junio de 2003, se efectuaron 8.331 procesos de selección, lo que representa casi un tercio del total de cargos SINAPA, 80% de los cuales tuvo por objeto cubrir cargos simples, el 39% por convocatoria abierta. Sin embargo, ha sido despaseado en el tiempo, pues el 66% se celebró entre 1993 y 1996 cuando desde el año 2000 a la fecha, sólo se hayan celebrado el 3,3% del total consignado<sup>28</sup>. Aún así, en un país en el que no era frecuente esta modalidad de acceso a la función pública, las cifras señalan el avance relativo efectuado<sup>29</sup>.

## 2.4.-SISTEMA DE CAPACITACIÓN

El SINAPA ha supuesto y exigido una fortísima inversión y una vasta movilización en/de las capacidades de los funcionarios. La relación estrecha entre la capacitación y la promoción en la carrera administrativa provocó un fuerte estímulo y un severo incremento de la demanda. Ello exigió el aumento sustancial de las actividades que el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) debió efectuar, también en compensación por las debilidades iniciales de las jurisdicciones y entidades, las que a medida que fueron compensadas, permitió al INAP regresar a un papel más rector que ejecutor.

1. El funcionario debe completar sus créditos (una hora es igual a un crédito) de capacitación para promover. La inscripción a los cursos depende en buena medida de su voluntad, pero también queda exigido por las necesidades de la organización en la que presta servicios pues las actividades deben ser pertinentes con su realidad laboral y ello es asegurado por la autorización o validación de la inscripción por parte de su superior. Por el otro, las actividades van siendo cada vez más encuadradas en un Plan Institucional de Capacitación (PIC) que integra, entre otros elementos, el qué y el cuándo efectuar actividades al compás de las necesidades y demandas de la organización.

---

28 Puede leerse su Informe completo en Los Procesos de Selección de Personal en el SINAPA. Algunas características significativas de los procesos convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 6 de junio de 2003. ONEP – SGP – Jefatura de Gabinete de Ministros – Julio 2003 – Buenos Aires – Argentina.

29 Puede leerse su Informe completo en Los Procesos de Selección de Personal en el SINAPA. Algunas características significativas de los procesos convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 6 de junio de 2003. ONEP – SGP – Jefatura de Gabinete de Ministros – Julio 2003 – Buenos Aires – Argentina

2. Las actividades se estructuran en función de las especificidades de cada organismo (actividades específicas) pero también en función del nivel escalafonario de los empleados en Programas diferentes. Se instrumentó también un sistema de equivalencias para las actividades que el propio trabajador realiza fuera del Sistema Nacional de Capacitación permitiéndole validar sus propios esfuerzos e inversiones en esta materia<sup>30</sup>. A ello se suma una creciente tendencia a usar esquemas andragógicos no formales de capacitación hasta el extremo de admitir actividades de autodesarrollo profesional como válidas para la acreditación respectiva. La habilitación del sistema de equivalencias por actividades realizadas fuera del Sistema Nacional de Capacitación intentó ser, en su momento, solo una vía de descarga de este atascamiento. Posteriormente esta modalidad fue vista como una que reconoce la responsabilidad y capacidad del propio trabajador para planear y ejecutar su propia actualización profesional (ver anterior punto).

Se observa que la inversión en el capital humano es un pilar del Sistema que se realimenta al intentar ligar las necesidades de la organización con el interés del funcionario. Se pretende con ello superar la visión meramente instrumentalista o adiestradora de la capacitación pero también avanzar en una formación permanente que asegurara empleabilidad al trabajador y flexibilidad y adaptabilidad a las organizaciones públicas.

En todos estos aspectos habrá que seguir la materialización del creado por Ley N° 25164 y su decreto reglamentario, Fondo Permanente de Recalificación Laboral con composición y administración paritaria.

## 2.5.-RÉGIMEN DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO<sup>31</sup>

Desde 1991 se inició el diseño y puesta en ejecución de este Sistema intentando considerar especialmente las características propias de la Administración Pública Nacional (gran número de trabajadores, heterogeneidad en las funciones desempeñadas, cultura administrativa y debilidad de los órganos de administración de personal en cada organismo). En esa etapa se diseñó un único sistema, pero para 1994 ya se había diseñado uno específico para los funcionarios ejecutivos.

Para la evaluación del personal en cargos simples se diseñó un modelo basado en el método de factores, definidos especialmente para ponderar y evaluar las características aptitudinales, actitudinales y de desempeño laboral anual genérico del trabajador, de acuerdo con seis niveles de evaluación adoptados en función de las tareas que realiza. Cada factor es evaluado en una escala de cinco posiciones. Se evalúa anualmente a quienes gozan de estabilidad y seis meses como mínimo de desempeño efectivo en el período de evaluación que usualmente abarca el año calendario.

El superior inmediato del empleado completa el formulario con carácter de informante, pero interviene un Comité de Evaluación conformado por el Titular de la Unidad de Evaluación

---

30 Se reconoce un crédito de capacitación por cada hora de curso efectuada siempre que la actividad de capacitación satisfaga con una serie de requisitos de calidad académica a evaluar por el INAP.

31 Consultar Los procesos de evaluación del desempeño del personal del SINAPA entre 1992 y 2002 – julio 2003. ONEP. Subsecretaría de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros. Pueden consultarse en <http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/regimenes/evaluacion/docs/manualeva.pdf>

(Dirección Nacional, General o equivalente) y entre dos y cuatro personas que le dependen jerárquicamente. Cuando no sea posible formar dicho Comité, las evaluaciones son realizadas por el superior inmediato en carácter de Autoridad Interviniente. Todos los que intervienen son personalmente responsables de la imparcialidad y objetividad en la evaluación.

La calificación está formada por cinco posiciones (desde Muy Destacado a Deficiente). Rige un sistema de cupos para las calificaciones basado en el método de la distribución forzada. El Comité o evaluador que considera necesario y justo sobrepasar esos límites puede requerir la autorización superior, fundando su pedido. Dentro de los siete días hábiles de resueltas las calificaciones, el superior inmediato debe comunicar a sus subordinados los resultados mediante entrevista individual obligatoria para permitir conocer los fundamentos de la calificación y concordar iniciativas y futuras líneas de acción para mejorar el servicio público.

Los veedores gremiales colaboran con la correcta aplicación del procedimiento buscando asegurar el debido resguardo de los derechos de los empleados. Las calificaciones que observe serán derivadas a la Delegación Jurisdiccional antes de su notificación y se instrumentó la figura del Coordinador Técnico de Evaluación de Desempeño como especialista encargado de la administración e implementación del régimen y responsable de asesorar a evaluadores y evaluados.

Este régimen ha ido adaptándose a medida que se iba ganando experiencia, aunque su conflictividad intrínseca, derivada de la confrontación de dos apreciaciones acerca del desempeño de cada trabajador, ha estado presente todo el tiempo. Por un lado cabe señalar que la falta de habitualidad en la planificación operativa y en la distribución de cargas de trabajo refuerza el uso del método de factores que acentúa la tendencia a la apreciación subjetiva intuitivamente fundada. La falta de una habitualidad evaluadora y de una cultura del diálogo y la participación llevan a vivir el proceso evaluador como amenazante y por ende, peligroso, pese a que los porcentajes de calificaciones inferiores prácticamente son despreciables. La tendencia a sobrevalorar incidió en la decisión de implantar el sistema de distribución forzada. Si bien se reconoce como freno eficaz, su utilización no razonada por parte de los evaluadores tiende a depreciar calificaciones de manera grosera para no tener que pedir y justificar ampliaciones de los cupos. En ello se manifiesta la impericia relativa que aún posee buena parte de los evaluadores en la Administración.

Importa señalar no obstante que, a julio de 2003, se habían completado 428 procesos evaluatorios, lo que implicaba un 86% de cumplimiento a lo largo del período 1992 a 2002. El grado de cumplimiento ha variado en el tiempo pues, hasta 1999, se había completado casi el 100% de las calificaciones, cifra que desciende en el 2000, 2001 y 2002, al 83, 67 y 25%, respectivamente. El 71 % del personal ha sido evaluado por completo (durante todos los 11 años) o sólo le falta completar la del último período (2002). Solo un 7 % no ha sido calificado por más de tres períodos, afectando sólo a dos organismos<sup>32</sup>.

---

32 Ver al respecto en <http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/normativa/docs/incentivos.pdf>

## 2.6.-RÉGIMEN DE CARGOS EJECUTIVOS<sup>33</sup>

Estos cargos están dedicados a la conducción de sectores con alta incidencia en la gestión de políticas públicas, prestación de servicios esenciales a la comunidad, manejo de recursos presupuestarios o acciones de reforma del Estado. Deben ser incorporados a un Nomenclador específico mediante resolución conjunta de la Subsecretaría de la Gestión Pública y la Secretaría de Hacienda.

1. Una cuestión trascendente es la regulación de la vida administrativa de los funcionarios seleccionados para ocupar estos cargos. Son seleccionados mediante un proceso de meritación de postulantes que culmina en una terna de la cual la autoridad superior puede escoger al designado bajo convocatoria pública abierta. Dicha selección se lleva a cabo en un proceso organizado y conducido por un Comité de cinco miembros designados ad hoc, entre el titular de la jurisdicción y entidad y el de la Subsecretaría de la Gestión Pública. La poca configuración del proceso de selección constituye un punto de manifiesta debilidad que contribuye a deslegitimar desde el origen a la designación del funcionario. La completa descentralización del proceso ha contribuido a una heterogeneidad entre las jurisdicciones y a fuertes presiones internas en la realización de estos procesos.
2. Una vez designado el titular del cargo, este goza de una estabilidad de cinco años en el ejercicio de su función ejecutiva, extensibles por dos años más de contar con calificaciones destacadas. Sólo puede ser removido durante ese término, por razones disciplinarias, por calificación deficiente o por supresión del cargo, en este último supuesto, siempre que no se recree un cargo equivalente. Esta "protección" en el ejercicio de la función ejecutiva es llamativa pues la extensa duración hace razonar que el interesado permanecerá más tiempo que la autoridad que lo designó. Más llamativo es este arreglo institucional si se piensa que los cargos son de hasta la jerarquía de Director Nacional o General<sup>34</sup>.
3. Son evaluados en su desempeño laboral por la Autoridades Superiores, sobre la base de una planificación anual por objetivos y resultados ligados a la gestión del organismo en el que prestan servicios. Existe una evaluación parcial hacia la mitad del período y el funcionario deber rendir cuenta por escrito de sus actividades, logros y fracasos.
4. Sus actividades de capacitación gerencial está a cargo de un programa específico bajo orientación del INAP (Programa de Alta Gerencia Pública y Formación Superior).
5. Perciben un Suplemento específico mientras ejerzan efectivamente el cargo. Estas mayores retribuciones buscan atraer a los cuadros administrativos existentes pero también a personas del sector privado. El suplemento representa una buena proporción de sus ingresos.

---

<sup>33</sup> Ver al respecto para más ilustración <http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/informes/docs/funcionesejecutivas2003.PDF>

<sup>34</sup> Ya se ha mencionado antes que el hecho de que todos los cargos de este nivel se hayan incorporado al régimen comentado y por lo tanto incorporados al régimen de carrera es otra uniformación inconveniente. Asimismo, deberá respetarse el espacio organizacional de muchos de estos cargos que si bien están en la estructura organizativa de las entidades públicas responden a exigencias políticas que ameritan que sea cubiertas de forma extraescalafonaria.

La duración de la estabilidad<sup>35</sup> en la función es de por sí un elemento positivo al permitir horizontes de planeamiento y aprendizajes respectivos. Pero la duración tan amplia ha llevado a rigidizar situaciones, con su carga de tensiones ante el recambio de autoridades y equipos de trabajo<sup>36</sup>. La uniforme duración de todos los cargos ejecutivos no responde a las diversas situaciones existentes ya que la criticidad de algunas de ellas dura menos de los cinco años previstos<sup>37</sup>.

También la evaluación del desempeño se ha visto fuertemente afectada por la ausencia en general de planificación en la Administración y, en algunos casos, a las inestabilidades de las autoridades políticas. Como consecuencia, se debilita la motivación y exigencia para planificar y para exigir y rendir cuenta de los resultados. Ello se constata en el porcentaje de procesos de evaluación completados entre 1992 y el 2002. Para las funciones ejecutivas es del 72% (total 325 procesos) mientras que las evaluaciones de los funcionarios en cargos simples trepa al 86% (total 428 procesos).

a) El régimen ha quedado severamente afectado por la suspensión de los procesos de selección. A las alteraciones sociales que el país ha sufrido desde el 2001, debe sumarse el cambio del Gobierno Nacional en 1999 con su inicial desconfianza a funcionarios ejecutivos designados por la gestión anterior. El Gobierno durante 2002/2003 entendió, por la transitoriedad de su gestión, como no conveniente convocar a procesos de selección para estos cargos críticos. Estos impactos son claramente visibles. Sólo estaban ocupados el 80% de los 1116 cargos nombrados al 16 de mayo de 2003, pero sólo el 56% de los ocupados estaban a cargo de personas designadas conforme al régimen. Por el contrario, el 24% estaba a cargo de personas designadas transitoriamente<sup>38</sup>.

El régimen previsto para el acceso y ejercicio de estos cargos representa por su magnitud y trascendencia, el más fuerte impulso hacia la materialización de un sistema de gerencia o alta dirección pública muy poco frecuente a nivel nacional.

## 2.7.-RÉGIMEN RETRIBUTIVO<sup>39</sup>

Hasta donde ha sido desarrollado presenta tres características positivas generales: Simplicidad y transparencia, Reflejo salarial de la jerarquía funcional mediante la escala de puntos<sup>40</sup>, y cierta primacía de los conceptos ligados al ejercicio efectivo de funciones, esto es, se privilegia el pago por el tipo de actividad concretamente realizada.

---

35 Un aspecto a analizar más detalladamente es el hecho por el que la persona seleccionada para un cargo ejecutivo no solo adquiere la estabilidad funcional señalada sino que también adquiere condición de funcionario público (estabilidad en el empleo). Habrá que analizar las conveniencias de esta circunstancia.

36 Ello dio lugar a que en cambio del Gobierno Nacional, se dispusiera por Ley N° 25.344 (artículo 5°), la autorización para que el Poder Ejecutivo Nacional pudiera desplazar a los funcionarios ejecutivos de los tres primeros niveles de criticidad.

37 No es razonable juzgar que todos los cargos deban tener la misma duración de estabilidad pues la criticidad invocada para su inclusión en el Nomenclador no es uniforme.

38 Puede leerse el detalle de estas realidades en Algunas características de la distribución de los cargos incluidos en el Nomenclador de Funciones Ejecutivas del SINAPA – mayo 2003. ONEP. Subsecretaría de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros.

39 Ver al respecto en <http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/normativa/docs/incentivos.pdf>

40 Esto se ha visto distorsionado por varios factores internos y externos al Sistema. Ejemplo de externos son además de ciertos suplementos extra SINAPA, el pago de tickets canastas, horas censales, electorales y similares, en algunos

## 1. Cuatro tipo de retribuciones lo conforman:

- ✓ Una asignación básica de nivel escalafonario cuya cuantía surge del producto de una cantidad de puntos (“unidades retributivas”) por el valor monetario de cada punto.
- ✓ Adicionales “de grado” (como resultado de la promoción), “de mayor capacitación” (para quienes deben poseer títulos no inferiores a terciario para ejercer cargos de nivel C y ahora también D) y por Ejercicio Profesional (niveles A y B),
- ✓ Suplementos por trabajar en “zona” de diversa dificultad, por ejercer “función ejecutiva” (y mientras se la ejerza), cargos de “jefatura” (niveles C y B con 10 ó más empleados permanentes a cargo) y por realizar ciertas “funciones específicas: Estas deben ser incorporadas a un Nomenclador, previa determinación de su motivación y valoración relativa.
- ✓ Bonificación por Desempeño Destacado pagadera hasta el 10 % de los empleados evaluados en el año.

Aún no se ha establecido suplemento por el desempeño en condiciones laborales riesgosas o peligrosas (artículo 77) ni incentivos para premiar productividad o iniciativas orientadas a la mejora del rendimiento de la Administración (artículo 76). El régimen pues, no ha sido completado todavía.

2. Los adicionales y suplementos consisten en un porcentaje determinado formalmente, de la asignación básica del nivel escalafonario. Nuevamente, la búsqueda de simplicidad, transparencia y proporcionalidad de su determinación, es evidente<sup>41</sup>.
3. La asignación de los adicionales, suplementos o bonificaciones supone la intervención de los organismos de administración propia del SINAPA (Comisión Permanente de Carrera y sus Delegaciones en cada Ministerio u Organismo Descentralizado). La centralización en la COPECA, previo tratamiento local de las actuaciones, ha supuesto el criterio de controlar posibles excesos aunque también ha contribuido a la lentitud en el reconocimiento de las situaciones, que desmerece el incentivo buscado.

En el caso del suplemento por funciones específicas se detectan varias situaciones no deseadas, a saber, funciones o puestos de trabajo aún no incorporados a pesar de especial trascendencia y otras en cambio que han dejado de ameritarlo.

En apretada síntesis, la relativa simplicidad de las normas que regulan el acceso, promoción y retribución de los funcionarios del SINAPA y el régimen específico dedicado a los que ejercen cargos superiores no deja de ser un aspecto interesante. Normas simples, claras y bastante precisas se hacen, por eso, más entendibles, cumplibles y por ello, exigibles.

---

organismos, o los aumentos de suma fija para todos o para ciertas franjas de la Administración. Factores internos han sido la modificación por acta acuerdo paritario para la escala de puntos del Nivel F en 1999. En todo caso el efecto a evitar es el aplanamiento de la pirámide salarial que tanto daño produjo en otros tiempos. Recientemente, 1º de julio de 2005, esta tendencia comienza a revertirse

<sup>41</sup> La única excepción es la determinación del valor del adicional de grado resultante del sistema de puntos ya comentado. El suplemento por Zona de escasa aplicación real por la concentración de funcionarios en la Capital, consiste en la aplicación de un coeficiente al total de las unidades retributivas (puntos) percibidas.

Miles de concursos, tanto para ingresar a la Administración o para subir de nivel, siete años de evaluación de desempeño para más de 20.000 trabajadores, cientos de miles de créditos de capacitación y promociones de grado abonadas han concretado los principios expuestos, permitiendo una experiencia sensible a miles de funcionarios, de las mejorías introducidas. Ello no ha estado exento de errores, incumplimientos, distorsiones y vacilaciones. En estas cuestiones se percibe la existencia de factores institucionales o culturales, de valores, expectativas y modelos mentales, propios de épocas pasadas que pugnan por apropiarse de las nuevas normas para acomodarlas o “retraducirlas” a su arbitrio o bien expresados en comportamientos y prácticas contradictorios con las nuevas reglas de juego.

Aún se debe pelear para evitar que el amiguismo no influya en la selección del personal, para que el parcialismo no distorsione o ritualice la evaluación del desempeño, que el ofertismo no estructure la política de capacitación, para que los jefes fijen adecuados objetivos y metas a su personal y hagan de la dignificación y efectividad del desempeño laboral de los trabajadores a su cargo una responsabilidad primaria e indelegable, que los políticos asuman la conducción del personal directivo preexistente, aunque no haya sido escogido por ellos, que los funcionarios ejecutivos asuman la subordinación debida a sus nuevas autoridades con la misma lealtad, compromiso e imparcialidad con que lo venían haciendo.

La lista de errores puede ser larga pero importa resaltar más el sentido de marcha y construcción que de impaciencia y crítica en una tarea que hace a la construcción histórica de una institución clave para la gobernanza de toda sociedad que se precie de autónoma y democrática cual es la administración profesional de sus recursos y políticas públicas.

En todo caso importa señalar que al margen de las deficiencias, miles de funcionarios han experimentado el cumplimiento más o menos estricto de las normas establecidas en materia de servicio civil de carrera. En un país donde era, y es, habitual la disonancia o ignorancia entre normas y prácticas, esos logros no parecen haber sido poco significativos. Aún los incumplimientos son más sentidos y sufridos por la traición de la realidad distorsionante o distorsionada por la arbitrariedad, la impotencia, la ignorancia o la inconsecuencia de los actores relevantes en esta problemática.

### 3.- EL SINAPA A LA LUZ DE LA CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Permítase ensayar una proyección de lo descripto sucintamente en la sección anterior con los criterios, principios y requerimientos planteados por la Carta.

En el epígrafe # N° 7 se enuncian los Criterios Inspiradores y en el # 8, los Principios Rectores de todo sistema de Función Pública. En el Cuadro siguiente N° 1, se enumeran en la primera columna, y en la segunda, se ofrecen los comentarios apreciativos a la luz de lo observado en el SINAPA.

En el Cuadro N° 2 se evalúa el acercamiento relativo con relación a los llamados Requerimientos Funcionales de los Sistemas de Función Pública que plantea la Carta.

CUADRO N° 1

| CRITERIOS ORIENTADORES                                                                | ELEMENTOS DEL SINAPA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos | 1. El desarrollo de la carrera administrativa está puesto bajo control y responsabilidad principal del trabajador.<br>2. Las inversiones y exigencias en materia de capacitación.<br>3. El pago de suplementos, adicionales y bonificaciones por tarea o función desempeñada aunque se observan retrasos en el poder de compra de los trabajadores.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 2. Políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano.         | 4. La capacitación como deber pero también como derecho que permite promover de grado dentro del nivel escalafonario en el que revista la personal (créditos de capacitación mediante actividades formales y no formales).<br>5. La evaluación del desempeño laboral aunque no ligada a la apreciación estricta de competencias laborales.<br>6. Carencia de evaluación de potencial y de itinerarios de carrera o rotación de funciones.                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 3. Profesionalidad del personal                                                       | 7. La capacitación masiva y el reconocimiento de los estudios formales como parte de los requisitos de promoción<br>a. La existencia de programas de capacitación específica.<br>8. La promoción de profesionales universitarios a través del pago del “adicional por mayor capacitación”, del “adicional por ejercicio profesional” y de los suplementos específicos para el personal de los Agrupamientos Científico Técnico y Especializado.<br>9. No obstante, se carece de políticas más focalizadas en esta cuestión                                                                                                                                                                                                    |
| 4. Estabilidad del empleo publico y protección frente a la destitución arbitraria     | 10. La Ley N° 25.164 y el Convenio Colectivo aseguran el principio constitucional (art. 14 bis) de la estabilidad en el empleo público (que consiste además, del nivel escalafonario y la retribución correspondiente). No puede ser desplazado el trabajador a más de 50 Km. de su destino original sin su autorización. Puede ser asignado a otros puestos de trabajo acordes con su nivel escalafonario sin que haya menoscabo moral ni económico.<br>11. No puede ser despedido más que por causales previstos en la ley y en el convenio, entre las que se destacan el desempeño deficiente reiterado o la supresión del cargo presupuestario (el que no puede ser recreado por la Administración por al menos dos años) |
| 5. Flexibilidad y adaptabilidad en la gestión del empleo público.                     | 12. Con excepción de la estabilidad en la función directiva o ejecutiva por al menos 5 años, los demás trabajadores no gozan de la estabilidad en la función                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

| CRITERIOS ORIENTADORES                                                                                                       | ELEMENTOS DEL SINAPA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                              | <p>o puesto de trabajo.</p> <p>13. Puede ser asignado a otras funciones o puestos dentro del mismo nivel escalafonario sin que pueda haber menoscabo moral o económico.</p> <p>14. Puede ser asignado transitoriamente a funciones superiores con el pago de la diferencia retributiva correspondiente.</p> <p>15. Puede ser adscrito, comisionado, trasladado o transferido a otra entidad. Cuando ello implique desplazamiento a más de 50 Km., deberá contarse con su conformidad expresa.</p> <p>16. Por artículo 15 de la Ley N° 25.164 pueden ser destinados al desarrollo de tareas complementarias o instrumentales para la consecución de los objetivos del trabajo, lo cual está complementado por el principio de poli funcionalidad del artículo 37 del convenio colectivo general</p> |
| <p>6. Responsabilidad por el trabajo y sus resultados</p>                                                                    | <p>17. La evaluación anual del desempeño laboral. En el caso de los trabajadores no ejecutivos solo se evalúa por factores y no por resultados.</p> <p>18. La promoción de grado ligada a esa calificación. En el caso de desempeño muy destacado, esa promoción se acelera.</p> <p>19. El pago de bonificación por desempeño destacado al 10% mejor calificado.</p> <p>20. En los funcionarios directivos, la evaluación se hace contra objetivos y resultados preaprobados por la autoridad política (Subsecretario o más).</p> <p>21. La ausencia de planificación sistemática y la inestabilidad de autoridades y políticas conspira contra el cumplimiento cabal de este criterio</p>                                                                                                         |
| <p>7. Protagonismo de los directivos públicos e interiorización de su papel como responsables de las personas a su cargo</p> | <p>22. Aprueban la inscripción de su personal a las actividades de capacitación que sean pertinentes al servicio, y deben ser consultados para la elaboración de los Planes de Capacitación de la institución.</p> <p>23. Califican al personal a su cargo y eventualmente notifican mediante entrevista personal obligatoria.</p> <p>24. No obstante se observa inexperiencia y falta de adecuada interiorización. En parte se debe a la ausencia de control en otros aspectos críticos del manejo del personal.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>8. Promoción de la comunicación entre el estado empleador y su personal.</p>                                              | <p>25. La Comisión Permanente de Carrera y sus delegaciones se integran con representantes de las dos entidades sindicales nacionales.</p> <p>26. En la selección y evaluación del personal intervienen veedores gremiales.</p> <p>27. El Convenio Colectivo de Trabajo expresa el mayor grado de institucionalidad en la materia.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

| CRITERIOS ORIENTADORES                                                                         | ELEMENTOS DEL SINAPA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>9. Impulso a políticas activas para favorecer estrato no discriminatorio e igualitario.</p> | <p>28. En los procesos de selección del personal debe ser invitado la veeduría del Consejo Nacional de la Mujer y de los correspondientes a la Comisión Nacional de Personas con Discapacidad. Sin perjuicio de ello, los representantes de la Subsecretaria de la Gestión Pública deben garantizar el principio de igualdad de trato y de no discriminación de la mujer</p> <p>29. En los órganos selectores, al menos un integrante debe ser mujer.</p> <p>30. Si bien numerosas prescripciones de la ley N° 25.164 recogen los principios de igualdad de oportunidades y de trato así como de no discriminación, el Convenio Colectivo de Trabajo incorpora todo un Título al respecto.(XIV del Anexo del Decreto N 66/99) al respecto (Capítulo I, Prohibición de la discriminación, Capítulo II, De la promoción de la mujer trabajadora y Capítulo III, Erradicación de la violencia laboral), con una Comisión Asesora Paritaria ad-hoc</p> |

CUADRO N° 2

| REQUERIMIENTOS FUNCIONALES                                                                                                                                                     | ELEMENTOS EN EL SINAPA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. Planificación cuanti - cualitativa del personal requerido. Epígrafes # 13/15</p>                                                                                         | <p>1. En esta materia se observa una marcada debilidad por la inexistencia de mecanismos formales y sistemáticos de ponderación de necesidades y su proyección razonada a la luz de los objetivos y planes de las organizaciones.<br/>                     2. Esa planificación resulta "emergente" del proceso presupuestario aunque, además, el congelamiento de vacantes dispuesta por las leyes del presupuesto anual desde el año 2000 han descalabrado el perfil cuanti y cualitativo de las dotaciones (además de su envejecimiento).<br/>                     3. En síntesis el SINAPA carece de todo instrumento específico para atender estos requerimientos.</p>                                                                                                                                       |
| <p>2. Sistemas de Información. Epígrafe # 14</p>                                                                                                                               | <p>4. Se cuenta con el Registro de Personal del SINAPA (Reper SINAPA- Res. SFP N° 113/94) en vía de mejoramiento integral y se producen los Boletines Estadísticos anuales.<br/>                     5. Además se cuenta con la información del sistema de Recursos Humanos (SIRHU) de la Secretaría de Hacienda que proporciona datos retributivos.<br/>                     6. En síntesis se cuenta con información razonable de lo existente pero no suficiente para proyección a futuro</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>3. Organización del Trabajo. Descripciones de Puestos, de requisitos de idoneidad (perfiles de competencias laborales) y clasificación de puestos. Epígrafes # 16 a 19.</p> | <p>7. El SINAPA ordena los puestos en solo sus niveles de validación mediante sistemas no cuantitativos de clasificación por categorías o graduación. Estas están descritas a partir de tres o cuatro criterios básicos junto con los requisitos mínimos se sus ocupantes.<br/>                     8. No hay descripciones de puestos formalmente establecidas aunque ellas se establecen al momento de la convocatoria a los concursos.<br/>                     9. Le inexistencia de estabilidad en el puesto de trabajo y el temor a rigidizar las estructuras organizativos desplaza la atención sobre el tema<br/>                     10. Actualmente se comienzan a elaborar perfiles de puestos basados en el concepto de competencia laboral para funciones presentes en todas las organizaciones.</p> |

| REQUERIMIENTOS FUNCIONALES                                 | ELEMENTOS EN EL SINAPA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>4. Acceso al empleo. Epígrafes # 20 a 24</p>            | <p>11. Están asegurados los principios consagrados en el Epígrafe # 20 en materia de publicidad, libre concurrencia, transparencia e imparcialidad exigible (cfr. incisos a),b),c), y e). En materia de especialización de los órganos técnicos (inc. d) se observan debilidades manifiestas lo que además se traduce en obsolescencia y/o impericia en los instrumentos utilizados(inc. f) y en la eventual afectación del principio de eficacia (inc. h)</p> <p>12. En los cargos simples se debe respetar el orden de merito y en el caso de las funciones ejecutivas se exige la confección de una terna (inc. g)</p> <p>13. Hay críticas respecto de las demoras en los procesos selectores (inc. i). Con relación a los instrumentos de selección, se deben transitar las etapas obligatorias (evaluación de antecedentes, pruebas técnicas, entrevistas personales) y en ciertos casos, evaluación psicotécnicos por profesional matriculado. Se debe acreditar aptitud psicofísica para el cargo y el periodo de prueba es de DOCE (12) meses de servicios efectivos.</p> <p>14. En el agrupamiento Especializado se instrumento modalidad de curso –concurso en Universidades Públicas y Privadas de nivel de Maestría (dos años) Puede ser acordada esta modalidad mediante convenio colectivo.</p> <p>15. Si bien se ha convenido que los órganos selectores a nivel de cada organización incluyendo personas extrañas a la misma, se percibe un peso excesivo de los integrantes internos.</p> |
| <p>5. Evaluación del rendimiento. Epígrafes # 25 a 29.</p> | <p>16. Se cuenta con dos sistemas, uno específico para funcionarios directivos basado en la determinación de un Plan Anual de Gestión por parte de las Autoridades Políticas, revisable semestralmente. No obstante, adolece de la falta de fijación de objetivos y resultados por parte de estas así como a veces, su propia inestabilidad.</p> <p>17. Para los demás funcionarios no ejecutivos se trabaja con escala de factores según el nivel jerárquico que admiten, pero no exigen, la fijación de resultados preestablecidos.</p> <p>18. la calificación utiliza el esquema de superior, distribución forzada de las calificaciones extremas, entrevista personal de devolución y fijación de plan de capacitación (obligatorio para calificaciones inferiores a buena) (epígrafe 27)</p> <p>19. Las calificaciones Bueno o Superior habilitan la promoción de grado en el nivel y, eventualmente, el acceso del 10% mejor calificado a una bonificación consistente en un sueldo de bolsillo. Las calificaciones superiores a Bueno aceleran la promoción.</p> <p>20. No se utilizan calificaciones grupales aunque no se descartan (epígrafe 26),y se podrán conveniar mecanismos tipo 360º (epígrafe 29)</p> <p>21. Existe procedimiento recursivo general y también reasegura la veeduría gremial cuyas observaciones deben ser debida y formalmente contestadas (epígrafe #28)</p>                                                                                                            |

| REQUERIMIENTOS FUNCIONALES                  | ELEMENTOS EN EL SINAPA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>6. Compensación. Epígrafes # 30 a 36</p> | <p>22. La jerarquía salarial pretende reflejar y mantener la jerarquía funcional mediante una escala de puntos con una amplitud de 1 a 5 en la actualidad.</p> <p>23. No obstante se ha mantenido un congelamiento salarial desde 1994 recién actualizado a partir del 1º de julio de 2005. Ello ha afectado seriamente el principio de equidad externo(epígrafes # 31 y 32)</p> <p>24. Los adicionales, suplementos y bonificaciones se estructuran a partir del ejercicio de las funciones prestadas (epígrafe 33 y 34) pero siempre son individuales. No se han instrumentado incentivos a la productividad pese a estar establecidos en el SINAPA, de la misma forma que .no se instrumento tampoco un régimen de menciones o incentivos no monetarios también prescriptos (epígrafe 35)</p> <p>25. En materia de pensiones (epígrafe 36), se aplica la legislación general para todo ciudadano.</p> <p>26. hay severas deficiencias en el pago del llamado Suplemento por Función Especifica y por Zona y rigideces en materia del pago por Jefatura y Función Ejecutiva.</p> <p>27. Por ultimo, desde el 1º de julio de 2005 se incentiva aun más la profesionalización de los niveles superiores mediante un nuevo Adicional por Ejercicio Profesional (niveles A y B), el pago del Adicional por Mayor Capacitación al agente de nivel D con titulo profesional y un incremento del 20 % a los funcionarios ejecutivos.</p> |
| <p>7. Desarrollo. Epígrafes # 37 a 41.</p>  | <p>28. El SINAPA admite dos tipos de promoción en la carrera, ambos ligados a la decisión y rendimiento del propio trabajador. Ascende de nivel escalafonario por el acceso a un puesto de mayor responsabilidad, autonomía y complejidad mediante concurso público. Promueve dentro de su nivel acreditando calificaciones satisfactorias y créditos de capacitación, lo cual se refleja en su salario por el adicional de grado correspondiente (epígrafes # 38 y 39). Con todo podría enriquecerse con otras modalidades del estilo de las que se consignan en el epígrafe # 39.</p> <p>29. Se cumple satisfactoriamente con lo exigido en epígrafes # 40 y 41 al plantearse al empelado obtener créditos de capacitación (sea por vías formales o no formales) pero también al asegurarse un mínimo de inversión (créditos por actividades) en la materia, que sean pertinentes al trabajo que efectúa.</p> <p>30. Se da cumplimiento a partir del 2003 a lo fijado en el epígrafe # 41 pues todo ministerio o entidad descentralizada debe contar con un Plan Institucional de Capacitación del que desprenden sus Planes Anuales. Ese plan además, debe ser efectuada con consulta de las entidades sindicales signatarias del Convenio.</p> <p>31. El empleado con calificación inferior a Bueno recibe apoyo a través de un Plan obligatorio de Mejora del Desempeño, con la capacitación incluida al respecto.</p>         |

Exceptuamos de este análisis a lo concerniente a “Responsabilidad Laboral” (epígrafes # 42 a 44), “Desvinculación” (# 45 y 46) y Organización de la función de RRHH (# 51 y 52) por considerarlos externos al régimen escalafonario y de carrera administrativa aquí considerado.

De la misma manera, cabría referirse a lo tocante a “Relaciones Humanas y Laborales” (epígrafes # 47 a 50) aunque ya se ha expuesto la existencia de marcos de negociación colectiva de las condiciones de trabajo sea bajo un régimen laboral específico del empleado público (Ley N° 24.185) como bajo el régimen del sector privado (Ley N° 14.250).

En materia de evaluación del clima laboral y del relevamiento sistemático de opiniones de los trabajadores, en el SINAPA se llegó a instrumentar una Encuesta Permanente de Actitudes, Opiniones y Expectativas (EPAOYE), aún formalmente vigente, en solo dos ocasiones. Lamentablemente esa práctica se discontinuó.

Por último, cabría referir al Capítulo V de la Carta Iberoamericana acerca de la Función Directiva. En la Sección anterior de esta ponencia se ha reflejado las características distintivas del régimen de “Funciones Ejecutivas” establecido en el SINAPA que se ven reflejadas en la descripción contenida en el epígrafe # 53 de la Carta. Asimismo, se han desplegado los institutos componentes de ese régimen, a saber:

- Acceso a los cargos por un proceso de meritación en convocatoria abierta instrumentado mediante un Comité ad hoc de notables de cinco miembros (uno de los cuales al menos debe ser mujer), el que propone una terna de candidatos evaluados y dentro de la cual, la autoridad política designará en definitiva (epígrafe 55, tercera frase, y 56, segunda frase). Recuérdese que además intervenían veedores sindicales, del Consejo Nacional de la Mujer y de los representantes del órgano a cargo de la problemática de las personas con discapacidad. No obstante, se percibe la carencia de la debida especialidad en materia selectora del Comité, la obsolescencia de los instrumentos utilizados y la ausencia de un reglamento más rígido que asegure la adecuada e imparcial meritación de los candidatos. En tal sentido, resta un importante trecho para asegurar la despolitización completa de este proceso selector.
- Cargos calificados en los dos máximos niveles escalafonarios (A y B) con exigencias de tipo profesional universitario específico (cfr. Epígrafe 56, primera regulación) y ponderados en cinco niveles de criticidad (I a V). Esos cargos son incorporados a un Nomenclador de Puestos especial aprobado por resolución conjunta de la Secretaria de Hacienda y la Subsecretaria de la Gestión Pública, lo cual satisface lo planteado en el epígrafe 55, primera frase. No obstante ello, la ausencia de una metodología sistemática de ponderación de los cargos a incluir y de los niveles de criticidad a asignar, introduce fuertes distorsiones y politizan innecesariamente el procedimiento anterior.
- El ejercicio del cargo directivo se efectúa en el marco de las facultades conferidas por los decretos aprobatorios de las estructuras organizativas de las entidades, lo que satisface el criterio exigido en el epígrafe 54 inciso a).
- Su desempeño se enmarca además, en un Plan Anual de Gestión que debe ser aprobado por su autoridad política de la que depende (Subsecretario o más), y que será a su vez la que lo evaluará anualmente. El desempeño es calificado según el grado de cumplimiento de los objetivos y resultados así establecidos (epígrafe 54 inciso b) pudiendo hacerse

acreedor de la bonificación por desempeño destacado y de la promoción de grado, según se ha visto mas atrás. (epígrafe 54 inciso c). La falta de planificación institucional con la que se desenvuelven muchas de las gestiones gubernativas en las dependencias, además de las relativas inestabilidades en los cargos políticos, hace que esa planificación y evaluación por resultados se vea severamente restringido en eficacia.

- Su capacitación anual permanente se produce a través de un Programa específico, debiendo reunir una cantidad mayor de créditos de capacitación.
- Su retribución específica (“suplemento por función ejecutiva”) solo se percibe en tanto se desempeña el cargo pues toda inasistencia superior a treinta días suspende el pago (excepto el usufructo de la licencia anual ordinaria).
- Por último, importa resalta la satisfacción de los requisitos planteados en el epígrafe 56, cuarta regulación, ya que el funcionario seleccionado según se ha visto, goza de una estabilidad en el cargo de cinco años, extensible por dos mas en caso de calificaciones superlativas. Pasado el período, el cargo debe ser vuelto a concursar. También importa retener que los causales de remoción del funcionario ejecutivo solo procede en caso de obtener calificación deficiente, de sanción disciplinaria debidamente impuesta o de la supresión del cargo ocupado. En este último caso, la Administración no podrá recrearlo por hasta pasados los dos años y tampoco bajo denominación o facultades similares.
- Un aspecto que ha sido criticado, pero que hace a la debida protección contra la destitución arbitraria, es el que se refiere al hecho que el ciudadano que accede la función publica también adquiere condición de empleado público y su consecuente estabilidad laboral, una vez pasados los doce meses del período de prueba inicial.
- Finalmente cabe indicar que están comprendidos en el Convenio Colectivo de Trabajo General por lo que además de su defensa sindical, tiene su régimen de estabilidad funcional asegurados no sólo por el SINAPA sino por el propio texto conveniado.

#### 4.-ALGUNAS REFLEXIONES PARA LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL EN EL MARCO DE LA CRISIS PRESENTE<sup>42</sup>

Por último, permítase esbozar algunas pocas reflexiones y posibles orientaciones para la acción de los próximos años. La profesionalización de los servicios civiles en la región latinoamericana requiere, entre otras,

1. Instalar la problemática de la reconfiguración del Servicio Civil o del Empleo Público en general, como una cuestión de amplia incumbencia social y por consecuencia, de agenda política. Es en definitiva decisión societaria, determinar si el Servicio Civil debe o no regirse por los principios específicos de la meritocracia así como la extensión de éstos en los diversos ámbitos y jerarquías de la Administración Pública. Informar, alimentar, urgir y promover los procesos sociales y políticos que producen esa decisión es una cuestión crítica. Incumbe a todos pero, en especial, a quienes hacen de estas cuestiones parte de

---

<sup>42</sup> Muchas de esta ideas han sido expuestas en el reciente Foro organizado por el CLAD en el Distrito federal de México para dar seguimiento a las acciones de implantación de la Carta.

su responsabilidad y vocación funcionaria y profesional. Es que esta cuestión no es ni debería ser vista o entendida como cuestión reservada a la negociación exclusiva de funcionarios y gremios de la Administración Pública, ni tampoco como una mera cuestión de defensa corporativa de los empleados públicos. Se hace evidente que la participación de los gremios y la integración de los genuinos intereses de los trabajadores estatales no puede ni debe obviarse. Por el contrario, habrá que reconocerlos en plenitud, pero en un marco teórico, político y administrativo más amplio que surge de razonar que, si la Administración es Pública, es decir de los recursos que pertenecen y hacen a todos por ser su característica distintiva, su expresión concreta debería contener e integrar esa amplitud de miras e intereses. En síntesis, si se trata de un proceso histórico político de envergadura superior y de construcción institucional de la capacidad de gobernanza societaria. Su éxito y sustentabilidad solo podrá reposar en el marco de un gran acuerdo social que se explicita como una política de Estado.

2. Las nuevas exigencias hacia el Estado para las próximas décadas enfatizan la trascendencia del impacto favorable a esperar del aporte laboral de miles de trabajadores estatales. Ello convoca a razonar ese aporte junto con el costo laboral asociado, pues son un factor crítico y fuente requerida para asegurar niveles adecuados y necesarios de competitividad global de nuestros países. Hacen al mantenimiento de niveles aceptables de seguridad jurídica, de austeridad fiscal y de efectividad administrativa, pero también de probidad pública y de equidad social. Hacen también al costo nacional que favorece o dificulta la inserción de cada país en la economía mundial. De allí que las políticas relacionadas con la gestión estratégica e integrada del desempeño laboral de las personas al servicio de la Administración Pública constituyan un rotor crítico, sino el más crítico, de las políticas de modernización administrativa. En estos sentidos se impone prestar debida atención sobre:
  - La proyección razonable de la cantidad de personas requeridas para atender los nuevos servicios a cubrir, además de los existentes, y de las competencias laborales a exigir y desarrollar en ellas tanto en el presente como en futuros previsibles.
  - La adecuación de la integración de funcionarios permanentes con estabilidad laboral pública, junto con aquéllos que por el tipo de contribuciones laborales y vocaciones profesionales, admiten mayor rotación y temporalidad acotada. Esta cuestión obliga a repensar muy seriamente diversas características del régimen de empleo público y especialmente, los encuadramientos usados para las contrataciones de personal temporario. Así como el primero requiere ser preservado de rigideces y prerrogativas garantistas, muchas veces extremas y corporativas, éstos últimos también deben ser preservados del encubrimiento más o menos abierto de fraude laboral, bajo excusas meramente financieras de corto plazo, y mucho más aún de la reintroducción de las viejas prácticas del clientelismo y caudillaje políticos o del amiguismo de turno. Simultáneamente, aunque con proyecciones que desbordan el foco de esta ponencia, se hace necesario clarificar y encuadrar con precisión y fondos suficientes, la presencia y colaboración del llamado personal de “confianza”, “político” o de “libre designación”.
  - El fortalecimiento de las competencias directivas de nuestros gerentes y jefes intermedios para asegurar su progresiva mayor responsabilización por la conducción efectiva del desempeño laboral del personal puesto a su cargo. La cualificación del

trabajador dirigencial, pero también la preservación adecuada de grados de autonomía relativa para nuestros cuadros directivos, parecen ser condiciones necesarias, aunque no suficientes, para incrementar sustancialmente las capacidades gestoras de la Administración Pública en el marco de un trabajo honesto y encuadrado en el cumplimiento imparcial de la normativa vigente. Este aspecto, cuyas proyecciones también exceden en mucho la atención focal de esta ponencia, remite a una realidad a veces silenciada y otras tantas incomprendidas. Es que detrás de un régimen de alta y mediana dirección administrativa, creemos que está la aceptación o no de legitimar a un grupo social específico en el que confiar la gestión de los recursos públicos en el marco de la ley y la ética pública, sin perjuicio de los debidos controles y responsabilizaciones consecuentes en el marco de los principios fundamentales del régimen de gobierno democrático y republicano.

- El refuerzo de los incentivos para atraer y retener a personas altamente calificadas para atender procesos críticos (existentes o nuevos) demandados a la Administración Pública para garantizar niveles de efectividad y legitimidad exigidos por la gobernabilidad democrática. Muchos de esos planteles profesionales habrán de estar ligados a las tareas de identificación y/o diseño de oportunidades para el desarrollo económico, tecnológico y social pero también para la gestión, sumamente debilitada, de las políticas de regulación y control de servicios públicos.
- El fortalecimiento, por último, de las capacidades de los órganos centrales de esta gestión estratégica del desempeño laboral pero también de las unidades de personal en jurisdicciones y organismos descentralizados. La profesionalización y especialización en estas cuestiones de quienes estamos involucrados en estos asuntos se ha tornado a la luz de lo expresado, en ineludible y perentoria.

3. El diseño e implantación de regímenes de escalafonamiento y carrera administrativa lo más simples y transparentes posibles, centrados en el aliciente de la idoneidad técnica y moral, del desempeño efectivo y en la responsabilización de cada trabajador por su progreso administrativo, es un desafío ya no postergable. Pero también es impostergable el compromiso cierto para el cumplimiento cabal de la Administración con sus obligaciones como empleadora.

En este sentido creemos que el modelo del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) puede ser una fuente de genuina inspiración. En él se han simplificado los niveles escalafonarios a no más de seis, se han establecido mecanismos muy abiertos para los concursos de ingreso o ascenso a niveles escalafonarios superiores, y también se han desplegado reglas de juego muy simples basadas en la acreditación de actividades de capacitación y del desempeño laboral adecuado para permanecer en el empleo público y para avanzar en la carrera y en las mejoras salariales esperables dentro del nivel escalafonario por el trabajador, sin necesidad de la intervención de instancias políticas o gremiales. De manera convergente, su régimen retributivo se ha simplificado al extremo al componerse de conceptos retributivos en general ligados al desempeño real de funciones concretas. Esa simplificación no solo ayuda a su administración interna sino a elevar los niveles de transparencia pública acerca de que, cuanto y por qué se perciben las retribuciones. Por último, ha ensayado no sin defectos, la consolidación de un régimen de empleo para ocupar funciones de alta dirección administrativa comprendidas en el sistema de carrera administrativa, basado en los mismos principios pero con el sustancial

aditamento de un derecho específico a permanecer en esas funciones por un plazo no inferior a cinco años.

Más allá de este modelo ya probado, cabe insistir en la ineludible exigencia de asegurar que cualquiera sea el que se adopte, satisfaga cuanto menos que:

- No haya ingreso al empleo público ni contratación de persona que no se efectúe mediante comprobación fehaciente de la idoneidad requerida para la función a desempeñar, en un marco de igualdad de oportunidades a todo ciudadano de la República.
  - No haya promoción ni permanencia en el empleo o en la contratación obtenida sino por medio de la comprobación fehaciente de la contribución laboral valiosa y honesta de cada uno de los implicados, y,
  - No haya interferencia política o gremial para el ejercicio del derecho a la carrera administrativa del trabajador que haya satisfecho los requisitos planteados. Aún en el marco de las estrecheces financieras que aquejan presupuestariamente, hay más espacio e instrumentos suficientes para el reconocimiento y la incentivación de los servidores públicos más competentes y probos de los que a veces se reconocen. En cambio se ha visto que la inyección de recursos monetarios en regímenes mal diseñados han terminado en más despilfarro que en desempeños laborales más efectivos.
4. Para todas estas consideraciones, el diálogo y la concertación permanente para la recreación de un clima de transparencia y de confianza en estos asuntos ha demostrado ser un ingrediente clave. En el marco de la exigencia legal que la Argentina se ha impuesto en materia de negociaciones colectivas del trabajo estatal es, además, un imperativo ineludible. La inversión de esfuerzos para divulgar y clarificar posiciones, desarrollar propuestas, develar intereses y exigencias genuinas, y de las otras, es una condición necesaria para elevar calidades del diálogo y de las políticas de los diversos actores involucrados y para asegurar consensos y compromisos concretos en estas materias. En ello, la mayor iniciativa e impulso ha de ser del empleador bajo riesgo de, al no hacerlo, caer en los viejos planteos puramente reivindicativos y sectorialistas.

La difusión pública de estos asuntos puede contribuir a que tanto social como políticamente se puedan controlar tendencias y acuerdos más centrados en el aquí y ahora que en consideraciones más abiertas y estratégicas. Cabría intentar imaginar de qué manera concreta podría integrarse esta perspectiva en el momento mismo en que las negociaciones de celebran entre representantes gremiales y gubernamentales.

Así también parece una línea de exploración útil, razonar el diseño y aplicación de instancias de evaluación sistemática y periódica de la calidad y pertinencia del diseño y funcionamiento de los regímenes adoptados para la gestión estratégica del desempeño laboral de las personas empleadas y contratadas al servicio de la Administración Pública.

En todas estas cuestiones, debe recordarse a la Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobada por nuestros Jefes de Estado y de Gobierno en Noviembre de 2003, la que convoca a todos a bregar para que esos sueños e ideales se hagan realidades concretas para el mejor desempeño y dignidad laboral de nuestros servidores públicos, pero

especialmente para contribuir a la justicia y dignidad que esperan y merecen nuestros pueblos, pero especialmente nuestros pobres.

### Reseña Biográfica de SALAS EDUARDO ARTURO

Argentino, Licenciado (Diploma de Honor) y Profesor Universitario de Enseñanza Media y Superior en Ciencia Política (Diploma de Honor) por la Universidad del Salvador. Licenciado en Administración de Empresas-UBA. Postgrado de Investigación Superior en Administración Pública -INAP de España-CLAD. Cursos de Especialización de Postgrados en Dirección Estratégica de Recursos Humanos y Planeamiento Estratégico e Integración Regional. Facultad de Ciencias Económicas UBA. Master en Gobernabilidad y Desarrollo Humano. Universidad Abierta de Cataluña (en curso). Se ha desempeñado en situaciones ligadas al desarrollo administrativo del sector público a nivel nacional y provincial, y de otros países de América Latina y Africa. Ha ocupado cargos ejecutivos en la Administración Pública y es actualmente Director Nacional de la Oficina Nacional de Empleo Público (Jefatura de Gabinete de Ministros). Ha sido Director General para la Carrera Administrativa y Asesor de la ex Secretaría de la Función Pública. También se ha desempeñado como Consultor del BID, del CLAD y de la U.E. Ha sido Asesor Principal del Proyecto EQG/87/007 Asistencia Técnica en Gestión y Formación de Personal, al Ministerio de la Función Pública y Reforma Administrativa y a la Secretaría General de la Presidencia de Guinea Ecuatorial por el PNUD y Consultor Regional para el Secretariado General de Naciones Unidas. Ejerció la docencia en todos los niveles desde 1969 y ejerce la docencia universitaria. Ha sido Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública y Director del Departamento de Ingreso de la Universidad del Salvador. Ha realizado numerosas investigaciones y es autor de artículos y publicaciones. Es secretario de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP).