

El Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina. Asignaturas pendientes y posibles líneas de acción.

Autores:

Diego Pando

Horacio Cao

Eduardo Salas

Melina Levy

Resumen

El Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) en Argentina es, de acuerdo con los especialistas, el régimen de carrera que aglutina al mayor porcentaje de trabajadores de la administración central. A pesar de su relativa juventud – Decreto No. 2098/2008- tanto especialistas como trabajadores reconocen avances y expresan cuestionamientos a este Sistema de forma cotidiana.

En ese marco, este trabajo se propone analizar el despliegue del Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina desde 2015 hasta 2023 con el objetivo de identificar sus principales avances, asignaturas pendientes y necesidades de mejora a futuro. Se toman como ejes principales tanto al régimen de carrera administrativa como al sistema nacional de capacitación. Para ello se despliega una estrategia metodológica cualitativa en la cual se combinó el análisis documental con la realización de catorce entrevistas semiestructuradas, en profundidad, orientadas a la indagación de funcionarios y expertos en la gestión del empleo público.

Con esta investigación se espera realizar una doble contribución. Por un lado, se busca enriquecer el estado de conocimiento propio del campo de estudios en administración pública. Por otro lado, se espera contribuir a la orientación de la toma de decisiones dentro de la función pública.

Introducción

En las últimas décadas, las administraciones públicas han debido afrontar constantes presiones externas, vinculadas a la proliferación de demandas sociales más complejas (Diéguez et al., 2019), heterogéneas y dinámicas, frente a las cuales han debido adaptar sus organizaciones y funcionamientos. Estos, en tanto cristalizaciones institucionales de una relación de dominación que protagonizan el Estado y la sociedad (Iacoviello et al., 2021), componen un triángulo cuyos vértices resultan ser: el empleo público, la estructura organizativa y las tecnologías de gestión (Oszlak, 2002).

Un vértice central para el fortalecimiento de la función pública argentina es, sin lugar a dudas, el empleo público (Pando, 2016). En relación con este último, la creación del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) en Argentina¹ ha suscitado la atención de la literatura especializada debido a que, entre otras cuestiones, este Sistema está conformado por el mayor porcentaje de empleos públicos de la administración central (Blutman y Cao, 2023). Al respecto, algunos especialistas han indagado acerca del ingreso a la administración nacional dentro de este Sistema (Luxardo, 2022), el acento en el sistema escalafonario (García Méndez, 2018), otros de la capacitación de los trabajadores (Romero, 2015). Algunos expertos centraron su atención en su aspecto normativo (Salas y Wegman, 2016), mientras que otros pusieron el acento en la construcción de escenarios futuros posibles y deseables (Blutman y Cao, 2023).

Sin embargo, se observa la ausencia de investigaciones que hayan abordado el SINEP de forma integral. Dentro de dicho marco, este trabajo se propone analizar el despliegue del Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina desde 2015 hasta 2023 con miras a identificar sus principales avances, asignaturas pendientes y necesidades de mejora a futuro, desde una perspectiva sistémica². Para ello, se toman como ejes principales tanto al régimen de carrera administrativa como al sistema nacional de capacitación.

La metodología utilizada ha sido cualitativa. Se combinó el análisis documental con la realización de catorce entrevistas semiestructuradas en profundidad, a través de cuales, se indagó en la mirada de expertos destacados por su conocimiento en la materia y por haber estado a cargo de unidades de gestión del personal o de la capacitación dentro de la administración nacional. De esta forma se buscó construir conocimiento desde y para el Estado (Lijterman, 2018).

El empleo público desde un enfoque sistémico

El SINEP forma parte de un universo complejo y diverso que es el empleo público nacional argentino. A nivel nacional, este último se rige por una serie de convenios y leyes generales – principalmente el Convenio Colectivo de Trabajo de Trabajo General, la Ley de Contrato de Trabajo, y la Ley Marco del Empleo Público – a los que se agregan los convenios sectoriales – como es el caso del SINEP.

Una particularidad registrada por el INDEC (2022) ha sido la proporción de trabajadores que a diciembre del año 2022 formaba parte de la planta no permanente. Si bien los datos varían de acuerdo con el Convenio, en términos generales, se aprecia que los trabajadores públicos argentinos que lograron acceder a condiciones regulares de trabajo

¹ Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial instrumentado por el Decreto No. 2098/2008, en el marco del Convenio Colectivo General para la Administración Pública Nacional Decreto N 214/206, acordados con la Unión del Personal Civil de la Nación y la Asociación Trabajadores del Estado.

² En esta ponencia se presentan avances preliminares de una investigación requerida por el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap) en asociación con la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Un primer informe de avance fue entregado a las autoridades responsables del proyecto y luego se elaboró un artículo científico que ha sido enviado a la Revista Perspectivas de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa).

– es decir en condición de planta permanente- escasamente alcanzan el 50% del total del servicio civil.

De esta forma, queda claro que, como veremos en el próximo apartado, nuestro objeto de estudio – la carrera administrativa y la capacitación dentro del colectivo SINEP- se enmarca en un contexto más amplio de irregularidades propias del empleo público argentino – así como de otras administraciones públicas. Más allá de este hecho, en el presente apartado se busca destacar la perspectiva desde la cuál se indaga en este Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial.

Como se ha dicho previamente, el SINEP es un sistema que se engarza como un engranaje dentro de una maquinaria compleja. Destacamos su aspecto sistémico en la medida en que aquí se aborda este convenio sectorial de acuerdo con la noción de sistemas sociales propuesta por Luhmann (1975), es decir, como una configuración organizacional en la cual se articulan diversos subsistemas.

Si nos guiamos por Aubain et al. (2023), algunos de los principales subsistemas del empleo público serían: el ingreso, la carrera y la promoción. Al respecto, conviene precisar que existen definiciones normativas acerca del ingreso a la administración nacional, de acuerdo con la cual, este debería estar formalizado por concurso y tan solo un 15% del servicio civil podría estar vinculado a la APN a través de una forma de contratación no permanente (Salas y Wegman, 2016).

En relación con la carrera administrativa, el SINEP presenta seis niveles verticales –comenzando por la letra F hasta la A – dentro de cuatro grandes agrupamientos: el agrupamiento general – para puestos y funciones de naturaleza administrativa, técnica, de servicios complementarios, de mantenimiento o generales y de apoyo a la gestión del personal; el agrupamiento profesional- para puestos o funciones que exigen acreditar título de grado universitario; el agrupamiento científico técnico – para puestos que exigen título de grado universitario aplicado a la generación de conocimientos científicos avanzados, producción de tecnologías y formación de especialistas; y el agrupamiento especializado- para puestos o funciones de asesoramiento, formulación o gerenciamiento de políticas sustantivas de alta especialización.

El SINEP – al igual que su antecesor el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)- contemplaba niveles horizontales a través de los cuales el personal podría promover. Esta promoción se nutre tanto de la evaluación de desempeño como de la adquisición de una determinada cantidad de créditos de capacitación.

De esta forma, la promoción de grado exige tres calificaciones de desempeño no inferiores a “bueno” o dos calificaciones no inferiores a “destacado”. Por su parte, la adquisición de los créditos de capacitación se encuentra mediada por la realización de actividades de capacitación (Doberti et al., 2023), acreditadas en el marco de Planes Estratégicos de Capacitación (PEC) y Planes Anuales de Capacitación (PAC) que cada

organismo o jurisdicción debe presentar al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) con la regularidad establecida³.

Siguiendo con la perspectiva introducida por Luhmann (1975), en todo sistema es posible identificar instituciones que se articulan. Dentro del marco general de empleo público, y en particular en el SINEP, se aprecia que las unidades organizativas en las cuales descansa, principalmente, la gestión de la carrera y la capacitación son dos órganos rectores y sus respectivas contrapartes institucionales (Cao y Levy, 2023), dependientes de autoridades superiores delegadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros en razón de sus competencias atribuidas constitucionalmente. Nos referimos, por un lado, a la Oficina Nacional del Empleo Público (ONEP) – órgano rector con competencia sobre la gestión del empleo público- y sus contrapartes, las Direcciones de Personal; y por otro lado al INAP -órgano rector de la capacitación en el Sector Público- y sus contrapartes, las Coordinaciones Técnicas de Capacitación (CTC), muchas dentro de esas Direcciones.

Las referidas organizaciones desempeñan un rol central en el diseño y la implementación de estrategias referidas a la carrera administrativa y la capacitación de los empleados públicos. A continuación, se presenta el análisis realizado en relación con estos elementos clave para identificar los avances que ha tenido el referido Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial y aquellos nudos conflictivos que desde sus protagonistas se aprecian como espacios que requieren redefiniciones a futuro.

Avances y asignaturas pendientes en el Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina

En este apartado se presentan los avances identificados en el SINEP y desafíos que han están pendientes de resolución de acuerdo con la estructura escalafonaria, la promoción, los concursos y la capacitación.

En relación con la estructura escalafonaria, si bien los entrevistados no sugirieron la creación de nuevos agrupamientos, en líneas generales se observó relativa coincidencia respecto de la necesidad de redefinir el Agrupamiento General, dado que, resulta demasiado amplio y heterogéneo. Asimismo, en la mirada de los especialistas se detecta la necesidad de reencuadrar al personal informático, teniendo en cuenta que se trata de perfiles clave, que, entre otras cuestiones, no percibe salarios acordes con las remuneraciones propias del sector privado. A este respecto, algunos expertos sugieren flexibilizar el ingreso y egreso de este colectivo en particular.

Acerca de la promoción, los expertos manifestaron la necesidad de definir con mayor precisión los requisitos de cada nivel e incrementar los requisitos del nivel A. Adicionalmente, se precisó la necesidad de incorporar un nivel entre el B y el C. A diferencia de ello, la modalidad de promoción horizontal parece despertar mayor conformidad entre los especialistas.

³ Decreto No. 214/2006.

Sin embargo, el componente específico de la evaluación de desempeño vinculado a la promoción ha sido cuestionado por los expertos. En ese sentido, los entrevistados destacaron las negativas implicancias de los cupos para las mejores calificaciones dentro de las evaluaciones.

Con relación a los concursos, se observó generalizado consenso respecto de la importancia que estas herramientas tienen a la hora de definir el ingreso a la planta permanente. En contrapartida, se verifica la preocupación por los escasos llamados a concursos y los conflictos que este hecho desata tanto para los perfiles como por la ausencia de los incentivos propios para ascender en la carrera. A ello se añade que sobre los concursos se manifiestan sospechas en cuanto a los sesgos que entrañan, en particular, teniendo en cuenta que existen grandes porcentajes de personal contratado.

En lo que respecta a la capacitación, al igual que ocurre con el diseño formal del SINEP, se aprecia una mirada favorable entre los entrevistados. El acceso y la disponibilidad de cursos de capacitación son considerados pertinentes y eficaces. A pesar de ello, existe una percepción de acuerdo con la cual el rol del INAP en tanto coordinador del Sistema Nacional de Capacitación resulta ser un tanto débil, y aun se advierte una desconexión entre las actividades de capacitación y los restantes subsistemas, en particular, con los perfiles de los trabajadores.

A la referida desconexión se añade la exigua articulación entre las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Capacitación (INAP y CTCs) y una institución que ha sido referenciada positivamente por la totalidad de los entrevistados: el FoPeCaP. Acerca de este último solo se han cuestionado aspectos relativos al procesamiento del financiamiento, mientras que, la gran mayoría de los entrevistados lo consideran una institución clave para el desarrollo de la función pública.

Algunas reflexiones finales y contribuciones para la mejora del SINEP

El presente trabajo se propuso analizar el despliegue del Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina desde 2015 hasta 2023 con el objetivo de identificar sus principales avances, asignaturas pendientes y necesidades de mejora a futuro. Se tomaron como ejes principales tanto al régimen de carrera administrativa como al sistema nacional de capacitación. Para ello se desplegó una estrategia metodológica cualitativa en la cual se combinó el análisis documental con la realización de catorce entrevistas semiestructuradas, orientadas a la indagación de expertos en la gestión del empleo público.

Entre los hallazgos detectados se encuentra, en primer lugar, una percepción generalizada que denota la necesidad de actualizar el régimen escalafonario en función de incorporar perfiles críticos para la administración nacional.

En segundo lugar, se destaca la necesidad de mejorar la evaluación de desempeño como mecanismo que da entidad a la promoción de grado y tramo.

En tercer lugar, sobresale la necesidad de promover el ingreso a la administración a través de rigurosos concursos, en los cuales esté garantizada la transparencia del proceso. Asimismo, se tornó esencial que el ascenso a niveles verticales superiores se vincule con la acreditación de la idoneidad requerida solo a través de esos concursos.

En cuarto lugar, se aprecia la necesidad de identificar nuevos puestos de trabajo con miras a la actualización tecnológica. Adicionalmente, en quinto lugar, se destaca la necesidad de conciliar la política salarial con la política de empleo público para evitar el deterioro de la carrera.

En sexto lugar, se sugiere fortalecer el Sistema Nacional de Capacitación -consolidando el rol rector del INAP y las capacidades institucionales de las CTCs.

En séptimo lugar, se promueve el ajuste a las necesidades y objetivos de la administración nacional. En particular, se hace notar que, la capacitación debe adaptarse a los nuevos desafíos y oportunidades desencadenados por la 4^{ta} Revolución Industrial. Parece fundamental incorporar competencias que le permitan al Estado apropiarse de estas tecnologías.

En síntesis, sin pretender agotar las reflexiones acerca del SINEP, se destaca la necesidad de desarrollar políticas a largo plazo sustentadas en consensos políticos amplios. La planificación debería ocupar allí un rol central para articular la carrera, la capacitación y las expectativas de la función pública del futuro.

Bibliografía

Aubain, F., Blutman, G., Cao, H., González Galmarini, F., y Greco, D. (2023). Un acercamiento al futuro del empleo público en la Argentina. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 4(115). Recuperado a partir de [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/351](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/351)

Blutman, G. y H. Cao (2023) *Materia Estado: el futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. Buenos Aires, INAP.

Cao, H., y Levy, M. (2023). El rol de los órganos rectores en la Administración Pública Nacional Argentina. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 9(2), 34-45.

Diéguez, G., Zuvanic, L., Rubio, J. y Valsangiacomo, A. (2019). *GPS del Estado. Cuánto y cómo cambió el sector público nacional*. CIPPEC.

Doberti, J. I., Sabatto, D., y Levy, M. (2023). *Policy Analysis by the Federal Government: The Contribution of the National Institute of Public Administration*. En N.

Cardozo y P. Bulcourf, eds., *Policy Analysis in Argentina*. Bristol, UK:, Bristol University Press, 91-105.

García Méndez, María José. (2018). Modelos escalafonarios y gestión del empleo público en Argentina: El caso del Sistema Nacional del Empleo Público (2003-2015) . (Trabajo Final de Posgrado. Universidad de Buenos Aires.) Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1536_GarciaMendezMJ.pdf

Iacoviello, M., D. Pando y M. Llano (2021) “Public Administration in Argentina: Characterization and Analysis of the Political–Institutional Dynamic”. En B. Guy Peters et al., eds., *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Leeds, UK., Emerald Publishing Limited, pp. 23-50.

Lijterman, E. (2018). Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (62), 65-85.

Luhmann, N. (1975). Komplexitat. En Luhmann, N. (Ed). *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, 2*, 204-220.

Luxardo, D. (2022). Luces y sombras de los concursos para la alta dirección pública en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) de la APN de la República Argentina entre los años 2017 y 2019. *Revista SAAP*, 16(1), 128-161.

Oszlak, O. (2002). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. *IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado*, 27-28.

Pando, D. (2016). Notas para un primer paso en la hoja de ruta de la modernización del aparato estatal. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(11), 17-22.

Romero, J. P. (2015). *La capacitación de los trabajadores públicos en el marco del Sistema Nacional de Empleo Público* (Doctoral dissertation, Universidad del Salvador).

Salas, E. y Wegman, M. (2016). *Para el servicio civil que merece un país en serio: hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la*

Administración Pública por concursos de méritos y capacidades. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP).

Anexo

| Personas entrevistadas | Pertenencia institucional |
|-------------------------------|--|
| Bellomo, Santiago | Ex Director Institucional del INAP |
| Boiero, Mariano | Ex Subsecretario de Empleo Público |
| Caruso, Jorge | Coordinador de Análisis Presupuestario, Normativo y Salarial en la ONP |
| Castellani, Ana | Secretaria de Gestión y Empleo Público |
| Chimento, Sandra | Coordinadora de registro y aplicación de normativa gremial de la JGM |
| Cosaka, Cristina | Directora institucional de la ONEP |
| Kraviek, Sonia | Funcionaria de la ONEP |
| Legorburu, Pablo | Ex Secretario de Empleo Público |
| Montagna, Antonio | Representante del FOPECAP por UPCN |
| Palumbo, Mauro | Director General de Recursos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto |
| Sarquis, Natacha | Coordinadora Técnica de Capacitación del INAP |
| Solano, Mauro | Ex Director Institucional del INAP |
| Wegman, Marcelo | Gerente de Recursos Humanos y Relaciones Laborales de la Superintendencia de Seguros de la Nación |
| Zuwanic, Laura | Directora de Carrera y Relaciones Laborales del Ministerio de Economía |

Diego Pando

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (España). Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). Profesor de grado en la Universidad de San Andrés y de posgrado en diferentes universidades del país y del exterior. Director del Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Ha publicado cinco libros, varios capítulos en libros y diversos artículos en revistas especializadas en administración y políticas públicas. Se ha desempeñado como asesor en diversos organismos públicos nacionales y provinciales y como consultor en organismos internacionales (BID, UNESCO, CAF y CLAD) en cuestiones relacionadas a la utilización de tecnologías digitales para fortalecer capacidades de gestión pública.

Horacio Cao

Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Administrador gubernamental. Magíster en Administración Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) de España. Doctor y posdoctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Eduardo Salas

Licenciado y Profesor en Ciencia Política (U. del Salvador). Licenciado en Administración (UBA). Especialización en Investigación Superior en Administración Pública (INAP España) y en Dirección Estratégica de Recursos Humanos (UBA). Ex Director Nacional del INAP y de la Oficina Nacional de Empleo Público. Exdirector Gral. para la Carrera Administrativa. Ex Investigador del INAP. Consultor de varias entidades internacionales. Docente universitario. Socio fundador de la AAEAP.

Melina Levy

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM). Maestranda en Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de en Ciencia, Tecnología y Sociedad en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Docente e investigadora de la UNLaM.