

Presentación de la situación de los profesionales de la administración pública en distintos ámbitos

Gabriela Pessolano

Introducción:

Tanto en las organizaciones públicas como privadas, la búsqueda y obtención de efectividad (eficiencia, eficacia y economía) y legitimidad (pertinencia y calidad) de sus aportes se hace condición ineludible para asegurar las ventajas que les permitan continuidad y desarrollo en el tiempo. En un caso, ésta se concreta en la satisfacción de una clientela, en el otro se materializa en la promoción del interés general de una ciudadanía cada vez más exigente de calidad de vida.

En ambos casos, el conjunto de personas que animan y colaboran en la organización es uno de los factores claves de su rendimiento.

Este punto es de crucial importancia en aquellas organizaciones donde el producto final es ofrecer servicios que puedan satisfacer las exigencias de personas (clientes o ciudadanos).

Las reformas que pretenden encararse en nuestro país y las propuestas de cambio deberán concentrarse en los mecanismos que fijen claramente la misión, estrategia y objetivos de cada uno de los organismos del Estado, un control sobre los resultados y una eficiente administración de su personal. Ello implicará dirigir el proceso hacia esquemas de carrera que permitan producir cambios en la cultura de gestión, focalizando la atención en la correcta selección del personal profesional, determinando también los sistemas de remuneraciones, incentivos, promociones, evaluación del desempeño y capacitación acordes a las exigencias del nuevo contexto institucional.

La presente ponencia pretende indagar los cambios sustantivos encarados en las administraciones públicas de distintos países y su impacto en el "capital humano", tomando como ejemplos los de Reino Unido, Nueva Zelanda y España, y, en el ámbito nacional, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) y otros escalafones, centrando la atención en la situación y rol de los profesionales dentro de la Administración Pública.

En la primer parte de la investigación se sintetizan los puntos más importantes de las distintas reformas administrativas, las características más relevantes del nuevo modelo de gestión pública y la carrera de los empleados públicos en los distintos países mencionados, realizando una comparación posterior respecto del caso argentino. En torno al análisis de la carrera de los empleados públicos, se repasan sus antecedentes y se presentan algunos resultados que sirven para ilustrar las diferencias y semejanzas entre los mismos.

En la segunda parte, se comentará con mayor profundidad la situación actual de los profesionales en el SINAPA específicamente en lo que respecta a la aplicación de los sistemas de ingreso, capacitación, evaluación, carrera, sus ventajas como así también sus desventajas. Se mostrará la modalidad de gestión de la carrera para los profesionales de otros escalafones del sector público argentino, tomándose como caso de estudio al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG), Sindicatura General de la Nación (SIGEN), Carrera del investigador y Carrera de Apoyo a la Investigación del CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Y TECNICAS (CONICET), Personal Profesional de Salud (Decreto 277/91), haciendo también una comparación entre estos y el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

El presente trabajo se inscribe en la redefinición de una política de desarrollo de carrera de los profesionales, intentando brindar una visión de proceso que sustente los principios de mérito, transparencia e igualdad de oportunidades.

I. PRINCIPALES CONSIDERACIONES Y COMPARACIONES SOBRE LAS DISTINTAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS, EL NUEVO MODELO DE GESTION PUBLICA Y LOS SISTEMAS DE CARRERA DE NUEVA ZELANDA, GRAN BRETANIA, ESPAÑA Y ARGENTINA.

En todo el mundo, independientemente del nivel de desarrollo del país y de la filosofía del gobierno de turno, el común denominador es la transformación del papel del Estado. Muchos países que intentan reformarse están preguntándose acerca de sus funciones primordiales; qué se puede lograr hacer y que no dentro de un gobierno y cómo debería gerenciarse el sector público. El concepto de reforma designa pues, esfuerzos con alcance y objetivos definidos. Bajo este concepto, se esbozarán las características más relevantes en estos temas.¹

NUEVA ZELANDA

Fue el primer país en entender y aplicar el nuevo modelo de gestión pública. Sus reformas comenzaron a fines de los años 80 y fueron proclamadas desde su concepción como audaces y sin precedentes.

Los objetivos de la reforma se centraron en:

- la transparencia
- la efectividad
- la eficiencia
- la responsabilidad
- la consistencia

A partir de una serie de reformas tanto legales como institucionales en este país se establece la separación de funciones entre formulación de políticas y ejecución de programas. Así las agencias controladoras evalúan los resultados alcanzados previa identificación de los objetivos y las agencias ejecutoras cuentan con una gran autonomía para el manejo de sus recursos. Esta autonomía de las agencias se plasmó cuando se reestructuraron organismos públicos bajo la concepción de empresas privadas.

La ley del Sector Estatal de 1988 (State Sector Act, SSA) modificó las condiciones de trabajo de los empleados del sector público en especial para destinar a los jefes ejecutivos, redefinir las relaciones y responsabilidades de estos frente a los Ministerios; y otorgarles la responsabilidad de la mayor parte de la gestión de personal y financiera. Esta Ley también reemplazó la figura del Jefe Permanente en los departamentos de gobierno por jefes ejecutivos contratados por tiempo determinado con posibilidad de un nuevo nombramiento. El jefe ejecutivo es responsable de la administración del departamento y tiene poderes similares a los de un empleado del sector privado (Mascarenhas, 1996).

En pocos meses el servicio civil de carrera, que prevalecía desde 1913, fue prácticamente abolido (Gregory, 1999).

Los cinco principios sustantivos para reformar la gerencia pública fueron los siguientes:

- **Objetivos claros:** los gerentes deben saber formular objetivos con claridad, con indicadores

¹ El presente capítulo fue elaborado en base a bibliografía consultada y a entrevistas con informantes clave.

medibles para posteriormente evaluar su rendimiento.

- Mayor flexibilidad para Gerenciar: los gerentes tienen que alcanzar sus objetivos específicos con los recursos asignados, y para ello, deben contar con una planificación eficiente de los mismos para garantizar su alcance.
- Mayor responsabilidad: la toma de decisiones debe ser con una alta responsabilidad y compromiso en la gestión aunque se juegue con una mayor flexibilidad. Si no es así, deberán operar las sanciones o incentivos que se establezcan, que cambian el comportamiento de los gerentes, tendientes a la concreción de los objetivos.
- Mayor información: suministrar la mayor información posible a fin de evaluar la calidad de las decisiones gerenciales en cuanto al uso de recursos.
- Evaluación del rendimiento efectivo: la evaluación debe reflejar el alcance de los objetivos y metas específicas, su porcentaje de concreción y también la deficiencia en el manejo de los recursos, la cual deberá ser revelada y sancionada.

En cuanto al sistema de carrera, se señalan algunos elementos que involucran al personal calificado, a saber:

- La evaluación de desempeño: debe focalizarse hacia resultados. Es un elemento central, en donde cada departamento, los gerentes con su personal definen acuerdos, en relación con lo que se va a producir, con qué tipo de recursos y a qué costo.
- La delegación: cada departamento tiene la posibilidad de reclutar y despedir personal profesional u otro, establecer sus tasas salariales, elegir personal permanente o temporario o consultores especializados por tiempo determinado.
- Los incentivos: van a ir de la mano de la productividad de cada departamento; la remuneración se vincula con el sistema de evaluación y con el acuerdo del desempeño; algunas veces puede alcanzar hasta un 15% del salario. También la paga de bonos al personal con base en los superávit financieros generados por el departamento.
- Los informes de calidad: regularmente es responsabilidad de los gerentes elevar informes de calidad sobre el desempeño (informes financieros y de resultados, auditorías de servicio, semestral y anual). También existen los reportes internos mensuales.

Como contrapartida de las reformas instituidas en este país, también hay que mencionar la existencia de ciertos niveles de incertidumbre. Todavía no está clara la relación entre inputs y outcomes (OCDE 1997) lo que ha generado tensiones entre organismos y especialmente (las) agencias que se manejan conforme a la rendición de resultados. También en muchos casos la elección de objetivos y metas no pueden establecerse claramente, básicamente cuando no es posible traducir los mismos en cuantificables, observables y medibles; lo que produce dificultades.

Al respecto, es ilustrativa la definición: "La modernización de la gerencia del sector público es una causa que debiera ir más allá de la política. Los políticos deben tener modernas herramientas de gestión a su disposición. La fórmula ideal es hacer que los gobiernos gobiernen y que los gerentes gerencien; como consecuencia de ello se tendrá el mejor desempeño económico y social."²

REINO UNIDO:

Durante los años 1979-1990, la gestión en el sector público tuvo reformas importantes que se conocieron como:

² Ruth Richardson. "Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones" Revista CLAD Reforma y Democracia. Año 2001.

- Iniciativa de la Administración Financiera (1982)
- El programa Next Steps: Mejoramiento de la Administración de Gobierno: los siguientes pasos. (1988)

La primera impuso la idea en cada departamento de tener una clara visión de sus objetivos y metas para evaluar y medir los resultados cuando esto fuere posible, establecer mayores responsabilidades en el uso de los recursos, contar con una amplia información especialmente de los costos.

La segunda, estableció la autonomía de un administrador para dirigir el servicio público. Anteriormente la selección de personal, los despidos, el cuadro administrativo, la promoción, los pagos, las horas de trabajo, el uso de equipo entre otros no se decidían en los niveles respectivos de la administración sino que se tomaban en el Centro del Servicio Civil (OCDE 1997). A partir del nuevo programa estas cuestiones son manejadas en los propios Departamentos.

La Oficina de la Función Pública y de la Ciencia en conjunto con el Ministerio de Hacienda son los responsables de la organización primordial para la gestión pública. La primera, pertenece a la Jefatura de Gabinete y es responsable de la organización y de los aspectos no financieros, de la aplicación de la Carta Compromiso en los distintos Departamentos o Agencias y del Programa Next Steps (Próximos pasos), como así también de aconsejar al Primer Ministro en materia de funciones y normas del servicio público, contratación y carrera de los funcionarios. El segundo, es responsable de la parte financiera de los funcionarios (remuneración, relaciones laborales, pensiones, u otros aspectos relacionados).

El sistema de carrera se basa en 5 principios ordenadores: la integridad, la imparcialidad, la objetividad, la selección y promoción por méritos y la rendición de cuentas al Parlamento a través de los Ministros.

- La estructura: existen dos modalidades, una es cerrada, comprende los escalones básicos y medios de la Función Pública. Esta estructura se divide a su vez en generalistas y especialistas en función de la especificidad del puesto. La otra estructura es abierta, y nutre a los grados superiores de la escala jerárquica, propios de la alta función directiva - Senior Civil Servants-. Solo cabe mencionar que en esta estructura no existe la distinción entre generalistas y especialistas. Por lo tanto, los profesionales y personal calificado se encuentran posicionados en la estructura cerrada.
- La promoción se gestiona en cada departamento. Cada Ministerio o Agencia dispone de un Departamento de Recursos Humanos que realizan dichas gestiones.
- La selección de los funcionarios descansa en la primacía prácticamente excluyente de las aptitudes intelectuales y personales de los candidatos. Existe una Comisión de Función Pública que asegura el cumplimiento de los principios de justicia y competencia abierta y organiza y supervisa la ejecución de los procesos. Los postulantes podrán ingresar al grado Alto, Medio o Bajo de la escala. Cuando se trate de grados intermedios o bajos los procesos selectivos estarán delegados enteramente en los Departamentos donde se produzca la vacante, aunque la Comisión siempre expide el certificado de aptitud de los funcionarios que se nombren.
- El ingreso: hay cuatro clases de acceso, que varían según la posición del puesto en la pirámide:
 - la vía rápida de acceso (fast Stream),
 - la vía principal
 - el acceso para altos funcionarios y

- el acceso a puestos bajos.

La selección de los que ingresan por la vía rápida se organiza centralizadamente por los Servicios de Selección y Valoración, sugerida por la Comisión de Función Pública. Pueden acceder por esta vía a distintos puntos de la pirámide, por ejemplo desde un "Administration Trainee" cuyos requisitos son poseer una carrera universitaria y menor a 26 años hasta un profesional más experimentado como el "Higher Executive Officer". Aunque los puestos más altos de la organización no están reservados a los que acceden por esta vía, lo normal es que se cubran por las personas que ingresaron a través de la misma. Cuando se habla de altos grados en los puestos, se realizan concursos de acceso directo y se piden personas de edad con mucha experiencia, para ocupar puestos denominados Chief Executive (Jefe ejecutivo). Aquí también se pueden presentar personas externas al Servicio Civil.

Otra característica del sistema de ingreso es que es posible pasar de la vía principal a la vía rápida sin tener una formación universitaria, siempre que se superen las pruebas correspondientes, además de una recomendación del Departamento que posee la vacante.

Es responsabilidad de cada Departamento fijar los criterios y requisitos en materia de conocimientos, habilidades, aptitudes y experiencia profesional para ingresar a los distintos grados. Se usan metodologías como test de personalidad y de capacidad, entrevistas, simulaciones de casos, entre otros.

Para acceder por la vía rápida, la selección se realiza por lo general observando al candidato por el término de dos días y dos tribunales distintos (estilo assesment center). Hay otros casos más específicos donde la selección es complementada con un curso de formación.

- La carrera de los empleados del Servicio Civil (Civil Servants) está diseñada en grados y cada uno de ellos está formado por un conjunto de puestos a los que pueden acceder los funcionarios. Con respecto a la promoción, en los grados medios que conforman la estructura cerrada no existe una movilidad horizontal, de tal suerte que los especialistas sólo pueden acceder a los puestos de trabajo propios de su especialidad, frente a un amplio abanico de puestos que se le presentan a los funcionarios generalistas. En teoría, la evaluación de desempeño juega un papel importante a la hora de la promoción; no obstante, en la práctica a pesar de dicho informe la promoción descansa en el acto de nombramiento para un grado superior, que queda a criterio de los responsables de los Departamentos. Esta relación entre promoción y nombramiento revela una asimetría tanto más evidente en cuanto más se progresa en la escala jerárquica, entre el procedimiento para la promoción y el carácter discrecional del superior.
- La evaluación del rendimiento mide objetivos y resultados y no solo afecta la promoción sino también la remuneración. Esto se consigue estableciendo los salarios públicos sobre una banda mínima y máxima, determinada por el Departamento, que se aplica en base a las evaluaciones de los funcionarios.
- La movilidad de los funcionarios, es común y se aplica a fin de buscar la máxima eficiencia y rendimiento del personal. La movilidad geográfica puede ser obligatoria en los niveles medio y superiores, no así en los niveles más bajos. En cuanto a la movilidad funcional es voluntaria en general, salvo casos extremadamente necesarios en que la misma será obligatoria; respetándose las condiciones de grado y salario.
- Los salarios estaban centralizados; pero con una iniciativa de los pasos siguientes (next steps) se inicia un programa de delegación de responsabilidad con respecto a salarios y cargos en las Agencias y Departamentos. La estructura salarial se compone de tres aspectos: el grado, el destino y el rendimiento.

Para el año 1999, se firma una Declaración de Políticas, por la cual el gobierno se

compromete a prestar servicios más eficientes y con una mayor llegada al ciudadano. Por lo tanto, a partir del año 2000 se ponen en marcha nuevos programas de reforma que ayudan a crear un Servicio Civil genuinamente distinto inspirado también en un cambio de cultura.”

Entre ellos se destacan los siguientes:

- Medición de la productividad e incentivos: se está aplicando un sistema de pago de incentivos por equipo, el mejoramiento del paquete de premios, mayores oportunidades de capacitación y desarrollo, el sistema de pensiones, las licencias por vacaciones y mayor flexibilidad en el trabajo.

El sistema de rendimiento, se basa en seis principios importantes:

i. Cada individuo o equipo debe tener objetivos claramente trazados,

ii. Los objetivos deben acordarse al principio del año;

iii. Cada individuo debe saber, al principio del año, las competencias y conductas que se espera de ellos.

iv. Los individuos y sus gerentes de la línea deben tener las reuniones regulares a lo largo del año para evaluar el progreso;

- Las convocatorias: según el reporte anual de los Comisionados del Servicio Civil, existió un aumento en el número de entrevistas al Servicio Civil Senior para una convocatoria abierta que fue de 107 personas en 1998-99 y de 158 en 1999-2000. Sesenta personas fueron tomadas para cubrir puestos que pertenecen a las siguientes áreas técnicas: Tecnología informática, Dirección del conocimiento, Dirección de Proyecto y Recursos Financieros.

- Nuevo acceso a empleos: a través de Internet. El primer mes de creación del sitio, atrajo a 63.000 personas. A través de la misma, las personas pueden conocer cómo ingresar al Servicio Civil. En esta página también se puede apreciar las distintas vacantes que existen según título universitario.

- Entrenamiento y Desarrollo: se brinda al personal alto grado de capacitación, por ejemplo en la Maestría en Administración de Negocios, se han patrocinado a más de 160 personas para estudiar MBA para el sector público desde el lanzamiento del esquema en 1995, y también en muchos otros campos profesionales. Habrá más trabajo que identifique y desarrolle habilidades de negocio y contribuirá a que el personal del servicio civil tengan mayores habilidades que ofrecer.

Respecto a capacitación y desarrollo, existe una red de Servicio Civil ampliada con la Unión Europea, establecida en junio de 2000 para compartir las mejores prácticas de entrenamiento y promover oportunidades de desarrollo en instituciones de la UE y en otros estados miembros de la UE. En Europa, el Centro de estudios políticos y manageriales está dictando cursos para gerentes públicos y privados enfocados en los problemas de la cultura Europea, en las comunicaciones y en el cambio.

El Reino Unido está desarrollando un programa con todos los Miembros de la Unión Europea para que los funcionarios trabajen en sus sistemas administrativos. El programa da una oportunidad a los jóvenes graduados para ganar experiencia en instituciones de la Unión Europea. Este consta de un programa de 5 meses de trabajo y capacitación en algunos de los siguientes centros: el Consejo General de Administración de la Unión Europea o en la Cancillería. La vía rápida de ingreso europea continúa ampliando la cantidad de expertos de la Unión Europea en el Servicio Civil del Reino Unido.

En resumen, el nuevo modelo de Gestión Pública aplicado en este país, está basado en el modelo de gestión privada. Para ello, se comenzó por la “privatización” de agencias y administraciones, reduciendo gran parte de los empleados y aumentando la modalidad de contratos en niveles superiores, incluso contratos con personal del sector privado. Sin

embargo las sucesivas reformas organizacionales, la ruptura de esquemas tradicionales como la uniformidad y la estabilidad, la privatización del Senior Civil Service y de los Directores de las Agencias suponen una auténtica revolución no siempre bien aceptada por los funcionarios que ven afectada su carrera. También fue motivo de grandes conflictos la reducción masiva de efectivos como así también el congelamiento de salarios que tuvieron que padecer los funcionarios por largo tiempo.³

ESPAÑA:

Este país ha tenido que replantear una modernización de su administración pública, ya que se encuentra en plena integración con la Comunidad Económica Europea y tiene mayor participación en organismos de carácter internacional. Esta oportunidad de poder intercambiar información y experiencias recíprocas entre los otros países no solo es un gran desafío al futuro, que implica un replanteo en la gestión de la Administración con miras a servir eficientemente al ciudadano.

El proyecto de modernización se divide en tres fases fuertemente interrelacionadas:

-la organización

-los recursos humanos

-el funcionamiento de la administración (con agilidad y eficacia)

Entre los programas que dieron impulso a la modernización administrativa española se destacan los siguientes:

-Sistema integrado de gestión por objetivos: se busca centrar la actividad pública hacia la consecución de objetivos y resultados. Para dirigir por objetivos habrá que: definirlos de acuerdo al planeamiento estratégico del organismo que se trate, establecer los programas con la asignación de recursos y la determinación de responsabilidades, ejecutar las actividades de los programas, evaluar los programas, incentivar.

- Auditorias financieras y operativas: se busca a través de las mismas controlar y evaluar los servicios públicos para medir el grado de eficacia en el funcionamiento en cada una de las unidades administrativas. La mejora en la gestión, la simplificación de trámites, procedimientos y métodos de trabajo son puntos centrales de las auditorias.

- Gestión de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: a través de una planificación estratégica adecuada en el desarrollo de los sistemas informáticos, se introdujeron masivamente en la Administración Española procesos automatizados que permitieron agilizar trámites, reducir costos de servicios públicos, ordenar la información administrativa. La utilización de los mismos trajo un ordenamiento cuanti-cualitativo ayudando a la resolución de problemas administrativos existentes como así también a la orientación de posibles soluciones.

El modelo de función pública española es de aplicación general al personal del Estado, al personal de las Comunidades Autónomas y al personal de los Entes Locales. En las Comunidades Autónomas conviven funcionarios propios de la Comunidad con los funcionarios transferidos del Estado; a su vez estos últimos pertenecen simultáneamente a las dos administraciones, por un lado no dejan de vincularse administrativamente (al) del Estado pero se integran plenamente en la función pública de la comunidad por prestar allí el "servicio activo". En el caso de la administración local se distinguen dos grupos de personal: los funcionarios propios de la localidad y los nacionales, estos últimos solo tienen reservadas

³ Modelos de Función Pública Comparada. Serie Administración General . Ministerio de Administraciones Públicas. España.

las funciones de secretaria y asesoramiento legal, control y fiscalización interna de la gestión económica.

Los funcionarios son las personas incorporadas a las administraciones públicas por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el derecho administrativo, desempeñan servicio de carácter permanente, figuran en las plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a los presupuestos generales del Estado.

El sistema se compone de:

- La estructura: se organizan en Cuerpos y Escalas, clasificándose estos de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso, en cinco grupos: A; B; C; D; E; y E.
- El Ingreso: el marco general de ingreso del personal es través de la Oferta de Empleo Público (OEP); este sistema recoge las vacantes a cubrir por la Administración en un año en relación con el personal funcionario perteneciente a los Cuerpos de la administración estatal, organismos autónomos entre otros. Las Comunidades autónomas y la administración local tienen sus propias ofertas de empleo. Los principios para el ingreso en la función pública española se inspiran en los procedimientos basados en el mérito y capacidad según lo establece su Constitución de 1978. Lo que se pretende es el ingreso de los más capaces, procurando la mayor objetividad posible dentro del sistema selectivo. Las pruebas selectivas se publican para todo aquel que lo desee pueda conocer en qué consisten y presentarse a las mismas, garantizando así mayor transparencia. Los exámenes son muy rigurosos; miden los conocimientos y aptitudes de los aspirantes necesarias para el puesto de trabajo; pero una vez ingresado el funcionario gozará de una estabilidad en el empleo con independencia de los vaivenes políticos.
- La selección: los sistemas de selección más utilizados son la oposición, el concurso y el concurso-oposición; aunque parece ser el más usual "la oposición". Este último consiste en la celebración de un conjunto de pruebas competitivas, sobre la base de un temario previamente conocido por el aspirante y confeccionado libremente por la Administración. Este sistema tiene también críticas debido a que no siempre está garantizada una correlación entre los conocimientos exigidos y el trabajo el funcionario desempeña. El concurso consiste exclusivamente en la calificación de los méritos de los aspirantes y el concurso- oposición, se celebran los dos sistemas anteriores.

Existen dos clases de órganos de selección:

1) los tribunales de oposición: integrados por personas con igual titulación o superior al candidato.

2) Las comisiones permanentes de selección, realizan el proceso selectivo para el acceso a aquellos cuerpos en los que el elevado número de aspirantes y el nivel de titulación y especialización exigidos así lo ameriten.

- La formación: también forma parte del proceso de selección; una vez que el candidato supera la oposición debe asistir a cursos de formación en instituciones especializadas como el INAP o la Escuela de Hacienda Pública.

Continuando con la temática de formación, además de la capacitación inicial que se basará en grandes temáticas como: utilización de modernas técnicas de gestión, mejoramiento de los conocimientos necesarios en las áreas funcionales correspondientes, cultura organizacional orientada a resultados, formación de equipos de innovación, entre otros, también existe la formación permanente a lo largo de la carrera del agente, a fin de actualizar las habilidades técnicas necesarias e impulsar mayor motivación del personal. También, una vez incorporada la persona al puesto, el Ministerio al cual pertenezca puede llevar a cabo planes de formación específica según los requerimientos del mismo.

- La promoción: la progresión en la carrera se dará por la conjunción de tres factores: la

titulación exigida, los méritos y la experiencia adquirida.

La titulación exigida: las personas que ingresan se integran en diferentes Cuerpos o Escalas que se agrupan en función del título exigido, en los grupos A, B, C, D y E, clasificándose a su vez en niveles. Así, son Cuerpos del Grupo Superior (A), aquellos que para su ingreso deben poseer titulación universitaria, mientras para el grupo inferior (E), es necesaria solamente la titulación básica referida al certificado escolar. El Grupo A que supone a los agentes mas calificados consta de 8 niveles (nivel 22 al nivel 30) y en el cual se puede ascender por nivel dentro del Cuerpo correspondiente. Sin embargo, en el caso de los funcionarios pertenecientes a este grupo solo en contadas ocasiones tienen el nivel mínimo; la mayor parte de ellos se ubica dentro de los niveles 26 a 28, pero exige un alto nivel de ingreso.

Es posible que se produzcan promociones internas o llamadas de “promoción profesional” donde se dan ascensos a funcionarios dentro del mismo Grupo o bien ascendiendo a un Grupo inmediatamente superior. Para ascender dentro del mismo Grupo, los funcionarios de un cuerpo determinado pueden ascender y ocupar puestos que tengan niveles que estén dentro del Grupo al que pertenecen, pudiendo pasar a ocupar puestos de niveles que no sean el inmediatamente superior: Para ascender a un grupo superior, se le exige al personal la correspondiente titulación y superar nuevamente una oposición o concurso-oposición. Los funcionarios no podrán acceder por promoción interna a Cuerpos que pertenezcan a un grupo que no sea el inmediato superior.

Los méritos: acceder a los puestos de trabajo puede darse a través de dos formas: el concurso y la libre designación. La mayoría se cubren por concurso y solo un porcentaje menor son de libre designación. El procedimiento de libre designación consiste en que, por la naturaleza de las funciones de determinados puestos, éstos se cubren por funcionarios que son nombrados y cesados discrecionalmente. Por concurso son valorados los méritos adecuados a las características del puesto así como a la posición de un “grado personal”, los cursos de formación y la antigüedad. El grado personal se adquiere por el desempeño de uno mas puestos del nivel correspondiente durante dos años continuos o tres con interrupción. Los grados que pueden consolidar los funcionarios se corresponden con los niveles de los puestos de trabajo desempeñados. La consolidación del grado comparte el derecho a la percepción como mínimo de una parte de la retribución denominada complemento de destino, correspondiente al nivel del puesto de trabajo que desempeña. Existe una variante del procedimiento de concurso que es el concurso específico pensado para puestos de niveles 26 a 30 siempre y cuando en atención a la naturaleza de los puestos se determine así en la convocatoria. Se valoran antecedentes y méritos específicos adecuados a las características de cada puesto, a través de entrevistas o a través de elaboración de memorias. Estas consisten en que el candidato realice una Memorias en la que analice las tareas del puesto de trabajo así como los requisitos para su desempeño. No solo hay movilidad de un puesto a otro a través de la selección, sino también la misma puede ser por redistribución de efectivos, la reasignación de los mismos, la comisión de servicios, la adscripción provisional, el reingreso al servicio activo, la movilidad por cambio de adscripción.

- La retribución: Existen 2 tipos de retribuciones: las básicas y las complementarias. Las básicas son el sueldo, igual para los funcionarios de un mismo grupo; los trienios que consisten en una cantidad igual para cada Grupo por tres años de servicio; las pagas extraordinarias, dos al año por un importe mínimo cada una de ellas de una mensualidad de sueldo y trienios. Las complementarias son: destino, productividad, gratificaciones por servicios extraordinarios, entre otros.

I. REFORMA ADMINISTRATIVA EN ARGENTINA

Nuestro país encaró un profundo proceso de reforma en el sector público, inspirado en la necesidad de modificar radicalmente su estructura y modernizar su funcionamiento. Se pretendió diseñar un programa integral que articulara medidas estructurales, instrumentales y coyunturales que permitieran la redefinición de:

- las relaciones del estado-sociedad y la gestión pública,
- la gestión de los recursos públicos
- la gestión de gobierno

Dentro de las acciones principales se creó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, por Decreto N° 993/91 como medida de modernización en materia de Función Pública. Aparece como sistema clave para reconstruir el régimen de función pública que venía muy dañado de épocas anteriores. El objetivo fue recomponer un servicio civil profesionalizado y acentuar la capacidad de gerenciamiento estatal.

Es un régimen que comprende a la mayor parte del personal de la Administración Pública Central y parte de la Administración Pública Descentralizada. Se sustenta en los principios de mérito, capacitación y sistemas de selección y productividad como fundamentos del ingreso y la promoción de los agentes públicos.

Un avance importante en materia de gestión del personal dentro del Estado fue la inclusión de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional que permitió la instrumentación del primer Convenio Colectivo de Trabajo General para Administración Pública Nacional, posibilitando mejorar las condiciones de trabajo en el Sector Público.

En el año 2001, se aprueba el Plan Nacional de Modernización del Estado para efectuar un proceso de reforma administrativa orientado a un funcionamiento de la Administración Pública Nacional eficiente y a introducir el modelo de Gestión por resultados mensurables y cuantificables.

El Jefe de Gabinete de Ministros tiene la facultad de coordinar dicho plan. Entre las acciones a proponer al Poder Ejecutivo Nacional se encuentran las siguientes:

- 1) fusionar organismos descentralizados
- 2) determinar que funciones deben estar centralizadas y que funciones descentralizadas, definiendo óptimamente los niveles políticos y gerenciales
- 3) concentración de funciones en una misma unidad administrativa
- 4) Integrar a la Administración Central organismos descentralizados cuya existencia no este justificada.
- 5) terciarización de servicios
- 6) transferencias de funciones a gobiernos locales para una mejor aplicación
- 7) incluir convenios y estatutos laborales de esquemas ligados al cumplimiento de resultados
- 8) propiciar un adecuado nivel de conectividad entre las organizaciones públicas y el ciudadano, facilitando manejo de mejor información y realización de tramites.

Se establecen acuerdos- programas entre el jefe de gabinete y los distintos Ministerios para aplicar la reforma administrativa;

I. Cambios en el modelo de Gestión según los siguientes ejes de acción:

- Transformaciones Institucionales (Carta Compromiso con el ciudadano y Gestión por Resultados)
- Transformaciones Transversales: (Gestión del Capital Humano, Formación y Desarrollo del Capital Humano, Nuevo Sistema de Compras, Sistema de Administración Financiera)

II. Los proyectos de Modernización estructural, mediante la eliminación de superposiciones, nacionalización del endeudamiento con organismos internacionales, adecuando la estructura estatal.

III. Transparencia y política anticorrupción.

Las líneas de trabajo y resultados esperados en los próximos años en torno a estos puntos son:

- establecer normas, sistemas y procedimientos que garanticen la transparencia efectiva de los actos de la administración. Elaboración de la Ley de Acceso a la Información y otros mecanismos que permitan la participación activa del ciudadano para un mejor control de la administración.

Sistema de control de la discrecionalidad de los funcionarios en el dictado de normas generales.

- Mecanismo de detección y prevención de hechos irregulares en la Administración Nacional en cuanto a ingresos y gastos.

- Implementar mecanismos y sistemas que garanticen la imparcialidad de los funcionarios en la gestión y que regulen la actuación de los intereses económicos sobre la administración.⁴

En la siguiente sección, se describen las dimensiones que hacen a la carrera del personal SINAPA, específicamente en lo concerniente al personal calificado o profesional y posteriormente se exponen las desviaciones y problemas más habituales que han surgido en la aplicación de esas dimensiones.

Características de la estructura de carrera:

Cuenta con una estructura de carrera dividida en tres agrupamientos, los cuales comprenden seis niveles con sus correspondientes grados, ordenados de acuerdo con la complejidad, responsabilidad y requisitos de capacitación propios de las funciones cumplan.

1) El agrupamiento general comprende funciones administrativas, técnicas, profesionales y de servicios. Dentro de los seis niveles del escalafón, los agentes profesionales generalmente se ubican en:

- Nivel A: corresponde a funciones de planeamiento, organización y control en unidades organizativas y funciones profesionales o técnicas altamente especializadas

- Nivel B: corresponde a funciones de planeamiento, organización y control en unidades organizativas y funciones profesionales o técnicas especializadas

- Nivel C profesional: corresponde a funciones de organización y control en unidades organizativas y funciones profesionales o de aplicación de técnicas complejas

Cabe mencionar que dentro de este agrupamiento general se encuentra el Cuerpo de Abogados del Estado, cuyas especificidades serán detalladas mas adelante.

2) El agrupamiento científico-técnico, comprende funciones dirigidas a la generación, mejoramiento, difusión y aplicación de conocimientos en el campo de la ciencia en general, la investigación y desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos especializados en organismos científico-técnicos.

Dentro de los seis niveles del escalafón, generalmente los profesionales se ubican en cuatro niveles:

- Nivel A: Corresponde a funciones de planeamiento, dirección o ejecución de unidades organizativas y funciones de investigación o desarrollo tecnológico de máxima relevancia o complejidad

- Nivel B: Corresponde a funciones de planeamiento, dirección o ejecución de unidades organizativas y funciones de investigación o desarrollo tecnológico de alta especialidad y complejidad.

- Nivel C: Corresponde a funciones de organización, dirección o ejecución de actividades de

⁴ Decreto N° 103/2001: Administración Pública Nacional. Plan de Modernización del Estado.

investigación o desarrollo tecnológico que impliquen la formulación de proyectos complejos y especializados.

- Nivel D: Corresponde a funciones de investigación o desarrollo tecnológico de mediana especialización y complejidad bajo la dirección de personal de mayor nivel.

3) El agrupamiento especializado: solo el personal especializado del Instituto de Economistas de Gobierno (actualmente disuelto) estuvo agrupado bajo esta estructura de carrera.

No obstante ello, este agrupamiento continúa vigentes en el SINAPA. Comprende funciones profesionales de alta especialización para la realización de asesoramiento, formulación o gerenciamiento de políticas sustantivas en áreas específicas de la gestión del Estado.

Solo abarcaba dos niveles:

- Nivel A y B: correspondientes a funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, dirección o control en unidades organizativas y funciones profesionales altamente especializadas, de máxima relevancia y complejidad, que impliquen la participación en la formulación, propuesta o gestión de políticas sustantivas y específicas en el campo de las responsabilidades políticas, sociales y económicas del Estado. Como características especiales debían poseer estudios de postgrado con duración no menor a dos años en instituciones universitarias, organismo nacionales o internacionales de reconocido prestigio o un segundo título universitario.

Características del ingreso y la selección:

La política de reclutamiento y selección tiene algunas variantes según los agrupamientos descriptos:

Los mecanismos de selección para los profesionales que se encuentran dentro del agrupamiento general son los siguientes:

- Ingreso por concurso

- la convocatoria la realiza el titular del organismo donde se produce la vacante

- Para los cargos con nivel C profesional la convocatoria es abierta; pueden postularse tanto personas del ámbito público como del privado. Para los cargos de nivel A o B pueden postularse solo agentes de planta permanente de la Administración pública Nacional, Provincial o Municipal o de planta transitoria o contratada de la jurisdicción a la que pertenezca la vacante.

- Selecciona un órgano compuesto por la Delegación Jurisdiccional de la Comisión Permanente de Carrera⁵, el titular de Recursos Humanos del organismo o equivalente, un especialista en materia de selección, el titular de la Dirección a la que pertenezca la vacante, veedores gremiales, un representante del Consejo Nacional de la Mujer, un Lic. en Psicología cuando se requiera especialmente.

- las etapas del proceso son sucesivas y excluyentes y consisten en evaluación de antecedentes, evaluación laboral y/o técnica y de personalidad (optativa).

- Dicho órgano eleva a la autoridad del organismo un orden de mérito provisorio a ser ratificado o rectificado por la autoridad de los postulantes.

- La autoridad dicta el acto resolutorio

- El área Recursos Humanos notifica a los postulantes

- Designación.

Cuando se trate del Cuerpo de Abogados del Estado, grupo profesional perteneciente al

⁵ Las Delegaciones Jurisdiccionales de Carrera se constituirán en cada Ministerio, Organismo descentralizado,.... Secretarías de la Presidencia de la Nación. Estarán presididas por el titular del área respectiva y la integrarán dos funcionarios de nivel extraescalafonario, un representante del área de personal, el titular del Servicio Administrativo Financiero, un representante de la Subsecretaría de la Gestión Pública y tres representantes de los gremios estatales.

agrupamiento general del SINAPA, el mecanismo de ingreso es por concurso. Los abogados que según el orden de mérito aprobado estén en condiciones de ingresar al Cuerpo y gozaran de estabilidad, deberán aprobar las actividades específicas que dicha Escuela determine. La selección respeta las etapas previstas para el resto de los agentes del agrupamiento general, participando además un representante de la Procuración del Tesoro. Posteriormente, el profesional en cuestión deberá ser propuesto por el Director del Servicio Jurídico de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado y cumplir con las exigencias específicas de capacitación.

- En el caso de los ex - Economistas del Gobierno, del Agrupamiento Especializado, su ingreso es por concurso público, previa aprobación del curso de postgrado en Economía de Gobierno. El ex Instituto Superior de los Economistas de Gobierno era la institución responsable por la selección, capacitación e ingreso a la Carrera. Podían postularse agentes internos o externos a la Administración Pública. Las etapas de selección (sucesivas y excluyentes) comenzaban por: una evaluación de aptitudes intelectuales (optativa), una evaluación de potencial profesional, y una prueba técnica. Además de realizar un Programa de Formación con dedicación exclusiva que otorga el título de postgrado con duración de dos años.

Características de la evaluación de desempeño, capacitación y carrera:

Para los casos del personal que esta bajo análisis, el instrumento de evaluación está constituido por un conjunto de factores que miden características de la persona por un lado y del desempeño por otro; es decir factores aptitudinales y actitudinales. Los factores de evaluación difieren según el tipo de funciones desempeñadas por los agentes. Para ello, se han definido seis niveles de evaluación para todo el personal con funciones simples del SINAPA, de los cuales tres son los que abarcan al personal profesional o técnico, a saber:

- Nivel Gerencial: se evalúa a los agentes que no posean cargos con funciones ejecutivas y que realicen funciones de Dirección o Subdirección.
- Nivel Medio Profesional o Técnico con Personal a cargo: agentes que cumplan funciones de Jefatura o Coordinación y requieran la posesión de título académico de nivel terciario o universitario.
- Nivel Medio sin personal a cargo: comprenderá a los agentes de los niveles A, B o C del SINAPA que cumplan funciones profesionales, Técnicas o de asesoría no incluidas en los niveles anteriores.

La medición del desempeño se llevará a cabo aplicando escalas para cada factor. La escala refleja si los requerimientos del puesto con relación a cada factor son superados son superados ampliamente, de manera muy satisfactoria, responden a los objetivos, se alcanzan o no se alcanzan.. Cada posición tiene un valor numérico asignado. De la suma obtenida en cada factor surge el puntaje final que se traduce en una escala de 5 posiciones desde el Muy Destacado hasta el Deficiente.

Son responsables de la evaluación de estos agentes el superior inmediato del mismo, un comité conformado por el Director Nacional, General o equivalente del área junto con otros funcionarios que le dependen jerárquicamente. También participan dos veedores representantes de los gremios estatales.

La Coordinación Técnica del Sistema recae sobre el titular de la Dirección de Recursos Humanos o en una persona que este delegue con perfil acorde.

Las calificaciones finales del personal de cada Unidad de evaluación o Dirección Nacional, General o equivalente no podrán superar los siguientes cupos: a) 10% de Muy Destacados, b) 20% de Destacados y c) 10% de Deficientes. Cuando otorguen porcentajes superiores a los establecidos deberá existir la aprobación política. Finalmente, hasta un 10 % de

profesionales de una Unidad de evaluación y por cada nivel de evaluación, podrán ser acreedores a una bonificación por rendimiento superior, la cual será percibida una vez al año consistente en una suma equivalente a un sueldo según el nivel escalafonario que posea el agente.

El resultado de la evaluación junto a la capacitación realizada en el año pueden producir un avance horizontal en la carrera, denominada promoción de grado.

El sistema de capacitación esta estructurado en dos programas principales aplicables tanto para el agrupamiento general como para el agrupamiento científico-técnico:

- Subprograma de Formación Continua
- Programa de Entrenamiento Laboral

Los niveles A, B y C deberán asistir y aprobar las actividades de capacitación que provee el primer subprograma, con cursos orientados a la formación de esos perfiles de puestos. Mientras que el nivel D y otros inferiores no correspondientes a los niveles profesionales deberán realizar las actividades comprendidas en el segundo programa.

Para promover dentro de cada nivel tanto en el agrupamiento general como en el científico-técnico se deberán aprobar créditos de capacitación establecidos, que como mínimo deberán ser 40 en el primer caso y 30 en el segundo caso.

Se ha mencionado también la posibilidad de cumplir una parte de las exigencias de capacitación a través de actividades realizadas en instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras. En esos casos se deben solicitar las equivalencias de créditos ante la institución rectora en la materia que es el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Características de las remuneraciones e incentivos:

La retribución está constituida por la asignación básica del nivel, más los adicionales, suplementos y bonificaciones que correspondan a su situación de revista. Las asignaciones básicas de los niveles se determinan por la cantidad de unidades retributivas. Para los niveles A y B por ejemplo, la misma se compondrá del 40 % en concepto de sueldo y un 60% por dedicación funcional. De los adicionales, suplementos y bonificaciones, el personal técnico-profesional puede llegar a percibir los siguientes:

- Adicional por mayor capacitación: personal con título terciario o universitario del agrupamiento general, cuyo desempeño exija dicho título. Consistirá en una suma equivalente al 25 % de la asignación básica del nivel. Sólo es percibido por los agentes del Nivel Escalafonario C. Esto se debió a que al momento de creación del SINAPA, la remuneración de los niveles más altos (Ay B) incluía la posesión del título en cuestión.
- Adicional por grado, cuando los agentes cumplan con los requisitos de evaluación y capacitación que correspondan según el caso, se podrá realizar la promoción de grado. Está establecida la cantidad de unidades retributivas según el nivel escalafonario y el grado.
- Suplemento por función específica: se podrá aplicar al personal perteneciente al agrupamiento científico-técnico y especializado, al personal del agrupamiento general con funciones de carácter informático, al personal profesional o técnico de Unidades Organizativas que determinan políticas generales, elaboran o dirigen sistemas o regímenes para ser aplicados en la unidades del conjunto de la Administración Nacional, asesorar y supervisar su efectivo cumplimiento y ejercer su contralor normativo y/o funcional. Consiste en una suma comprendida entre el 15 y el 70% de la asignación básica del nivel que reviste el agente. Es incompatible con el adicional por mayor capacitación.
- Suplemento por función informática: podrán percibir este suplemento el personal que desempeñe funciones de carácter informático del agrupamiento general. El porcentaje varía según la importancia de la función informática (desde un 50 a un 20%).

- Viático: es la asignación diaria fija que se acuerda a los agentes, excluyendo pasajes u ordenes de carga, para atender todos los gastos personales que le ocasione el desempeño de una comisión de servicio en un lugar alejado a mas de 50 KM de su destino habitual o que, aún cuando esté ubicado a una distancia menor obligue al agente a pernoctar en el sitio de su actuación provisional, por exigirlo así el cumplimiento de la misma, o por falta de medios para movilizarse. El Nivel A: percibe \$126; nivel B: \$ 105 y nivel C: 63\$.

Problemáticas surgidas:

- El traspaso de los agentes del anterior escalafón que regía las relaciones laborales del personal (Decreto 1428/73 y 1133/88, sus modificatorios y complementarios) al nuevo régimen (SINAPA), denominado "reencasillamiento", el mismo produjo distorsiones en la nueva ubicación escalafonaria de los agentes, a veces debido a la no existencia de criterios homogéneos en cuanto a su aplicación y, por ello, muchos profesionales y/o personal calificado fueron perjudicados en relación a su posición respecto a los niveles escalafonarios (por ejemplo, hubo profesionales con amplia trayectoria reencasillados en los niveles iniciales o incluso en niveles no profesionales).

-En cuanto al sistema de evaluación de desempeño, con el transcurso del tiempo la herramienta debió ser perfeccionada y mas flexible. Algunos profesionales de los organismos científico-técnicos han expresado su disconformidad en los factores a evaluar por no estar acordes con su realidad. Las necesarias modificaciones a realizar tendrían que orientarse a revisar no solo los instrumentos sino el objetivo de la evaluación orientada a resultados y proyectos.

- La capacitación actual perdió vigencia y es demasiado generalista; no existen cursos a nivel central que mejoren la performance de los profesionales. Salvo, cuando el organismo realiza capacitación específica acorde, puede considerarse mas oportuna para la tarea y el progreso profesional.

- En cuanto a la escala salarial, si bien es uno de los temas más criticados, la remuneración de los profesionales y técnicos del agrupamiento general sin funciones ejecutivas están en clara desventaja respecto a los salarios percibidos por los agentes con funciones ejecutivas, por un lado y, por otro lado en la pirámide salarial donde se encuentran la mayor parte de los profesionales (Niveles A, B y C), existe un solapamiento entre niveles, lo que hace que en la mayoría de los casos el personal administrativo con niveles C o D superen remunerativamente al primer grupo.

- En cuanto a los adicionales y suplementos establecidos, los profesionales que perciben el adicional por mayor capacitación a veces están en gran desventaja salarial respecto de otros agentes que perciben el adicional por jefatura sin poseer título universitario.

De las reformas encaradas en los distintos países se observa que el Sector Público ha tenido que enfrentar nuevos desafíos, no resultando fácil el traspaso de una función pública tradicional al nuevo modelo de gestión pública. Las Administraciones han padecido un gran costo social que duró varios años hasta un reacomodamiento del modelo en las estructuras burocráticas del Estado.

Aunque los contextos y los tiempos en que se aplicaron dichas reformas fueron totalmente diferentes, la Argentina no esta exenta de pasar por problemáticas similares, fundamentalmente referidas a la reducción masiva del personal, descentralización de unidades administrativas, medición del rendimiento efectivo unido a remuneraciones acordes, alejándose la idea de seguir percibiendo un salario fijo por nivel escalafonario, antigüedad o título académico como en algunos regímenes actuales.

II COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE CARRERA DE ALGUNOS ESCALAFONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ARGENTINA (SOLO PROFESIONALES)

En el presente apartado, se analizarán algunos escalafones de la Administración Pública Argentina en materia de desarrollo de Recursos Humanos, comparando las distintas dimensiones que dan lugar a:

- 1) La estructura de la Carrera
- 2) Modalidades de ingreso y selección
- 3) La evaluación de desempeño
- 4) La carrera y promoción
- 5) La remuneración e incentivos

Se han observado diferencias y similitudes en estas dimensiones en lo atinente al personal profesional o calificado, con el resto de los escalafones analizados. Estos son:

- Decreto 993/91, TO 1995: Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)
- Decreto N° 564/74- Ley N° 21.801: Sindicatura General de la Nación (SIGEN)
- Resolución 343/91: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)
- Decreto Ley N° 20.464/73 y Decreto N° 1572/84: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
- Decreto 277/91: Carrera del Personal Profesional de los establecimientos hospitalarios y asistenciales e institutos de investigación y producción del Ministerio de Salud y Acción Social.
- Decreto N° 3686/94 y N° 2098/87: Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG)

Cabe aclarar, que al haberse analizado detalladamente la carrera del personal SINAPA en el apartado anterior, solo se hará referencia al mismo en relación a los restantes escalafones.

Estructura de carrera:

Se observan distintas características en el diseño y estructura de la carrera de los agentes profesionales o calificados de los distintos escalafones. La mayoría de las estructuras están conformadas por niveles/clases/categorías y grados, con excepción de la SIGEN que parece no tener esta apertura dentro de su estructura. En el siguiente cuadro se detalla cada caso en particular:

| PERSONAL | DISEÑO DE CARRERA |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CUERPO DE AG. | Agrupamiento único. Clase C (inicial):4 grados; Clase B: 3 grados y Clase A: 3 grados. |
| SIGEN | Profesionales Universitarios: Agrupamiento de Coordinación o sindicatura de sociedades y entidades Técnicos: Agrupamiento de conducción, supervisión, asesoría, análisis y ejecución de sindicatura de sociedades y entidades |
| SALUD | Niveles A,B,C,D,E y grados respectivos |
| PERSONAL | DISEÑO DE CARRERA |
| INTA | Dos clases: -Profesionales Universitarios (Clase A), dividida en 4 niveles con sus correspondientes categorías: superior,principal, adjunto, asistente. - Técnicos (Clase B) dividida en 3 niveles con sus correspondientes categorías: superior, Principal y Asistente. |
| CONICET | Carrera del Investigador: Superior, Principal, Independiente, Adjunto, Asistente. Carrera del Personal de Apoyo a la investigación: 3 aperturas: -Profesional:Principal, Adjunto y Asistente. -Técnica: Principal, Adjunto, Asistente y Auxiliar. - Artesanos: Técnicos |

Mecanismos de ingreso:

Se utilizan diversas alternativas para seleccionar postulantes a ingresar a los distintos organismos. Las más usuales son los concursos de antecedentes y/o méritos y las pruebas de oposición. A continuación se detallan en el cuadro expuesto las distintas modalidades:

| PERSONAL | INGRESO |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CUERPO DE AG | Curso de formación |
| SIGEN | - Base de datos bajo convenio con distintas Universidades. - Designaciones directas únicamente a través del Síndico. |
| SALUD | Sólo por concurso abierto a través de categorías iniciales |
| INTA | Concurso o pruebas de oposición |
| CONICET | - Concurso por méritos o antecedentes. |

El tipo de convocatoria se relaciona casi directamente con los sistemas de ingreso; hay situaciones en las que solo se ingresa por el tramo o categoría inicial y otras en las que se puede acceder en diferentes tramos de la estructura de la carrera.

Por ejemplo, en los casos del Personal de Salud, Cuerpo de Administradores Gubernamentales y Economistas de Gobierno (SINAPA), la convocatoria es abierta a la categoría inicial, sin posibilidad de ingreso en categorías posteriores para postulantes externos.

Para la Carrera del Investigador y Carrera del Personal de Apoyo del CONICET la convocatoria esta abierta para cualquier categoría. Y para los casos de los cargos del agrupamiento general y científico-técnico del SINAPA, la convocatoria es abierta en la categoría inicial pero con la posibilidad de pasar a categorías posteriores en ultima instancia.

En la mayoría de los escalafones analizados se prevé la existencia de un órgano colectivo para la realización del proceso de selección, en algunos casos denominada Junta, Comité, Jurado, etc. En ocasiones dichos órganos selectores incluyen o no a las autoridades convocantes.

El Órgano de Selección para Cargos Simples del SINAPA, los Comités de Gerentes de áreas de la SIGEN, la Junta de Calificación y Promoción o Junta Técnica del CONICET, cuentan con la presencia de la autoridad convocante. En cambio, en los casos de las Juntas Evaluadoras del INTA, del Personal de Salud, no establecen la presencia de la autoridad convocante.

Se destaca que en el caso del INTA también incorporan otras figuras institucionales a través de las Comisiones de Selección, quienes analizan antecedentes y requisitos de los candidatos.

Existe una modalidad distinta para el Cuerpo de AG y para los ex Economistas de gobierno, ya que las instituciones especializadas que los capacita actúan también como centros de selección.

Otra características distintiva se refiere a la participación y/o integración de las áreas de Recursos Humanos en el órgano selector como áreas especialistas en planificación y desarrollo del personal. Tal es el caso de SINAPA (cargos simples), INTA y SIGEN.

Todos los regímenes analizados establecen mecanismos de apelación ante los procesos de selección, con excepción de la SIGEN.

En menor porcentaje participan también veedores gremiales, específicamente en los casos

de SINAPA, INTA y Personal de Salud.⁶

Sistema de Evaluación de Desempeño y Promoción:

Cabe destacar la existencia y/o funcionamiento de diversas maneras de Evaluación de Desempeño. Las principales características de la evaluación del personal calificado y la promoción en la carrera se detallan en el siguiente cuadro:

| PERSONAL | EVALUACION | PROMOCION |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| CUERPO DE AG | <ul style="list-style-type: none"> - Planilla de evaluación por factores y grados - Anual - Escala evaluatoria: conceptual y numérica - Instancia evaluadora: Comité asesor | - Según el puntaje en la calificación. |
| SIGEN | <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación por objetivos y factores. - Semestral - Escala de evaluación: Numérica - Instancias evaluadoras: superior directo | - Según el puntaje de calificación que se determine. |
| SALUD | <ul style="list-style-type: none"> - Por factores y grados - Anual - Escala de evaluación: Conceptual y Numérica - Instancias Evaluadoras: superior y superior del superior | - Por antigüedad más calificación. |
| INTA | <ul style="list-style-type: none"> - Por factores y grados - Anual - Escala de evaluación: Conceptual y Numérica - Instancias evaluadoras: órganos colegiados | - Dos calificaciones seguidas superiores al requerimiento. |
| CONICET | <ul style="list-style-type: none"> - Informe anual o bianual - Escala de calificación: conceptual - Instancias evaluadoras: órganos colegiados | - Calificación aceptable, aprobación de cursos. |

En el análisis de estos escalafones se encuentra que el personal evaluable es aquél que revista con estabilidad y ha prestado servicios efectivos por una cantidad mínima de tiempo durante el período evaluable, variando entre dos hasta doce meses. Con Excepción del Personal del INTA donde se evalúa también al personal transitorio.

El personal evaluable se agrupa de acuerdo con la naturaleza de sus funciones, incluyendo el ejercicio de jefaturas. Para los Administradores Gubernamentales por la naturaleza homogénea de su personal, solo se utiliza un solo nivel de evaluación.

También se observa que la mayoría de ellos utilizan el método de factores y grados (SINAPA, Personal de Salud, INTA, AG). Cabe mencionar que para la evaluación del Cuerpo de AG se necesita contar con una serie de insumos previos como ser los partes de novedades, informes del propio AG, entre otros. Sólo la SIGEN posee una evaluación por objetivos y factores. En el caso del CONICET, se evalúa mediante informe con calificación de Aceptable o no aceptable.

⁶ “Sistemas de Selección de Personal: Análisis Comparativo de algunos regímenes de selección vigentes en la Administración Pública Nacional” Jefatura de Gabinete de Ministros. Ex Secretaría de la Función Pública. Ex Dirección Nacional del Servicio Civil. Lic. Liliana SAJON, Lic. Mónica HENDLIN y Lic. Eduardo SALAS.

El personal es calificado mediante la utilización de una diversa cantidad de formularios. Los factores utilizados en el instrumento de evaluación para los profesionales varían según la naturaleza y responsabilidad de las funciones. Los más usuales para esta categoría son: planificación, gestión y control de programas y planes, organización, conducción, competencia profesional para la función, creatividad, resolución de problemas, interés por el trabajo, actitud formativa, capacidad analítica, capacidad de asesoramiento e información, adaptabilidad, control resultados, anticipación, interpretación y predicción del contexto, autonomía, identificación con organización, colaboración, concepto en su especialidad, progresos en la preparación, dedicación en el tiempo, dedicación en el esfuerzo, grado de integración al grupo de trabajo, rendimiento en la tarea que realiza, personalidad en la tarea que realiza, disciplina y método para el trabajo, efectividad y eficiencia, rigor científico y metodológico, criterio, expresión oral y escrita, calidad de cumplimiento del trabajo, productividad, respuesta al cambio de actitudes, relaciones interpersonales y trabajo en equipo.

La evaluación trae aparejada consecuencias en la relación de empleo o carrera del agente. En todos los sistemas, las calificaciones juegan un papel clave en la habilitación y/o promoción o ascenso del personal.

Para el Cuerpo de AG, según el puntaje de la calificación se lo habilita a promover de grado o clase; en la SIGEN, el progreso dentro de cada agrupamiento y las categorías determinarán la situación de revista. Para ello, una de las variables que se toman en cuenta es tener las calificaciones mínimas que se determinen al efecto. En el INTA, los agentes que revistan en los niveles I a III de todas las clases que alcancen la categoría máxima de su nivel y permanezcan en la misma por lo menos durante dos periodos evaluatorios sin merecer evaluaciones deficientes, podrán postularse para pasar al nivel inmediato superior en 3 oportunidades. En cada una de ellas se deberá presentar una solicitud antes del mes de julio de cada año, según evaluación y permanencia en categoría. El agente que hubiera obtenido dos evaluaciones superiores al requerimiento consecutivas, podrá solicitar la consideración de su promoción de nivel, cualquiera fuera su categoría de revista.

En CONICET, la calificación no aceptable anula el efecto anual de permanencia en clase de revista. Para el pase de clase se requiere, entre otros, calificación aceptable durante cantidad variable de periodos de evaluación. Para el Personal Profesional de Salud, se habilita promoción de grado por antigüedad calificada. La promoción a la categoría inmediata superior se producirá automáticamente, cuando el agente acredite antigüedad máxima en el último grado del nivel escalafonario de revista y obtenga la calificación requerida para promover, y en SINAPA, promueven quienes cumplan con los requisitos de capacitación para su nivel escalafonario y cierta cantidad de calificaciones no inferior a BUENO.

En cambio, no son muchos los sistemas que se relacionan con premios en dinero u otras recompensas. Solo tienen bonificaciones establecidas la SIGEN, INTA, SINAPA. En el caso del CONICET la calificación no aceptable provoca entre otras, la pérdida del derecho al adicional por antigüedad.⁷

Sistema de remuneración e incentivos:

Sin considerar los aspectos puramente financieros, en primer lugar se detallan los adicionales percibidos por el sector profesional en cada uno de los escalafones (Cuadro), y en segundo lugar se comparan las tendencias que reflejan la estructura remunerativa de los

⁷ “Un análisis comparativo de los distintos sistemas de evaluación de desempeño” Lic. Gabriela Pessolano y Lic. Eduardo Salas. Jefatura de Gabinete de Ministros, ex Secretaría de la Función Pública, ex Dirección Nacional del Servicio Civil.

mismos.

| PERSONAL | SUPLEMENTOS Y ADICIONALES |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CUERPO DE AG | <ul style="list-style-type: none"> - Adicional por formación especial - Por grado - Por permanencia |
| SIGEN | <ul style="list-style-type: none"> - Adicional por viático - Movilidad y movilidad fija - horas extraordinarias -gastos de comida |
| SALUD | <ul style="list-style-type: none"> - Adicional general - Antigüedad calificada - Responsabilidad profesional - Especialidad profesional - por permanencia en la categoría máxima. - Suplemento por zona - fallas de caja - riesgo -peligrosidad -tareas nocturnas -bloqueo de título -Area crítica -Recurso Humano Crítico. |
| INTA | <ul style="list-style-type: none"> -Adicional por antigüedad - Por productividad - Suplemento por Diferencia por Cambio de Categoría o Nivel - Por mayor dedicación - Por zona - Por desarraigo |
| CONICET | <p>Investigadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Viáticos, Gastos de movilidad y de comida -servicios de campaña, servicio de embarque, cambio de destino -gastos de viaje -función de cargo, - dedicación exclusiva -complemento por capacidad académica superior <p>Personal de Apoyo:</p> <ul style="list-style-type: none"> -suplemento por desempeño de actividad específica - adicional por dedicación a la investigación - por dedicación exclusiva - por antigüedad - gastos de traslado, Gasto de vivienda, |

En todos los escalafones analizados se perciben suplementos o adicionales, casi todos pagan por antigüedad o grado, la permanencia en la categoría se abona solo al cuerpo de AG, INTA y Personal Profesional de Salud. Reconocen pagos relativos al título el SINAPA, CUERPO DE AG, CONICET, PERSONAL DTO. 277/91.

El suplemento por zona o zona desfavorable solo se reconoce en SINAPA, Personal Profesional de Salud, CONICET y Cuerpo de AG.

El rubro "residencia" se abonará al personal del CONICET, mientras como desarraigo se reconoce al INTA; SINAPA y Cuerpo de AG.

El pago de función de cargo corresponde a SINAPA, INTA, CONICET, Personal Profesional de Salud.

Funciones Específicas solo le corresponde al CONICET, SINAPA, SALUD. El rubro "riesgo" esta contemplado en los escalafones del INTA, CONICET, CUERPO DE AG, SALUD.

Cuando hablamos del pago por mayor dedicación, es percibido por el personal del INTA,

CONICET, SINAPA y SALUD.

Solo el INTA, SIGEN, SINAPA Y CONICET remuneraran el desempeño efectivo, rendimiento o productividad.⁸

Conclusión:

Como consecuencia del profundo cambio en la gestión del estado que se pretende encarar en nuestro país, orientado a un eficiente funcionamiento de la Administración Pública Nacional, con miras a un mayor compromiso con el ciudadano y a la introducción del modelo de gestión por resultados dentro del sector público, entre otros temas, surgió la necesidad de investigar acerca de las principales reformas administrativas de países que han aplicado o están aplicando un modelo similar, denominado en muchos países: "Nuevo Modelo de Gestión Pública". La principal preocupación se focaliza en conocer cómo se han aplicado estas reformas en lo que respecta a la gestión del personal del sector público y en especial en la carrera del personal calificado o profesional. Del análisis se pudo observar que a comienzos de la implantación del nuevo modelo, estos países sufrieron grandes costos sociales debido a la reducción de sus plantillas, descentralización de servicios, pérdida de estabilidad laboral, congelamiento de sus salarios, entre otros temas. Si bien dicho modelo pareciera haberse acomodado a las distintas administraciones, hay que mencionar la existencia de ciertos niveles de incertidumbre, por ejemplo en cuanto a la productividad y medición de resultados, la elección de objetivos y metas que no pueden establecerse claramente, básicamente cuando no es posible traducir los mismos en cuantificables, observables y medibles.

En lo que respecta a los profesionales de los países analizados, se observó que tienen oportunidades primero de acceder a un puesto público según su profesión (como los casos de Reino Unido y España, esta última a través de los distintos cuerpos); una vez inmersos en el sector público, se desarrollan y capacitan con miras al logro a obtener mejores puestos de trabajo; los objetivos a cumplir están fuertemente relacionados con los objetivos del área y de la organización y casi siempre orientados a brindar el mejor servicio al ciudadano, como en los casos de Nueva Zelanda y Reino Unido. En el caso español, si bien el ingreso a los cuerpos profesionales es muy estricto, una vez que se accede es muy difícil su remoción. En este sentido, no es muy distinto el ejemplo argentino en cuanto a la estabilidad laboral que prevalece amparada bajo diversas normas. Tampoco hay que olvidar que la política de recursos humanos implantada a través del SINAPA, ha impulsado la carrera administrativa de alrededor de 8.000 agentes profesionales dentro del Estado y ha contribuido a posicionar en la cultura organizacional un régimen basado en el mérito. Sin embargo, y a la luz de los distintos sistemas de carrera del sector público argentino habría que pensar en unificar pautas y criterios en los mismos, eficientizar y agilizar su funcionamiento mediante mecanismos modernos de gestión del personal, orientado hacia un modelo de gestión integral de recursos humanos, basado en competencias y resultados.

Imaginar equipos profesionales fuertes, capaces, innovadores dentro del Estado, que acompañen los cambios propuestos para lograr una eficiente modernización del Estado, no debería ser una utopía sino un objetivo prioritario en un proceso de reforma orientado a la gestión por resultados.

⁸ "Algunas Características sobre la composición de las remuneraciones de los escaños de la Administración Pública Nacional". Lic. Alicia Caplan y Lic. Eduardo Salas. Jefatura de Gabinete de Ministros. Ex Secretaría de la Función Pública. Ex Dirección Nacional del Servicio Civil.

Bibliografía:

- Christopher Pollitt and Geert Bouckaert. Año: 2000. Capítulos: “Reflections: Management and Governance” y “Appendix: Country Files: New Zealand. United Kingdom”. Libro: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Editorial: Oxford. University. Oxford.
- Ministerio de Administraciones Públicas (MAP)- Ministerio de la Presidencia-.1997. Capítulo: Reino Unido. Libro: Modelo de Gestión Pública Comparada. Serie: Administración General. Colección: Información y documentos. Editorial: Boletín Oficial del Estado. Madrid.
- Ruth Richardson. Año 2001. “Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones”. Revista del CLAD: Reforma y Democracia N° 19. Editorial: Clad. Caracas
- Michael Barzelay. Año 2001. “La nueva gerencia pública: Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)”. Revista del CLAD: Reforma y Democracia N° 19. Editorial: Clad. Caracas.
- David Arellano Gault, José Ramón Gil, Jesús Ramírez Macías y Angeles Rojano. Año 2000. “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos”. Revista del CLAD: Reforma y Democracia N° 17. Editorial: Clad. Ciudad: Caracas.
- Ministerio de Administraciones Públicas (MAP)- Ministerio de la Presidencia-Año: 2000. “La Función Pública en España”. Publicación informativa de la Dirección General de la Función Pública. Editorial: Boletín Oficial del Estado. Madrid.
- María Teresa Gómez. Año: 1990. “La modernización del Sector Público en España”. Libro: Memorias del IV Seminario Internacional sobre Función Pública y Democratización en Iberoamérica. Editorial: Departamento Administrativo del Servicio Civil. Bogotá.
- María Teresa Gómez. Año: 1990. “Profesionalización de la Gerencia Pública y Preparación Sistemática de los Servidores Públicos con Miras a Lograr su Mejor Calificación”. Libro: Memorias del IV Seminario Internacional sobre Función Pública y Democratización en Iberoamérica. Editorial: Departamento Administrativo del Servicio Civil. Bogotá.
- María Teresa Gómez. Año: 1990. “Jerarquización de la Función Pública y Revisión de las Políticas de Remuneración”. Libro: Memorias del IV Seminario Internacional sobre Función Pública y Democratización en Iberoamérica. Editorial: Departamento Administrativo del Servicio Civil. Bogotá.
- Geoffrey Shepherd. Año: 1999 “El desafío de la reforma Administrativa en América Latina”. Revista del CLAD: Reforma y Democracia N° 13. Editorial: Clad. Caracas.

Reseña biográfica

Gabriela Elida Pessolano. Lic. en Relaciones del Trabajo. Especialista en Administración y Planeamiento Estratégico. Master en Organización y Dirección de Recursos Humanos. Se desempeña como Analista Profesional de Recursos Humanos, Subcoordinadora del Sistema de Evaluación del Desempeño del SINAPA y Asesora de Carrera en distintas Jurisdicciones de la Administración Pública Nacional.

Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría para la Modernización del Estado. Subsecretaría de la Gestión Pública. Oficina Nacional de Empleo Público.

Av. Pte. Roque Sáenz Peña 511. Piso 6º. Oficina 605. Buenos Aires (1035)

Tel: 4343-9001, int. 605. Fax: 43420324, email: gpessola@sfp.gov.ar