

# Avances y desafíos en la gestión de la carrera y la capacitación del personal del Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina (2015-2023)

*Advances and challenges in Argentina's National System of Public Employment (2015-2023): career management and training*

## **Horacio Cao**

Posdoctor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires  
horaciocao30@gmail.com

## **Melina Levy**

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza  
melinal Levy95@gmail.com

## **Diego Pando**

Doctor en Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid  
diegopando71@gmail.com

## **Eduardo Salas**

Licenciado en Ciencia Política de la Universidad del Salvador y Licenciado en Administración de la Universidad de Buenos Aires  
salased2002@gmail.com

## **Resumen**

El presente trabajo describe los principales avances y desafíos del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) entre 2015 y 2023, con especial énfasis en el régimen de la carrera administrativa y en las acciones de capacitación del personal permanente. Para ello, se realizaron catorce entrevistas semi-estructuradas en profundidad a informantes clave que están o han estado a cargo de Direcciones de Personal o bien Coordinaciones Técnicas de Capacitación dentro de la Administración Pública Nacional. Entre las principales conclusiones se destaca el contraste entre el diseño institucional formal del SINEP, la necesidad del desarrollo de concursos que restablezcan las condiciones equitativas a la carrera y su desenvolvimiento. Adicionalmente, en términos de capacitación se observa una percepción favorable respecto de la calidad de los cursos y funcionamiento general del Sistema Nacional

**Fecha de recepción:**

11.6.24

**Fecha de aceptación:**

20.8.24

de Capacitación, en cuyo marco el rol rector del Instituto Nacional de la Administración Pública debería fortalecerse e incluir actividades que den cuenta de las demandas que exige el despliegue de la denominada IV Revolución Industrial.

**Palabras clave:** carrera laboral – capacitación – sistema nacional de empleo público – administración pública

**Abstract**

*The aim of this paper is to provide an overview of the main advances and challenges in the field of Collective Covenant of Sectoral Labor at the National Civil Service System (in Spanish SINEP) since 2015 to 2023 with a light on the administrative career regime and training activities for stable civil service. To this end, fourteen interviews were conducted with key informants who were or are responsible for Personnel Directions or Technical Training Coordination within the National Public Administration. Among the main conclusions, the relevance of SINEP is highlighted, as opposed to the need to update and develop competitive systems for access to the civil service to reinstate equality in careers. Additionally, regarding training, there is a favorable perception of the quality of courses and the performance of the national training system. However, the role of the National Institute of Public Administration should be strengthened, and courses should be incorporated to respond to the new demands of the IV Industrial Revolution.*

**Keywords:** career - public training - national civil service system - public administration.

## **Introducción<sup>1</sup>**

El presente trabajo describe los principales avances y desafíos del diseño e implementación del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) entre 2015 y 2023, con énfasis en el régimen de la carrera administrativa y en las acciones de capacitación del personal permanente.<sup>2</sup>

Para ello, la metodología utilizada ha sido esencialmente cualitativa. Como técnica de recolección de datos se llevaron a cabo catorce entrevistas semiestructuradas siguiendo la técnica de bola de nieve para la conformación de la muestra de especialistas. De esta forma, se indagó respecto de dos grandes dimensiones del empleo público: la carrera y la capacitación en el marco del SINEP.

Los entrevistados fueron seleccionados por su trayectoria y conocimiento de la gestión del empleo público y la capacitación, ya que han tenido o tienen a cargo alguna unidad de gestión del personal o Coordinación Técnica de Capacitación (CTC) desde 2015 en adelante.

A su vez, se tuvo en cuenta la pertenencia institucional de los especialistas, cubriendo de esta forma la perspectiva de la administración central y descentralizada, órganos rectores y sindicatos.<sup>3</sup> A partir de las entrevistas realizadas se conformó una base de datos que permitió un mejor análisis de las respuestas brindadas acerca de los ejes de este trabajo.

El artículo se estructura en cuatro apartados. En el primero se presenta el enfoque teórico analítico junto a ciertas particularidades que ha adquirido el sistema de empleo público argentino. El segundo reflexiona acerca de los dispositivos seleccionados del convenio colectivo que son parte vital del ordenamiento de la función pública. El tercero analiza el Sistema Nacional de Capacitación (SNC), dada su importancia para la profesionalización y desarrollo de los trabajadores. Finalmente, en el cuarto apartado se presenta una serie de reflexiones finales.

### **1. El empleo público y la capacitación desde un enfoque organizativo**

Debido a la complejidad del objeto de estudio considerado, es oportuno iniciar este artículo precisando algunas de sus particularidades intrínsecas, así como el enfoque teórico subyacente.

Desde un enfoque organizacional, la Administración Pública Nacional (APN) está constituida por ministerios y entidades descentralizadas que dependen funcionalmente de la Presidencia de la Nación con extensas cadenas jerárquicas de mando-obediencia (Cao y Levy 2023) para gestionar procesos de trabajo (Halliburton 2006). A su vez, dichos ministerios se rigen por la normativa que expiden los órganos rectores para estandarizar los procesos de apoyo transversales a la gestión.

A esta forma compleja de estructuración suele identificársela con la forma divisional (Mintzberg 1995). En este esquema organizativo las formas de división y coordinación del trabajo buscan dar respuesta a factores de contingencia propios de organizaciones que se encuentran en contextos demandantes y heterogéneos (Donaldson 2006). En lo que respecta al Estado, esto se traduce en la posibilidad de afrontar en simultáneo las demandas crecientemente complejas de las sociedades modernas (Bonifacio 2009) -reflejando las contradicciones que las tensionan (Pando 2020)-, con la exigencia de prestar observancia a la normativa propia del Estado de Derecho que requiere equidad y transparencia en el ejercicio de la función pública (Ricci 2015), como se aprecia en buena parte de la normativa que reglamenta al empleo público.

Tanto éste como la capacitación se encuentran vertebrados en torno a complejas redes que se rigen por dos órganos rectores -la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)- en articulación con las Direcciones de Personal y Coordinaciones Técnicas de Capacitación de cada ministerio y organismo descentralizado. Cabe señalar que no existe, entre dichos órganos rectores, la relación de subalternidad, la cual sí puede observarse entre las Direcciones de Personal y las Coordinaciones Técnicas de Capacitación.

## **Los subsistemas del empleo público en el caso argentino**

Teniendo en cuenta los subsistemas que componen al Sistema de Empleo Público, se realizan, en este apartado, algunas precisiones respecto de su funcionamiento.

### **1.1.1 El ingreso a la APN**

El ingreso a la APN se rige por la Ley N° 24.185 de negociación colectiva que establece el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa, en cumplimiento del precepto constitucional derivado del artículo 16 y de varios de los tratados internacionales de referencia. A ella se añaden las consideraciones que introduce la Ley N° 25.164 junto a su Decreto reglamentario 1421/03.

En relación con los criterios de selección, los mismos deberían tener como base los perfiles de competencias necesarios para el puesto y la adopción de criterios basados en el mérito y la capacidad profesional, técnicamente comprobados de conocimientos, antecedentes de formación y laborales y adecuación del perfil psicológico de cada candidato por un órgano colegiado con presencia de expertos procedentes de fuera de la Administración y/o del ministerio o entidad en la que se concursa. Para aumentar el control del cumplimiento de esos requisitos, las asociaciones sindicales ejercen la función de veeduría (Salas y Wegman 2016).

Al respecto, se entiende que los concursos son la herramienta más adecuada para el logro de dicho objetivo. Adicionalmente, se ha establecido que como máximo podría haber un 15% de personal contratado (artículos 156 y 159) en cumplimiento del artículo 9º de referencia de la Ley Marco y la reiteración del compromiso del Estado empleador de reducir el uso de modalidades de contratación sin relación de dependencia laboral (artículo 160).

### **1.1.2. La carrera de los empleados públicos nacionales**

Desde hace más de dos décadas los regímenes de carrera han incorporado dos tipos de promoción: una horizontal (especialización en el puesto o puestos equivalentes) y otra vertical (ascenso jerárquico). En ambos casos, las promociones se asocian tanto a la evaluación del desempeño como a la formación y/o capacitación. La mera antigüedad como motor de la promoción en la carrera ha sido erradicada por el convenio colectivo (Blutman y Cao 2023; Cruceli 2019).

El régimen escalafonario del SINEP se integra con seis niveles verticales, partiendo del más simple nivel F hasta el A para cargos de mayor responsabilidad. Todos los puestos de trabajo se consideran en uno de los cuatro agrupamientos:

1. Agrupamiento General: puestos o funciones de naturaleza administrativa, técnica, de servicios complementarios, de mantenimiento o generales y de apoyo a la gestión del personal (niveles escalafonarios B a F)
2. Agrupamiento Profesional: puestos o funciones que exigen acreditar título de grado universitario (niveles escalafonarios A a D)
3. Agrupamiento Científico Técnico: puestos que exigen título de grado universitario aplicado a la generación de conocimientos científicos avanzados, producción de tecnologías y formación de especialistas (niveles escalafonarios A a D)
4. Agrupamiento Especializado: puestos o funciones de asesoramiento, formulación o gerenciamiento de políticas sustantivas de alta especialización (niveles escalafonarios A y B)

En cuanto al ejercicio de cargos al frente de unidades organizativas, el SINEP preveía la existencia de funciones ejecutivas con cuatro niveles: el primero para direcciones nacionales, el segundo para direcciones de primera apertura, el tercero para direcciones de segunda apertura y el cuarto para coordinaciones generales, regionales o temáticas. Se accede a las funciones ejecutivas a través del sistema de selección abierto, con estabilidad por cinco años (artículo 21 del CCTG). Esta normativa se homologa con la sanción del Decreto N° 788/19, reemplazado por el Decreto N° 191/23, por el cual se ha establecido un régimen transversal para la dirección pública para todo el CCTG que modifica la cuestión en el ámbito del SINEP.

Por último, existen las funciones de jefatura divididas en tres niveles a las que se acceden por Sistema de Selección General (personal SINEP sea o no de carrera, el primero para departamento o equivalente; el segundo para jefatura de División; y el último para supervisión, ahora eliminada, con derecho a la estabilidad por el término de tres años calendario).

### **1.1.3. La evaluación de desempeño**

En el inicio de la carrera del trabajador permanente, las evaluaciones son uno de los requisitos a superar. Dicha evaluación debe realizarse en dos ocasiones del período de prueba de doce meses previstos por la Ley Marco. De resultar satisfactorias tales calificaciones, y haber cumplido con las capacitaciones requeridas, al finalizar los doce meses de servicios efectivos, el trabajador accedería, según la normativa, al régimen de estabilidad.<sup>4</sup>

Actualmente, dada la ausencia de un nuevo régimen de evaluación propio del SINEP, continúa utilizándose el régimen del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), basado en la ponderación de las actitudes y desempeño laboral anual del agente. Por lo tanto, no tiene vigencia efectiva la evaluación por competencias prevista en el CCTG. En cuanto al procedimiento, el superior inmediato precalifica al trabajador -con la intervención de un Comité de Evaluación y veedores gremiales- que luego es calificado por el titular de la unidad organizativa en la que presta servicio. Los resultados pueden ser: muy destacado, destacado, bueno, regular o deficiente.

Para la promoción de grado se precisan tres calificaciones de la evaluación de desempeño no inferiores a “bueno” o dos calificaciones como “destacado” o “muy destacado”. En caso de calificación regular o deficiente, el evaluador deberá fijar un “Programa de Recuperación” en el que se establezcan objetivos, metas de trabajo y actividades específicas de capacitación dirigidas a mejorar su rendimiento. La persona que obtiene calificaciones deficientes durante tres períodos seguidos o cuatro alternados en un lapso de diez años, debe ser cesanteada.

Por su parte, el personal directivo contaba con un régimen de evaluación del desempeño basado en la planificación de objetivos y metas anuales aprobado por su superior, con revisión semestral y posterior informe final de rendición de cuentas por la gestión desplegada.<sup>5</sup>

#### **1.1.4. La capacitación de los trabajadores estatales**

En el SINEP se ha establecido un sistema de capacitación y desarrollo que, bajo la rectoría del INAP, despliega sus actividades enfatizando la vinculación entre la capacitación, la carrera y el desarrollo del servicio civil (Doberti et al. 2023). Según esta normativa, la capacitación es clave para la progresión en la carrera profesional al constituirse como uno de los requisitos para promocionar vertical y horizontalmente (Blutman y Cao 2023).

El CCTG prevé la elaboración –por cada organismo, con aportes de los consejeros gremiales– de un Plan Estratégico de Capacitación (PEC) –a tres años– y un Plan Anual de Capacitación (PAC) bajo los lineamientos establecidos por el INAP. En este esquema, el INAP organiza cursos transversales para el personal mientras que cada jurisdicción se “especializa” en los temas específicos de sus respectivas competencias.<sup>6</sup>

Tanto los PEC como los PAC –que combinan propuestas de jefaturas intermedias, prioridades jurisdiccionales de capacitación, procesos de detección de necesidades y propuestas sindicales– como las actividades concretas, son validados por el INAP. Esto habilita la aplicación de los créditos de capacitación para la carrera administrativa de cada empleado público.

Para asignarle cupos en una actividad, el trabajador que solicita una capacitación debe tener autorización de su superior. En los casos en que los cursos son establecidos por los superiores jerárquicos, estos deben solicitar la autorización del INAP y los cupos respectivos. Los trabajadores pueden también realizar actividades de capacitación a título personal y solicitar su reconocimiento ante el INAP.

Paralelamente a este tipo de actividades, el INAP promueve la terminación de los niveles educativos formales del personal que no haya completado los estudios primarios y secundarios.

#### **1.1.5. El Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral**

En el año 1999, la Ley Marco autorizó la creación de un “Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral” (FoPeCap), encargado del diseño y gestión de programas de capacitación, recalificación de puestos y acciones que faciliten la inclusión y adaptación de los funcionarios públicos a las nuevas exigencias organizacionales y tecnológicas (Levy 2022).

Este fondo destaca por su propósito y por su administración, composición y modalidad de funcionamiento, según el marco de la negociación colectiva entre el Estado empleador y los representantes de los trabajadores. Su financiamiento se integra solidariamente con el 0,1% del total de la remuneración bruta mensual, normal, habitual y permanente de los empleados del Convenio Colectivo y el 0,1% que aportan las organizaciones gremiales que los representan (UPCN y ATE). Esto garantiza un flujo permanente de inversión en las acciones de formación, capacitación, entrenamiento y actualización.

## **1.2 El Sistema de Empleo Público Nacional. Una radiografía de la actualidad**

Puede decirse que la estructura general del empleo estatal argentino se conformó al calor del paradigma profesionalizador, es decir, con el objetivo de establecer una serie de reglas formales para la trayectoria laboral de los empleados públicos –paradigma cuyos antecedentes pueden rastrearse en la antigüedad asiática y europea (Guerrero 1998)–. Con el paso del tiempo fue adquiriendo las características de un sistema que se presentaba como contracara de la gestión del personal estatal discrecional bajo el paradigma del *spoils system* (Villoria 2008).

Dichos preceptos profesionalizantes fueron adoptados por el Estado nacional con la incorporación del artículo 14 bis a nuestra Carta Magna que consagra la estabilidad del empleado estatal.<sup>7</sup> Posteriormente, se aprobó el SINAPA (Decreto 993/91) a partir del cual –entre otras cuestiones– la capacitación pasó a ser una instancia obligatoria para la promoción horizontal de la planta permanente. En 1998 se arribó al primer CCTG (Decreto 66/99) y el Congreso Nacional sancionó la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (Ley 25.164/99) como orden público laboral, piso de derechos y marco estatutario básico para la negociación colectiva a celebrar.<sup>8</sup>

Sin embargo, y más allá de la institucionalidad formal, existen situaciones irregulares al respecto. Como se aprecia en la Figura 1, el personal no permanente –sin régimen de estabilidad– representa el 41% de la dotación total, superando ampliamente el 15% admitido legalmente.



**Figura 1.** Empleo Público en la APN según convenio al que pertenecen (diciembre 2022)

	Personal Permanente	Personal No Permanente	Total
Convenio Colectivo de Trabajo General	67.765 48%	73.438 52%	141.203
Ley de Contrato de Trabajo	4.180 37.5%	6.976 62.5%	11.156
Ley Marco de Empleo Público	60.919 48.6%	64.499 51.4%	125.418
Otros regímenes	2.666 57.6%	1.963 42.4%	4.629
Otros convenios	46.460 88.6%	5.987 11.4%	52.447
Total	114.225 59%	79.425 41%	193.650

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos publicados por el INDEC (2022).

Es oportuno focalizarse también en la heterogénea composición de las 141.203 personas comprendidas en el CCTG a través de 35 ordenamientos escalafonarios, de carrera y retributivos diferentes. De esos 35, 14 cuentan con CCTS, cuyo peso en el total de la dotación es del 79,5%.

Algunos de esos convenios se aplican a colectivos sectoriales de gran volumen y, sobre todo, de especial impacto en la gestión de la Administración. Es el caso del SINEP, cuyo personal presta servicios en toda la Administración Central y en buena parte de la Descentralizada; del Personal y Docente Civil (que lo hace para las tres Fuerzas Armadas y las dos de Seguridad) o de control interno, como es el caso de la Sindicatura General de la Nación.

El Personal No Permanente (contratado y temporario) representa el 52% aunque en algunos escalafones se lo supera ampliamente. Si a estas personas se le suman las contratadas sin relación laboral informadas por el INDEC,<sup>9</sup> se puede comprobar la gravedad de esta situación.

## 2. El Régimen de Carrera a la luz de sus protagonistas

El presente apartado profundiza en las reflexiones que los entrevistados realizaron acerca de diversos aspectos relativos al diseño y aplicación del régimen escalafonario y de promoción en la carrera funcionaria del SINEP. Destaca una mirada positiva sobre el diseño y la normativa en contraste con las prácticas y ajustes añadidos por las distintas gestiones.

### 2.1 Sobre la materia escalafonaria

En primera instancia, se indagó acerca de los actuales agrupamientos. Los entrevistados coincidieron en que el Agrupamiento General resulta demasiado amplio y heterogéneo, el

Agrupamiento Profesional amerita una mejor definición y el Científico Técnico, aunque pequeño, es importante. Por su parte, el Agrupamiento Especializado es considerado irrelevante y prácticamente inexistente a tal punto que uno de los entrevistados recomienda su supresión o, eventualmente, su ampliación a otras funciones, capacidades o tareas.

Cabe mencionar dos cuestiones que influyen sobre el despliegue del SINEP en la actualidad. En primer lugar, muchas veces el personal contratado desempeña las mismas funciones que el personal del SINEP. En segundo lugar, la situación de “castigo” del SINEP frente al privilegio salarial, de flexibilidad de carrera y contratación, financiamiento de especializaciones, etc. que tienen aquellos organismos que han desarrollado escalafones propios con menos empleados. Esto complejiza la gestión integral del empleo público y configura situaciones injustas y desiguales.

Algunos interlocutores entienden que los agrupamientos debieran ser redefinidos, aunque no se registran propuestas concretas al respecto. Otros entrevistados sugieren definirlos por función o especialidad más que por titulación, dado que hay casos de profesionales que no ejercen como tales pese a estar en el agrupamiento homónimo.

Como sintomático se menciona el encuadramiento del personal informático. Además de considerarlo crítico y estratégico, este personal no se encuentra comprendido adecuadamente en el actual diseño, agravado además por lo concerniente al tema salarial. A ello se suma la presencia de jóvenes para quienes la estabilidad y la carrera no resultan atractivos suficientes. En dichos casos, algunos entrevistados han recomendado flexibilizar el ingreso y egreso del personal informático. Se percibe para este caso una difusa demanda por repensar agrupamientos que permitan alojar especialistas temáticos o por funciones claves.

No hubo menciones a la instrumentación de nuevos agrupamientos pensados para las realidades del siglo XXI, aunque sobrevuelan reflexiones que aluden al impacto previsible de las nuevas tecnologías digitales en la función pública.

## **2.2 Sobre la promoción**

En cuestiones de niveles, tramos y grados, la mayoría de los entrevistados ha expresado la necesidad de una mejor definición de los requisitos en cada uno de los niveles y una mayor exigencia para el nivel A, así como la conveniencia de introducir algún nuevo nivel para los profesionales entre los actuales niveles B y C. Si bien se convalidan las crecientes exigencias de titulación de acuerdo con el nivel, resulta necesario equilibrarlas con la certificación de competencias laborales. A pesar de ser percibidos como apropiados, los posgrados pueden obstaculizar a quienes acreditan otras capacitaciones y/o competencias y experiencias laborales atinentes en varias funciones e incluso a nivel directivo.

En general, los interlocutores tienen una mirada positiva sobre la promoción horizontal, pero destacan la necesidad de redefinir el régimen de evaluación de desempeño. Al respecto, se reconoce que buena parte del problema reside en la debilidad e insuficiencia de las capacidades del personal directivo para gestionar adecuadamente la evaluación del desempeño del personal a su cargo.

Este problema es uno de los más citados, dado que la evaluación de desempeño es uno de los dos grandes requisitos para promover de grado. Pese a ello, la promoción de grado está bien aceptada, por lo que la antigüedad como mero criterio de avance luce abandonada. Algunos entrevistados cuestionan la existencia de cupos que limitan el debido reconocimiento a los más destacados, pese a la existencia de procedimientos que permiten fundamentar su sobrepaso.

Las cuestiones de promoción de tramo gozan de buena apreciación, aunque algunos interlocutores señalan que la oferta de actividades de capacitación requerida es relativamente baja y poco adecuada en sus contenidos. Volveremos sobre este punto más adelante.

Asimismo, algunos especialistas reclaman mayor precisión de los perfiles específicos de las competencias laborales a acreditar, así como también plantean la necesidad de simplificar el régimen normativo. Además, se señala que el procedimiento para tramitar y obtener la promoción de tramo debería durar menos tiempo.

La falta de concursos ha obturado la carrera ascendente para el personal permanente y el ingreso de los demás. Para los primeros se instrumentó una flexibilización que permite el ascenso de nivel, mientras que para los segundos se establecieron los concursos internos.

### **2.3 Concursos**

De forma general, los concursos son percibidos como instancias esenciales en la carrera. Los entrevistados coinciden en la necesidad de impulsar su realización efectiva. Sin embargo, se identifican serios problemas al respecto.

En primer lugar, se les consultó acerca de las demoras en las disponibilidades de las vacantes presupuestarias evocadas con frecuencia en el pasado. Al respecto, cabe destacar que el costo adicional presupuestario es ínfimo, toda vez que ya está realizado con el sueldo que se paga al personal contratado. Algunos entrevistados sostienen que si está la decisión política de hacer los concursos esas trabas son artificiales, como lo demuestra la cantidad de concursos internos convocados últimamente.

Asimismo, se menciona la falta de una efectiva presión gremial para exigirlos, la cual en todo caso ha terminado siendo usada como una herramienta de negociación de otras cuestiones.

Y es que, como relata un entrevistado, “no hay clamor popular”. Se verifica en la práctica una situación compleja, ya que los diferentes gobiernos han aumentado al personal contratado asignándoles niveles escalafonarios más altos para mejorar su remuneración, pero luego no pueden concursar para dichos niveles por carecer de los requisitos suficientes.

De continuar eludiendo los concursos el problema se agravará con el paso del tiempo. Asimismo, se menciona como factor desfavorable el régimen de retribución de las horas extras. Ascender puede significar perder su cobro, con lo cual muchos deciden no postularse. Como señala un interlocutor, “billetera mata estabilidad”. Se subraya además que muchas convocatorias tuvieron que ser declaradas desiertas.

Hay quienes mencionan que las demoras se deben, además, al fuerte impulso dado a la negociación de varios convenios colectivos de trabajo sectoriales que desviaron atención y energías. Otros expertos citan que se han disminuido las exigencias para favorecer a postulantes, con especial referencia al personal contratado, a partir del papel central que tienen las denominadas convocatorias internas.

La presión por regularizar el ingreso de los contratados ha generado perfiles deficientes y reducción de requisitos en los procesos de comprobación de la idoneidad exigible. La ausencia de una planificación razonable de los perfiles de los funcionarios requeridos a futuro por la Administración es objeto de fuerte preocupación.

Finalmente, también se detectaron debilidades técnicas. Entre ellas, la ausencia de un sistema informático que haga de soporte ágil y efectivo y la carencia y/o insuficiencia de personal capacitado en las direcciones de personal jurisdiccionales para organizar concursos y llevarlos a cabo. Estas debilidades han fomentado la centralización de la organización y realización de los procesos concursales en el órgano rector de empleo público con la consecuente sobrecarga de su personal.

La ausencia de Nomenclador y Descriptor de Puestos y de perfiles de competencias y la ausencia de una planificación de mediano plazo, generan que la oferta de concursos pueda no tener que ver con lo que se necesita en un futuro próximo. De todas formas, resulta inconsistente la complejidad del ordenamiento de la gestión concursal con los objetivos de esa gestión. además, resulta gravoso realizar un trámite que, en el mejor de los casos, tarda varios meses, involucra decenas de personas y unidades, e implica diferentes actos administrativos, para designar a una persona que hace muchos años cumple la función para la que concursa.

A su vez, los concursos tienen fuertes sospechas de sesgo por las presiones políticas y/o gremiales, derivadas del numeroso personal contratado desde hace años para ingresar al régimen de estabilidad. En ese marco, la restricción en la convocatoria interna, así como

las distintas distorsiones en la gestión de los perfiles, pueden deslegitimar el régimen y sus resultados.

En la consideración de los cambios efectuados desde el 2015, se menciona la continuidad de los concursos internos establecidos en la anterior gestión. En esta cuestión se observan miradas complacientes por la enorme deuda de la propia Administración hacia miles de contratados pero, por otro lado, hay miradas críticas por la negativa a la convocatoria abierta a todo ciudadano en resguardo del principio de igualdad, a la reducción de la sana competencia y a lo que se considera una excesiva presencia sindical en esta materia.

## **2.4. Avances y desafíos**

Desde la perspectiva de algunos entrevistados, cabe destacar durante la gestión 2015-2019 la sanción de un nuevo régimen para los funcionarios directivos ya no solo del SINEP sino transversal a toda la Administración (Decreto N° 788/19) que, ante la inoportunidad de su sanción a finales de la gestión del entonces gobierno, fue suspendido por las autoridades entrantes.

Asimismo, se inició un conjunto de políticas que aún tienen el desafío de lograr consolidarse. Entre ellas, la culminación y debida sanción del Nomenclador de Puestos de Trabajo y su asociado Directorio de Competencias Laborales, el régimen de Planeamiento de Dotaciones que apuntaba a establecer las dimensiones cualitativa y cuantitativa convenientes, además de guiar el establecimiento de itinerarios formativos y estándares para la promoción de tramo, la concentración del control de la cantidad y distribución de los cargos presupuestarios y la mayor jerarquización de la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial, luego revertidas y la creación de la Base de Información de Empleo Público (BIEP).

La gestión 2019-2023 se vio afectada por los efectos de la pandemia COVID-19 que acortaron posibilidades y tiempos para generar cambios profundos. En este período se rescata la introducción transitoria de un mecanismo de ascensos de nivel escalafonario más flexible (Resolución N° 53/2022), la rectificación en el esquema de asignación de grados del original artículo 128 del SINEP y especialmente el impacto de los concursos internos por su volumen inédito (Plan de Regularización del Empleo Público).

No obstante, se mencionan como poco conveniente las preferencias y prioridades dadas para cubrir cargos del Agrupamiento General y de sus niveles escalafonarios más bajos y la demora en la convocatoria a cargos profesionales. Pese a no ser una metodología apropiada, se reconoce que ha servido para rebajar la tensión existente. Asimismo, sobresale la mejora en la suplementación salarial de varias dotaciones con funciones específicas, destacándose la del personal informático y científico técnico, entre otros.

Como síntesis de logros y debilidades, puede afirmarse que la existencia del SINEP es un logro en sí mismo, así como los intentos (insuficientes) por hacerlo funcionar razonablemente. Ello no quita el reclamo de una modernización, a la que aún le faltan imágenes más nítidas, pero que requiere de la remoción de muchos otros factores externos que impactan de manera severa (como el bajo compromiso político del más alto nivel). Los mayores requisitos que se solicitan en sus niveles escalafonarios “no están mal” en palabras de un entrevistado y su relativa sencillez es referida como otro logro.

La dialéctica entre diseño y puesta en práctica es un tópico reiterado, específicamente por las insuficientes capacidades de gestión del régimen y, sobre todo, del desempeño laboral del personal con trabajadores a cargo. En esta última, la ausencia de la debida configuración del régimen para escoger, encuadrar y suplementar al personal directivo, superior e intermedio, es una debilidad ya insostenible.

La mayoría de los entrevistados refiere a las distorsiones de numerosos componentes de la carrera como consecuencia de la búsqueda de mejorar el poder adquisitivo del salario. Ello ha generado distorsiones en las exigencias y modalidades de la carrera. Por otra parte, los efectos de la pandemia y el retraso salarial en un contexto de aceleración inflacionaria han afectado al régimen de promoción que, pese a ello, en general se ha mantenido (“se usa la carrera para resolver los problemas salariales”, al decir de un entrevistado).

A su vez, la mayoría de los entrevistados alertó sobre el desvío que las prácticas, y en última instancia, la cultura política, gremial e interna de la administración pública, le introducen al sistema. Se reclama, tanto entre los especialistas como en la literatura especializada (Iacoviello *et al.* 2021; Salas 2020) el reemplazo de políticas reactivas a políticas de mediano plazo basadas en consensos inter partidarios.

### **3. Sobre la capacitación**

En este apartado analizaremos el Sistema Nacional de Capacitación (SNC), tarea en la que nos serviremos de las entrevistas realizadas, como así también de la observación participante, toda vez que tres de los autores de este trabajo han tenido desempeño en el INAP.

#### **3.1 La situación vista desde un abordaje global**

Se destaca la mirada favorable que tiene el SNC en la comunidad de práctica y el prestigio sostenido que presenta el INAP, el órgano rector del SNC y su principal oferente de capacitación.

Varios entrevistados hicieron notar que la capacitación es una herramienta consolidada que llega a todo el Estado Nacional con ramificaciones y vinculaciones hacia empresas

estatales, provincias (Plan Federal de Capacitación), organismos descentralizados, otros poderes y extra-poderes y universidades nacionales y privadas, entre otros actores.

Asimismo, se señaló que en el marco del SNC existe una amplia oferta de cursos que abarcan la mayoría de los temas que recorren transversalmente la APN y que permiten dar respuesta a las necesidades de promoción de los empleados.<sup>10</sup>

También como fortaleza se citó el proceso de transición de una parte importante de la capacitación hacia actividades virtuales y, en este sentido, la capacidad que tuvo el sistema para adecuarse a las condiciones excepcionales –el aislamiento social, preventivo y obligatorio y el distanciamiento, social preventivo y obligatorio– establecidas en ocasión de la emergencia sanitaria por el COVID-19.

Pero también los entrevistados hicieron notar diferentes debilidades del sistema de capacitación. Una falla estructural –una amenaza, en el sentido clásico de tener origen externo al sistema– se vincula con las debilidades en la carrera y con la vaguedad del perfil de empleado tipo.<sup>11</sup> En diferentes momentos, hubo perspectivas –y actividades de capacitación coordinadas con ellas– a nivel sectorial,<sup>12</sup> y hay rastros de una mirada estratégica en muchos de los Planes Anuales de Capacitación (PACs), pero en general no se observa un correlato robusto entre estos puntos de vista y las actividades de capacitación. Ni siquiera esto ocurre a nivel instrumental: son pocos los ejemplos de organismos que promueven que sus equipos realicen actividades de capacitación vinculadas al desarrollo de sus circuitos de gestión y/o a su herramienta informática asociada. Al no estar consolidados estos fundamentos –que deberían ser un dato para el SNC–, faltan insumos claves para construir una oferta acorde a las necesidades y desafíos.

Esta falla estructural facilita que los trabajadores estatales elijan de manera autónoma cuáles serán los cursos que realizarán y que una importante proporción lo haga en función de los créditos que precisan para su carrera administrativa y no tanto de los requerimientos de su trabajo. Si bien esto excede al ámbito de operación del SNC, sería aconsejable que el INAP buscara poner el tema en agenda. En este sentido, a partir de un mayor involucramiento de las direcciones de personal, de los CTCs y los directivos a cargo del personal, se podría promover que cada jurisdicción eligiera en sus PACs dos o tres pautas a partir de las cuales establecer criterios de diálogo con cada trabajador para definir la trayectoria que satisface tanto a la carrera personal como al objetivo organizacional.

Llama la atención que los cursos transversales más extendidos provengan desde afuera de la Secretaría de Gestión y Empleo Público y, más aún, sean externos a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Cabe señalar en esta dirección a las leyes que hicieron obligatorias las capacitaciones vinculadas a leyes Lucio, Micaela, Yolanda y Malvinas,<sup>13</sup> respecto de las cuales en ninguna etapa de sus debates y aprobaciones legislativas fue requerida

la opinión del INAP. Si bien se consideró positivo que se promovieran valores y temas de aplicación en toda la APN, se cuestionó que estas capacitaciones obligatorias no se hayan pensado articuladas con las políticas y la estructura del SNC y que no haya equivalentes en lo relativo a los contenidos de formación estratégica del empleo estatal. Otra de las debilidades citadas –sobre la que volveremos más adelante– se vincula con la extrema heterogeneidad que muestra la amplia red de oficinas de capacitación: existen más de 100 CTCs en la APN que, como describiremos más adelante, cuentan con una capacidad de trabajo muy diferenciada.

Otro elemento destacado por los entrevistados fue la idea de continuidad en las principales políticas del SNC en las últimas décadas. Algunos recordaron que el INAP fue durante la década de 1990 uno de los primeros organismos públicos en América Latina en el desarrollo de la enseñanza virtual. Al respecto, en el periodo 2015–2019 hubo un esfuerzo importante por incorporar procesos web y actualizar la respuesta tecnológica, destacándose en particular el desarrollo de un robusto campus virtual. Esto se dio en el marco de la implantación de la gestión documental electrónica, la cual implicó un importante esfuerzo de capacitación en la APN para hacer posible la apropiación de tal herramienta.

Paralelamente, y como era lógico de esperar, la relevancia de lo digital se multiplicó a partir de las medidas tomadas a partir del escenario configurado por la pandemia del COVID-19. Esto tuvo un doble efecto, pues no sólo las actividades tenían que ser virtuales, sino que el aprendizaje de herramientas para la gestión digital se hizo más urgente y necesario. Hay un amplio consenso en evaluar que la respuesta ante la urgencia fue muy buena.

De la gestión del SNC iniciada en el 2019 se destacó, además de esta respuesta ante la emergencia, el incremento de la demanda de cursos post 2021, proceso originado en la aprobación de regímenes especiales de promoción horizontal y vertical y la aceleración de los concursos (especialmente de profesionales) que requería el cumplimiento de pautas formativas.

### **3.2 De los cursos y actividades de capacitación brindados y su proyección a futuro**

Para analizar el impacto de los cursos en el desempeño laboral cabe realizar algunas aclaraciones previas.

Una primera cuestión es la complejidad que reviste la medición de ese impacto o, más concretamente, cómo saber si las eventuales mejoras en el desempeño tienen su origen en los cursos y no en otros elementos relativos al puesto de trabajo o del contexto. Adicionalmente, debe recordarse que es restringido y puntual el seguimiento del impacto



de los cursos del SNC, por lo cual las respuestas tienen más que ver con las intuiciones y visiones de los entrevistados y no con el análisis de datos e informes disponibles.

Algunos interlocutores sostuvieron que se debería promover que las CTCs realizaran mediciones de impacto, pero si apenas la mayoría de ellas puede gestionar la organización de cursos, difícilmente se les podría agregar un tema tan sofisticado como la evaluación de impacto. Además, se hizo notar que en muchos casos las CTCs ni siquiera miden el desgranamiento.

Una última aclaración al tema se asocia con las altas expectativas que muchos funcionarios tienen del impacto de la capacitación sobre la productividad de los empleados. Esto debería acompañarse de otros incentivos para efectivamente alcanzar el efecto esperado. Así, una parte importante del eventual impacto menor del esperado debería adjudicarse a las condiciones de la carrera administrativa, más que a la calidad de la actividad formativa.

Ahora bien ¿cuál es la percepción que tienen los entrevistados sobre el impacto de la capacitación? Una mirada general de las respuestas muestra acuerdos en cuáles son las principales fortalezas y debilidades.

Dentro de la mirada crítica sobre el impacto esperado, el tema reiterado es el ajuste errático entre los cursos y las necesidades concretas, algo que se origina en el carácter autogestivo de la inscripción. Dada esta situación, se subraya que, como las preferencias e intereses personales no necesariamente coinciden con las necesidades organizacionales, el impacto está por debajo de lo que podía esperarse en función de los recursos aplicados (tanto en la propia capacitación como en las horas/hombre que deja de cumplir el trabajador en la tarea asignada).

Aun dentro de la mirada crítica, se reconocieron los siguientes efectos positivos:

- dentro del panorama heterogéneo, existen muchas capacitaciones desarrolladas por las CTCs a partir de diagnósticos y planificaciones trabajadas con rigurosidad.
- el sistema se ha mostrado capaz de instalar temas en agenda y en la cultura organizacional (cursos sobre las leyes Yolanda, Lucio, Micaela y Malvinas).
- el sistema ha promovido la apropiación de instrumentos de gestión (instalación del sistema de gestión documental electrónica).

- En general el SNC responde adecuadamente a los requerimientos de la carrera vertical y horizontal de los trabajadores.
- Si bien los empleados eligen la oferta sin reparar en sus puestos de trabajo, los cursos son de buen nivel y el cursado se realiza en buenas condiciones de infraestructura. Más allá de que el impacto pueda ser menor al esperado, los trabajadores incorporan conocimientos con ellos.

En relación a las debilidades, así como los cursos dirigidos a una mirada global y/o introductoria sobre diferentes temas eran considerados generalmente muy buenos, el nivel baja en las capacitaciones con objetivos más operativos de funciones u ocupaciones. Esto tiene que ver con el hecho de que buena parte de los cursos introductorios y/o con miradas más globales se inspiraban en productos de la formación de posgrado de prestigiosas universidades, más allá de que algunos entrevistados cuestionen un excesivo grado de academicismo.

Por su parte, la mayoría de los cursos más operativos tiene su origen en la práctica profesional o de consultoras que en diferentes momentos han desplegado prácticas estatales. Aquí se logra un perfil más profesionalizante de los cursos (más prácticos, centrados en el “cómo hacer”), aunque su nivel es más desparejo.

Asimismo, las actividades diseñadas y llevadas a cabo por el INAP tienen un piso de calidad elevado, mientras que aquellas que son responsabilidad de cada una de las oficinas de capacitación sectoriales son heterogéneas. Varios interlocutores sostuvieron la inadecuación en los planes de capacitación que realizan las CTCs, lo cual se refleja especialmente en la escasez de buenos cursos de perfil profesionalista.<sup>14</sup>

Desde una mirada más pragmática referida a las necesidades de cursos vinculados a la carrera de los empleados, se hizo notar la falta de oferta de cursos orientados al ascenso de tramo y concurso de profesionales, algo que se hizo notorio cuando a la salida de la pandemia se reactivaron ambas instancias.

Con relación a las temáticas que deberían tratar las capacitaciones, la mayoría de los entrevistados enfatizó la necesidad de ampliar la oferta de cursos vinculados a la denominada transformación digital: ciencia de datos, Inteligencia Artificial, ciberseguridad, *blockchain*. Algunos, inclusive, consideraron que este cambio de la oferta debe insertarse dentro de un marco más amplio de construcción de un nuevo perfil de competencias y valores que se requerirán en el marco de la denominada IV Revolución Industrial. En

esta línea, estos expertos sostuvieron que el SNC debe pensar en planes de capacitación que tomen en cuenta la migración de personal hacia nuevos puestos de trabajo.

Al respecto, un interlocutor recordó que está en funciones el programa “INAP Futuro”, un espacio de reflexión, planificación, experimentación e implementación sistemática para el análisis de los escenarios posibles del futuro (y para construir las respuestas que se consideren más adecuadas). Cuando se preguntó sobre cómo operacionalizar esta idea, se remarcó lo difícil que es organizar un programa de formación sobre conocimientos tecnológicos de vanguardia: hay pocos oferentes y, en muchos casos, la oferta de calidad implica costos que exceden la capacidad financiera del INAP. Asimismo, se hicieron notar limitaciones desde el lado de la demanda: para que estos cursos tengan impacto, se debe contar con una base de conocimientos tecnológicos y de matemáticas que deja afuera a buena parte del personal.

Además de esta perspectiva, se consideraron otros temas sobre los que se debería reforzar la oferta de capacitación:

- Cursos sobre funciones administrativas transversales. Dado que los diferentes circuitos administrativos son gestionados de forma muy diversa, se sugiere establecer estrategias de simplificación que permitan agilizar el accionar estatal. Los respectivos órganos rectores deberían liderar esta tarea (de hecho, varios lo hacen con la asistencia del propio INAP).
- Cursos de actualización profesional y/o de perfeccionamiento de las tareas que efectivamente hacen los trabajadores. Se sugirió apelar a estrategias novedosas que, por ejemplo, vinculen la capacitación con la construcción de comunidades de práctica y la organización de círculos de calidad. En todo caso, este tipo de cursos debe instalar las ideas de mejora continua y de identificación de buenas prácticas surgidas desde el propio aparato estatal.
- Cursos de profundización de los circuitos administrativos que gestiona cada área en general y del manejo del sistema de gestión documental electrónica en particular. En este último caso, si bien se ha alcanzado una capacidad razonable en su gestión operativa, ahora se debería avanzar en utilizar todo su potencial, particu-

larmente en sus dimensiones de gestor de datos e información y de sostén de procesos de automatización.

- Cursos sobre derechos y obligaciones de los trabajadores estatales (convenios colectivos). Algunos entrevistados sostuvieron que el grueso de los empleados no conoce los mínimos fundamentos de las condiciones de su contratación laboral.
- Cursos que potencien competencias blandas, tanto relativas a valores de lo público estatal, como en lo que hace al trabajo en equipo y al liderazgo intermedio. De igual forma, se enfatiza la importancia de promover una cultura que logre articular los procesos y procedimientos del Estado de Derecho sin caer en formalismos y/o burocratismo ni que desaliente la innovación y la mejora continua.

En cuanto a la situación del INAP en particular como efector de capacitación, no hubo mayores disidencias: el nivel fue considerado como muy bueno. En este sentido, varios interlocutores hicieron notar el alto prestigio del INAP tanto adentro del Estado como en la comunidad de práctica nacional y latinoamericana.

### **3.3 La rectoría del Sistema Nacional de Capacitación y las coordinaciones técnicas de capacitación**

Como señaláramos, se denominan órganos rectores a aquellas oficinas que en el Estado nacional se ocupan de normalizar transversalmente procesos administrativos comunes a toda la APN. En la capacitación el INAP es el órgano rector, mientras que las CTCs son las oficinas que se encargan de planificar y desarrollar los proyectos formativos que, con el control y aprobación del INAP, se despliegan en cada jurisdicción. Cada CTC tiene dependencia jerárquica de las direcciones de personal de los respectivos ministerios y organismos descentralizados, a la vez que establecen una articulación funcional en el INAP.<sup>15</sup>

En su calidad de órgano rector, y según lo establecido en convenios y resoluciones, el INAP es el encargado de elaborar las pautas metodológicas y lineamientos generales de la planificación, aprobación de cursos, gestión de demanda de capacitación, tramitación de certificados, etcétera.<sup>16</sup> Desde lo normativo se puede decir que el sistema de rectoría del SNC es razonablemente congruente, más allá de que, como ocurre con casi todos los órganos rectores, no termina de delimitar claramente su jerarquía funcional y su poder de policía en lo que respecta a su vinculación con cada CTC.<sup>17</sup>

Visto desde un punto de vista más organizacional, la mirada más extendida es que el INAP logra hacer mantener al día las rutinas del SNC, pero si miramos el proceso en términos de su incidencia en la calidad de la capacitación y en la coordinación interjurisdiccional, los resultados son bastante pobres.

Algunos entrevistados plantean la necesidad de promover una relación más estrecha con las CTCs, con mayor comunicación y con herramientas para facilitar la intervención correctiva y/o la sanción ante desvíos por parte del INAP. Para analizar el punto, es necesario profundizar en el análisis de estas unidades de capacitación, pero antes de hacerlo queremos remarcar que muchas de las debilidades que describiremos no pueden explicarse únicamente por su actuación, sino que forman parte de una estructura en donde los éxitos y fracasos están muy permeados por la actuación de las direcciones de personal en particular y por la importancia que le den al tema los directivos de cada organismo en general.

La visión de muchos de los entrevistados es que la heterogeneidad de las CTCs es el talón de Aquiles de la gestión del SNC, con un grupo de unidades de excelencia, un número importante de oficinas que sostiene modestamente la tarea y un grupo minoritario -pero significativo- con bajísima o nula capacidad de gestión.

Un dato relevante al respecto es que menos de la mitad de las 120 CTCs acreditan capacitación sustantiva, y dado que existe el FoPeCap esto no puede adjudicarse a una eventual escasez presupuestaria. En los casos de las CTCs más irresolutas, ni siquiera llegan a completar en tiempo y forma la documentación mínima requerida. Mucho más lejana queda la posibilidad de realizar algún tipo de diagnóstico, planificación o proceso de detección de necesidades del personal. Incluso se observa que les falta internalizar fundamentos básicos de la carrera administrativa alrededor de la cual gira la capacitación. Como dijo un interlocutor al respecto: *“Hacen lo que pueden con lo que tienen”*.

Y esta mirada tiene que ver con que las tareas que tienen asignadas las CTCs implican gestionar procesos y productos que requieren capacidades de análisis y de trabajo, pero en muchos casos no se les asignan personal acorde a estas responsabilidades. Peor aún: la citada baja prioridad genera una alta rotación de su personal, con cuadros destacados o con inquietudes que migran hacia oficinas consideradas más relevantes o con mayores posibilidades de trascendencia, generando situaciones de avances esporádicos, seguidos de retrocesos y estancamientos.

El problema se mantiene en el tiempo porque el tema no ha logrado tener prioridad dentro de la agenda de la dirección política y operativa -de cada jurisdicción y de la Jefatura de Gabinete- y entonces no se dan pasos para superar estas deficiencias.

En lo que hace a las CTCs más débiles, y en virtud de que la sofisticación del sistema está muy por encima de sus capacidades, algunos entrevistados plantearon la posibilidad de que tengan menos requerimientos y obligaciones. Es que si bien los circuitos administrativos del SNC son formalmente consistentes –y están acompañados con cursos y material didáctico para su gestión–, los mismos están pensados para un nivel de profesionalismo muy distante al que tienen estas oficinas.

Frente a esta situación se planteó la posibilidad de simplificar algunas de las tareas que se asignan a las CTCs más rezagadas; inclusive de establecer modelos por defecto en el caso de retrasos. Esto entra en colisión con la idea de que cada CTC debe planificar trayectos formativos que dan respuesta a diagnósticos situados, pero neutralizaría las amenazas contra la integridad del sistema.

Con relación a la heterogeneidad de los CTCs, también merece comentarse el caso opuesto: el de la autonomía de algunas de las oficinas con mayor capacidad de gestión. Si las CTCs más débiles navegan en el SNC sin aportar valor agregado y retrasando y/o empeorando los resultados del conjunto, las más fortalecidas –en particular las insertas en unidades descentralizadas– eventualmente cumplen con las formalidades, pero en lo que hace a contenidos y estrategia es común se manejan sin considerar las directivas y/o líneas estratégicas que plantea el INAP.<sup>18</sup>

En ambos casos –los de baja capacidad y los autonomizados– el INAP tiene pocos recursos simbólicos, políticos, organizacionales y jurídicos para hacer valer su condición de órgano rector y promover correcciones ante los atrasos, errores y desvíos, por un lado, y la falta de coordinación, por otro.

### **3.4. Los órganos rectores en el Sistema Nacional de Capacitación y los procesos administrativos**

Las estrategias de capacitación que se desarrollan desde los diferentes órganos rectores y que recorren transversalmente toda la APN, constituyen un tema de vital importancia para la integración y coordinación estatal, en donde estos órganos juegan un rol crítico. Buena parte del éxito de este tipo de unidades se juega en que cada una de las oficinas jurisdiccionales que se vinculan al órgano rector –en el caso del SNC, las CTCs– tengan la misma línea operativa y estratégica, de forma tal que las acciones transversales sigan un camino paralelo en toda la APN.

En algunos casos –por ejemplo, en los relativos a temas presupuestarios y compras – se ha desplegado una positiva vinculación sinérgica. Cada órgano rector, bajo los lineamientos del INAP, ha desarrollado un razonable plan de trabajo y, en conjunto, se gestionan capacitaciones de calidad de amplia inserción transversal.

Sin embargo, las indefiniciones acerca de cuáles organismos tienen el carácter de órgano rector y cuáles son las prerrogativas de cada uno de ellos, constituyen uno de los principales problemas que se enfrentan cuando se quiere profundizar el trabajo con otros órganos de este tipo. Por ejemplo, en temas como riesgos del trabajo o discapacidad, ha habido problemas para organizar redes transversales. En estos casos, o no hay cursos sobre el tema o, eventualmente, cada jurisdicción programa y realiza sus trayectos formativos a través de su respectivo CTC sin tomar en cuenta la perspectiva y línea operativa del respectivo órgano rector.

En relación a los procesos de gestión que vinculan a los trabajadores con el SNC, la percepción de los entrevistados es que los mismos tienen la capacidad de llegar a toda la APN, son intuitivos –fáciles de gestionar, casi todos digitalizados– y muy ágiles. Por supuesto, se potencian en aquellas jurisdicciones en donde las CTCs los promueven y gestionan, pero aún en caso de CTCs débiles, el INAP ha sabido darse estrategias a través de su sitio web y del uso masivo de mails para vincularse directamente con los potenciales usuarios.

Dentro de esta mirada general positiva, se plantearon cuestiones para su perfeccionamiento a futuro. Se destaca el uso de Inteligencia Artificial para orientar la difusión de forma personalizada a partir de los datos que se tienen de cada trabajador –temas de interés, necesidades para su carrera, etcétera– y de los cursos que ya hizo.

Un tema que fue recurrentemente tratado por los entrevistados es el de las certificaciones. Algunos interlocutores sostuvieron que el INAP debería empezar a pensar en trabajar con tecnología *blockchain*, para garantizar su procedencia e inviolabilidad. Más allá de esta perspectiva hacia el futuro, el principal problema que hoy se tiene remite al impacto de la certificación en el legajo (y, consecuentemente, sobre la carrera).

Aquí –a diferencia de la certificación que sirve para la hoja de vida de cada empleado, sobre la que se reconocen sus fortalezas– el procedimiento es complejo, intermediado por diferentes oficinas y con meses de demoras. No solo se advierte la ausencia de circuitos sistematizados vía gestión documental electrónica para gestionar y archivar estas certificaciones, sino que no está en agenda el desarrollo de su gestión automatizada en el Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA) y/o en el Legajo Único Electrónico (LUE).

### **3.5. El Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral**

El primer punto para destacar es la imagen positiva de la mayoría de los entrevistados acerca del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap). Si bien se hicieron objeciones, en general hubo expresiones de aprobación acerca de este instituto y de sus resultados.

Cuando se pregunta por las debilidades, surge otra vez la cuestión de la coordinación como el problema más notorio, en este caso entre el FoPeCap y el INAP. Los interlocutores más ligados al primero hablaron de una inexplicable desconfianza por parte del INAP; los que comentaron el tema desde el segundo, citaron el peligro de que alrededor del FoPeCap se desarrolle un SNC paralelo.

Otro tema clave del FoPeCap tiene que ver con la gestión del financiamiento. Si bien el fondeo es automático, al gestionarse desde el Servicio Administrativo-Financiero (SAF) de la Jefatura de Gabinete, las decisiones y los tiempos están en manos de una unidad sobre la que no hay jerarquía organizacional ni administrativa.

Más allá de esto, se repiten temas vinculados a la heterogeneidad de las CTCs. Así, mientras hay organismos que han desarrollado varias capacitaciones de excelencia, otras no tienen ningún curso financiado por el FoPeCap en sus más de quince años de vigencia. Inclusive, hay áreas en donde las CTCs no han comunicado a sus trabajadores que existe una amplia variedad de becas vía FoPeCap para una importante cantidad de cursos y trayectorias formativas. Aquí también se comentó que algunos organismos parecen tener vía rápida de gestión de cursos ante el FoPeCap, mientras que otros tienen dificultades para avanzar con sus propuestas,

Dos cuestiones se citaron como elementos a considerar en el futuro del FoPeCap. Uno está vinculado a los contenidos: el despliegue de la denominada IV Revolución Industrial abrirá una etapa de amplia e importante recalificación del personal. Allí el fondo podría cumplir un rol clave, dado que las capacitaciones en estos temas son muy onerosas.

La otra cuestión que surgió tuvo que ver con la compilación sistemática de información. Para algunos entrevistados, el FoPeCap puede ser quien financie el desarrollo de la gestión de datos, espacio que se considera que debería ocupar un lugar clave en el futuro estatal.

#### **4. Reflexiones finales**

El presente trabajo se propuso describir los principales avances y desafíos en el diseño e implementación del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) entre 2015 y 2023, con especial énfasis en el régimen de la carrera administrativa y en las acciones de capacitación del personal permanente.

En relación con la carrera, consideramos seis cuestiones a tener en cuenta. La primera consiste en reconocer que el régimen escalafonario del SINEP, si bien está consolidado, amerita una actualización perentoria. Deben mejorarse las capacidades para insertar



personas con competencias especializadas y críticas para la prestación de servicios claves a cargo de la administración pública, así como de sus sistemas transversales.

La segunda cuestión radica en que, más allá de que la carrera tenga aceptación en su promoción horizontal, la misma debe mejorar la eficiencia de las acciones para la promoción del tramo, así como los requisitos mínimos de cada nivel escalafonario. En ambos casos, para cada puesto de trabajo y/o función, en general se deberían establecer mayores exigencias académicas, así como una mejor definición y acreditación de competencias laborales requeridas. La mejora del régimen de evaluación y calificación del desempeño aparece como una demanda urgente y una necesidad impostergable dada la antigüedad de su actual versión.

La tercera cuestión está relacionada con los concursos. Deben asegurarse ingresos por rigurosos concursos que permitan la participación de talentos externos, fomentando la participación del personal contratado en igualdad de oportunidades y de trato. Asimismo, los ascensos de nivel deben volver a ser por acreditación de las mayores idoneidades a través de dichos procesos concursales, abandonando el régimen excepcional y transitorio adoptado recientemente. Es imprescindible cumplir con el tope del 15% de personal contratado exigido por la ley. Para ellos no debería descartarse la realización de formas novedosas y masivas de comprobación fehaciente de las idoneidades requeridas, incluyendo el uso de herramientas informáticas, tal como se practica en otros países, y las dos convocatorias ordinarias anuales previstas normativamente.

La cuarta cuestión para resaltar es la ausencia de un razonable planeamiento cualitativo de las dotaciones de personal a mediano plazo. En lo cualitativo, la identificación de nuevos puestos de trabajo con vistas a la actualización tecnológica puede ser apoyada por la gestión integral de un nomenclador de puestos de trabajo con sus perfiles de requisitos para mejorar y alinear los ingresos, promociones, capacitaciones y calificaciones del desempeño laboral.

La quinta cuestión se refiere a la necesidad de alinear la política salarial y presupuestaria con el régimen y la política de empleo público para reducir los puntos de fricción y deterioro de esta última por las imprevisiones o exigencias fiscalistas que han llevado a desatender los fondos requeridos. En este sentido, también es necesario corregir retrasos e inequidades internas insostenibles.

Finalmente, la sexta cuestión se relaciona con la importancia de lograr los consensos para asegurar una política consistente y estable que permita capitalizar en el mediano plazo las inversiones requeridas. Ello supone ampliar el diálogo entre el Estado empleador y los sindicatos, pero también con las distintas expresiones políticas, sociales y empresariales. Esto facilitará alcanzar acuerdos en las diversas dimensiones del empleo

público, en especial para determinar con claridad qué cargos directivos serán reservados a funcionarios de carrera y cuáles se designarán por confianza. Fortalecer las funciones directivas superiores y de jefaturas intermedias es condición necesaria para lograr mayor involucramiento laboral y un clima decente y digno de mayor productividad laboral.

En lo que hace a la capacitación en la APN, se considera necesario subrayar cuatro elementos. En primer lugar, es importante reconocer al SNC como un activo estatal y cuidar los desarrollos realizados. Mucho se ha recorrido en los últimos años, construyendo un sistema aceptado en todos los ámbitos de la Administración Pública, con una amplia red de gestión de la capacitación que desarrolla tecnología pedagógica acorde a las necesidades del Estado, algo que es reconocido a nivel latinoamericano.

En segundo lugar, es necesario ajustar la pertinencia de la capacitación, tanto en lo que hace a las a las necesidades y objetivos de la APN, como en función de las tareas que realizan los empleados públicos. Además de cuestiones más de tipo coyuntural, la necesidad de este ajuste se vincula con el perfil de empleado público en transformación, elemento clave para para facilitar una exitosa transición.

En tercer lugar, y vinculado con el punto anterior, la capacitación de los empleados públicos debe adaptarse a los nuevos desafíos y oportunidades que plantea la revolución tecnológica en curso. En particular, debe avanzarse en la incorporación de competencias que permitan al Estado apropiarse de tecnologías digitales para la gestión de la información, la comunicación, la colaboración, la toma de decisiones y la prestación de servicios.

En cuarto lugar, desde una perspectiva más organizacional, se debe consolidar el rol de órgano rector del INAP y fortalecer las CTCs. Para ello, es necesario realizar un ajuste normativo que clarifique las potestades del Instituto para poder liderar con mejores herramientas esta función y desarrollar una estrategia que supere los altos niveles de heterogeneidad existentes en las CTCs, las cuales deben tener un mayor reconocimiento e integración con las direcciones de personal jurisdiccionales.

Sabido es que el Estado se encuentra en el centro del debate sobre cómo mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, el desarrollo de un servicio público profesional es una condición esencial en todo intento de fortalecer el aparato estatal. Ante la tendencia de considerar a los empleados como “recursos”, “agentes”, o sujetos ociosos, toda iniciativa debe partir de la premisa de que las personas representan, como en toda organización, el principal actor y productor de valor público. Son, asimismo, ciudadanos -portadores de derechos y precisas obligaciones- al servicio de los demás que, en razón del Estado de Derecho, deben gozar de condiciones de trabajo equitativas y transparentes orientadas al desarrollo y la motivación personal cuyas implicancias redundan en una mejora sustancial de la función pública.

## Anexo

### Personas entrevistadas

<b>Personas entrevistadas</b>	<b>Pertenencia institucional</b>	<b>Fecha de la entrevista</b>
Bellomo, Santiago	Ex Director Institucional del INAP	3/10/2023
Boiero, Mariano	Ex Subsecretario de Empleo Público	10/8/2023
Caruso, Jorge	Coordinador de Análisis Presupuestario, Normativo y Salarial en la ONP	12/9/2023
Castellani, Ana	Secretaria de Gestión y Empleo Público	27/10/2023
Chimento, Sandra	Coordinadora de registro y aplicación de normativa gremial de la JGM	2/8/2023
Cosaka, Cristina	Directora Institucional de la ONEP	18/8/2023
Kraviek, Sonia	Funcionaria de la ONEP	16/10/2023
Legorburu, Pablo	Ex Secretario de Empleo Público	1/9/2023
Montagna, Antonio	Representante del FOPECAP por UPCN	10/10/2023
Palumbo, Mauro	Director General de Recursos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	15/8/2023
Sarquis, Natacha	Coordinadora Técnica de Capacitación del INAP	9/8/2023
Solano, Mauro	Ex Director Institucional del INAP	17/8/2023
Wegman, Marcelo	Gerente de Recursos Humanos y Relaciones Laborales de la Superintendencia de Seguros de la Nación	11/8/2023
Zuvanic, Laura	Directora de Carrera y Relaciones Laborales del Ministerio de Economía	26/9/2023

<sup>1</sup>El presente trabajo es parte de los resultados del proyecto de investigación “Avances y cumplimientos del convenio colectivo de los trabajadores de la Administración Pública Nacional”, proyecto conjunto entre la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) con financiamiento del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral.

<sup>2</sup>El personal no permanente, designados transitoriamente o contratados laborales a término fijo, configuran un colectivo de enorme volumen y trascendencia por sus aportes a la gestión pública. Las problemáticas relacionadas con este personal quedan para otra oportunidad.

<sup>3</sup>Debido a que el trabajo de campo de la investigación se desarrolló próximo a las elecciones presidenciales, no fue posible acceder a la mirada de la dirigencia de la Asociación Trabajadores del Estado. De esta forma, el actor sindical estuvo representado solo por Unión Personal Civil de la Nación.

<sup>4</sup>La desaprobación anula la designación.

<sup>5</sup>Si bien a fines de 2019 se dictó un nuevo régimen para la calificación de los directivos alcanzados por el Decreto N° 788/19, al quedar derogado éste, aquél quedó sin efecto alguno.

<sup>6</sup>En aquellas temáticas transversales en que opera algún par rector, se espera que el INAP articule previamente con dicho organismo (Cao y Levy 2023).

<sup>7</sup>El artículo 14 bis fue incorporado a nuestra Constitución en la reforma del año 1957. Su contenido buscó contrarrestar los efectos de la cancelación de derechos laborales generados por la derogación de la Constitución Nacional de 1949.

<sup>8</sup>Esta Ley reemplazó al Decreto/Ley N° 22.140 aprobado durante el último régimen de facto argentino.

<sup>9</sup>El informe del INDEC registra al personal comprendido por los convenios colectivos de trabajo, pero no discrimina entre el personal permanente del no permanente.

<sup>10</sup>Veremos, no obstante, que existen cuellos de botella en los cursos exigidos para los ascensos de tramo.

<sup>11</sup>Destaca, por ejemplo, la insuficiencia en el uso del “Nomenclador y Descriptor de Puestos” y en el “Directorio de Competencias”, que tendrían que ocupar un lugar importante en la planificación de la formación.

<sup>12</sup>Hay ejemplos sectoriales de momentos en donde se alineó el perfil de gestión con la capacitación. Un documento del Ministerio de Desarrollo Social (2010) ponía eje en la humanización del expediente. Durante los ‘90s la perspectiva de rigor técnico –sobre todo en lo relativo a lo financiero fiscal- fue predominante en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Varias oficinas de la gestión inaugurada en 2015 centraron sus esfuerzos en la incorporación tecnológica.

<sup>13</sup>Referidas, respectivamente, a la formación integral en derechos de los niños, niñas y adolescentes (ley 27.709); género y violencias de género (ley 27.4999; preservación y desarrollo del medio ambiente (ley 27.592); soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur y homenaje a quienes combatieron en la guerra de 1982 (ley 23.118)

<sup>14</sup>Inclusive se citaron casos de varias oficinas que tenían atrasos en la presentación de sus respectivos PEC y PAC. También se hizo mención a presentaciones que cumplían el requisito de manera formal repitiendo todos los años el mismo plan.

<sup>15</sup>En total existen 120 CTCs y hay una decena de jurisdicciones que aún no la habían constituido. Una importante cantidad de estas oficinas de capacitación pertenece a organismos descentralizados, ya que la normativa no prevé para este tipo de unidades un trato particular en su vinculación funcional. Asimismo, existen CTCs de unidades que no son parte de la Presidencia de la Nación (como las correspondientes a la Cámara de Diputados y al Consejo de la Magistratura).

<sup>16</sup>Cada CTC debe presentar un Plan Estratégico de Capacitación (PEC) y un Plan Anual de Capacitación (PAC). Hubo épocas en que hubo demoras significativas en su entrega –en algún momento, varios organismos tuvieron retrasos superiores a los cinco años- pero en la actualidad la entrega de las planificaciones está relativamente al día.

<sup>17</sup>Ver, al respecto, Ley N° 20173/73, Decreto N° 170/2017, Resolución N° 300 – E/2017 y Decisión Administrativa N° 339/2017.

<sup>18</sup>Los casos extremos ocurren con las oficinas de capacitación de ANSES y AFIP que no forman parte del sistema. Apalancados en la disponibilidad de recursos y poder con que cuentan, han roto toda vinculación formal con la red de rectoría de la capacitación en la APN.

## Referencias bibliográficas

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

**Bonifacio, J. A.** (2009) “Función pública y capacidades estatales”. *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo*, 2(2), 67-93.

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

**Cruceli, M. A.** (2019) “La carrera administrativa en el Estado Argentino y la Carta Iberoamericana de la Función Pública”. En F. E. Dávila, comp. *Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública*. Buenos Aires, Unión Personal Civil de la Nación.

**Doberti, J. I., D. Sabatto y M. Levy** (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.

**Donaldson, L.** (2006) “The contingency theory of organizational design: challenges and opportunities”. En Richard M. Burton (Comp.) *Organization Design. The evolving State-of-Art*. New York: Springer Science.

**Guerrero, O.** (1998) *El funcionario, el diplomático y el juez: las experiencias en la formación profesional del servicio público en el mundo*. Ciudad de México, Plaza y Valdés.

**Halliburton, E.** (2006) *Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la Administración pública*. Buenos Aires, Subsecretaría de la Gestión Pública y del Proyecto de Modernización del Estado.

**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.

**Levy, M.** (2022) “Desarrollo y transformaciones tecnológicas. Una mirada a partir de las cartas iberoamericanas del CLAD”. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, N°99.

**Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina** (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

**Mintzberg, H.** (1995) *La estructuración de las organizaciones*. Madrid, Ariel.

**Pando, Diego** (2020) “Más y Mejor Estado: una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 10 (19), 201-206.

**Ricci, D.** (2015) *Estado de derecho y principio de legalidad*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**Salas, E.** (2020) “Empleo Público. Trayectoria, balance y proyecciones. Hacia consensos básicos”. *Cuadernos del INAP [CUINAP]*, 1 (25).

**Salas, E. y M. Wegman** (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).

**Villoria, M.** (2008) “Profesionalización del empleo público: ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina”. En F Longo y Carles Ramió, comps. *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona, Fundación CIDOB, 101-139.

**Cómo citar este artículo:**

**Cao, Horacio, Melina Levy, Diego Pando y Eduardo Salas** (2024) “Avances y desafíos en la gestión de la carrera y la capacitación del personal del Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina (2015-2023)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 14 N°27: 152-181