

CUINAP | Argentina

Año 4 • **2023** | Cuadernos del INAP

Políticas de profesionalización y regularización del empleo público
El Plan de Regularización del Empleo Público en Argentina (2021-2023)

Dante Sabatto

121

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**Políticas de profesionalización y
regularización del empleo público**
El Plan de Regularización del Empleo
Público en Argentina (2021-2023)

Dante Sabatto

121

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Ing. Agustín Oscar Rossi

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mag. Leandro Bottinelli

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	11
1 Marco conceptual y antecedentes	14
2 La profesionalización del empleo público en América Latina: un enfoque comparativo	23
3 La profesionalización del empleo público en la Argentina: un abordaje histórico	39
4 El Plan de Regularización del Empleo Público: contexto y perspectivas	52
Conclusiones	67
Referencias bibliográficas	71
Leyes, decretos y normativa	80

Políticas de profesionalización y regularización del empleo público



**Dante
Sabatto**

Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Resumen

En los Estados modernos, es preciso desarrollar burocracias profesionales y trabajar continuamente para la formación y actualización de sus agentes, así como para el fortalecimiento de las capacidades estatales. El desarrollo de sistemas de empleo público eficientes y eficaces es una de las principales condiciones para la mejora de los procesos desplegados por las organizaciones públicas. En este sentido, los Estados deben tomar medidas que impulsen la creación de cuerpos de agentes seleccionadas/os de acuerdo a criterios de mérito e igualdad de condiciones.

En este artículo, se analiza una política llevada adelante a partir de 2021 por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina: el Plan de Regularización del Empleo Público. El propósito general de esta medida es enfrentar un importante desafío de la Administración Pública Nacional representado por el elevado porcentaje de agentes con designación transitoria, que no han tenido oportunidad de participar de un proceso de selección para el ingreso a la carrera administrativa. Esta situación, que implica un incumplimiento de los principios establecidos en la legislación vigente en materia de empleo público, obstaculiza el desarrollo de una planta burocrática profesional, así como limita el acceso a la estabilidad en el empleo que debería corresponder a las/os agentes públicas/os.

El objetivo de esta investigación es estudiar las principales características del Plan de Regularización y observar su funcionamiento en el contexto específico en que se inscribe. Con este fin, se realiza, en primer lugar, un análisis de la historia de las políticas de profesionalización de la planta estatal en la Argentina, con especial énfasis en los desarrollos dados desde 1983 en adelante. En segundo lugar, se observa el panorama de los sistemas de servicio civil en la región latinoamericana, mediante un

abordaje comparativo sobre los casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

A continuación, el Plan se examinan su normativa, sus objetivos y su implementación efectiva. A partir de los aportes sintetizados en el marco teórico, se considera el modo en que una medida de regularización, orientada a la solución de una situación anómala mediante el desarrollo de concursos cerrados, funciona en el contexto más amplio de las políticas de profesionalización, así como los límites que esto implica. Asimismo, se estudia el elevado impacto que el Plan ha tenido en los primeros dos años de su vigencia, así como su vínculo con otras medidas desplegadas por la Secretaría en forma paralela. Finalmente, se describen los desafíos aún vigentes y las perspectivas de la profesionalización del empleo público en los próximos años.

Palabras clave

Empleo público, profesionalización, regularización, carrera administrativa.

Abstract

In modern States, it is necessary to develop professional bureaucracies and to work consistently in the training of their agents, as well as in the strengthening of state capacities. The development of efficient public employment systems is one of the main conditions for the improvement of the processes performed by public organizations. Thus, States ought to take measures toward the creation of a workforce of agents selected according to criteria related to merit and equal opportunity.

In this article, an analysis of the Public Employment Regularization Plan, a policy conducted by the Argentine Secretary for Public Management and Employment of the Chief of Cabinet, is conducted. The main aim of this measure is to face a significant challenge for the National Public Administration, represented by the high percentage of employees working under a temporary contract, who have not had the chance to take part of a selection process for entry into the administrative career. This situation, which implies a failure to comply with the principles established in the current legislation regarding public employment, hinders the development of a professional bureaucratic workforce, and limits the access to work stability that public agents should have.

The objective of this research project is to study the main characteristics of the Regularization Plan, and to observe its implementation in the specific context in which it was designed. To this aim, firstly, an analysis of the history of the policies of public workforce professionalization in Argentina is conducted, with a special emphasis on the period spanning from 1983 to the present day. Secondly, the paper considers the current situation of the civil service systems in the Latin America region, through a comparative approach on the cases of Brazil, Chile, Colombia, Mexico and Peru.

Afterwards, the Regularization Plan itself is analyzed, by means of a review of its regulation, its aims and its effective implementation. On the basis of the contributions synthesized in the theoretical framework, this article considers the way in which a regularization policy, focused on providing a solution to an anomalous situation through the development of internal selection processes, works within the broader setting of professionalization policies, as well as the limits that this implies. It also studies the significant impact that the Plan has had in its first two years, and its relation to other

measures deployed by the Secretary. Finally, the challenges that are still at work are described, and the perspectives of public employment in the near future are considered.

Key words

Public employment, professionalization, regularization, administrative career.

Introducción

La ejecución de políticas públicas eficaces y eficientes que puedan alcanzar sus objetivos correctamente, optimizar el uso de recursos y tener el mayor impacto positivo posible es uno de los principales desafíos de los Estados. Para ello, estos deben desarrollar capacidades burocráticas orientadas a la profesionalización de su personal y la mejora de los procesos administrativos de sus organizaciones. Esta es una condición necesaria para la consecución del propósito primordial de las administraciones públicas: la generación de valor público, es decir, la respuesta efectiva a las demandas y derechos de la sociedad civil.

La relevancia de las burocracias no puede subestimarse. Su funcionamiento correcto y su compromiso con un proceso de mejora continua son factores determinantes para el sostenimiento del Estado de derecho y para el desarrollo de instituciones públicas transparentes.

Las capacidades burocráticas, que pueden ser consideradas como parte de las capacidades estatales, ponen en juego una serie de saberes (de orden técnico, político y científico, entre otros), así como tecnologías, sistemas de gestión, normas y regulaciones. Una de sus dimensiones más relevantes es la que se vincula al desarrollo de una planta laboral capacitada, estable y dotada de los recursos necesarios para el desarrollo de su trabajo, en la medida en que el empleo público constituye la «materia constitutiva fundamental» de las burocracias (Echebarría, 2008). Como se expresa en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, uno de los criterios rectores para el desarrollo de una gestión pública de calidad es

... la profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los

servicios públicos prestados a los ciudadanos (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2003, p. 9).

La gestión de recursos humanos en el ámbito público implica múltiples procesos asociados a los mecanismos de contratación, la organización de los procesos laborales, la estabilidad del empleo y la protección de los derechos de las/os agentes, la capacitación, el desarrollo de una carrera administrativa, etcétera. En la Administración Pública suelen implementarse programas de profesionalización, regularización o readecuación del servicio civil, con el objetivo de avanzar en esta materia.

Este artículo tiene como fin estudiar el desarrollo de este tipo de políticas en la Argentina, con foco en el Plan de Regularización del Empleo Público, iniciado en 2021 (Decisión Administrativa 449/2021). De este modo, el propósito es indagar en el modo en que las políticas de regularización (aquellas destinadas a adecuar al personal ya contratado a los parámetros establecidos) se vincula con la orientación general hacia la profesionalización de la planta estatal. Esto requiere colocar las medidas actuales en su contexto histórico preciso, así como establecer una comparación con otras políticas similares.

El objetivo general de la investigación es analizar el Plan de Regularización del Empleo Público, describir el contexto histórico y regional en el que se inscribe y estudiar su relación con los objetivos de profesionalización del servicio civil en el marco del desarrollo de capacidades burocráticas. Los objetivos específicos incluyen: presentar y analizar la historia de las políticas de profesionalización del empleo público en la Argentina; describir y estudiar las políticas de profesionalización del empleo público vigentes en América Latina; y describir y examinar el Plan de Regularización del Empleo Público implementado desde 2021 en la Argentina.

Para estos fines, se consultaron fuentes documentales, legales y normativas, así como bibliografía asociada a la temática. Asimismo, se realizaron entrevistas a informantes clave, en particular a funcionarias/os involucradas/os en el diseño y la implementación del Plan de Regularización¹. A partir de estas fuentes, se empleó un diseño metodológico cualitativo para el establecimiento de los principales hitos históricos y el desarrollo de un enfoque comparativo.

El artículo está organizado en cinco secciones. En la primera, se presenta el estado de la cuestión en materia de profesionalización del empleo público, el marco conceptual y los antecedentes de la literatura sobre la temática. En la segunda, se pasa al abordaje comparativo, para lo cual se toman de ejemplo algunos países de América Latina. Luego, en el tercer apartado, se pone el foco en el recorrido histórico de las políticas de profesionalización en la historia argentina. En la cuarta sección se presenta, a partir del contexto histórico y regional propuesto por las secciones previas, el Plan vigente de regularización. Finalmente, en el último apartado, se consignan las conclusiones de la investigación y se presentan algunas posibles líneas futuras de indagación.

1 Estos incluyen a Ana Castellani, secretaria de Gestión y Empleo Público; Viviana Melamud, subsecretaria de Empleo Público; Karen Vázquez, directora de Procesos de Selección de Personal; Sebastián Giuggio, director de Sistemas de Información de Empleo Público; y Mauro Chiliutti, asesor de la Subsecretaría de Empleo Público.

1

Marco conceptual y antecedentes

La gestión de los recursos humanos en el sector público, que incluye las políticas de regularización y profesionalización, pone en juego una serie de procesos administrativos, saberes técnicos, normas, reglas y abordajes provenientes de distintos ámbitos. Para comprender su funcionamiento, es necesario tener en consideración estos diversos campos del conocimiento. Puede resultar útil, en este sentido, realizar una presentación resumida de la terminología más relevante para esta materia.

El sector público nacional incluye a toda la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, así como a las sociedades del Estado y otros entes públicos, y a los poderes Legislativo y Judicial. El empleo público, por lo tanto, concierne a todas las personas empleadas en el sector público, bajo diversas modalidades de contratación. En este artículo, el foco está puesto sobre el nivel nacional, aunque también podrían incluirse los niveles provincial (así como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y local.

En el uso coloquial, muchas veces se emplea el término *burocracia* como equivalente al de *empleo público*. Sin embargo, es preciso establecer una definición más clara de este concepto. Como explica Echebarría (2008), la burocracia

... es algo más que una planta de recursos humanos, un aparato organizativo o un sistema de empleo. Constituye un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo con la finalidad de, por un lado, dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas y, por otro lado, de asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos (p. 27).

Sin embargo, la burocracia estatal se ve encarnada en el conjunto de empleadas/os públicas/os, que son quienes trabajan en las organizaciones y llevan a cabo las tareas necesarias para el funcionamiento de la administración. En este sentido, cuando se afirma que la burocracia está íntimamente vinculada con el sostenimiento de la institucionalidad democrática y el Estado de derecho, con la satisfacción de las demandas y derechos de la ciudadanía, con el desarrollo económico y con la legitimidad de lo público en general (Evans, 1996; Oszlak, 1977, 2006), estas afirmaciones apuntan hacia la eficacia y la eficiencia del sistema de empleo público (Diéguez y Gasparín, 2016).

En la medida en que es la burocracia la encargada de diseñar e implementar la política pública, así como de dotarla de orientación estratégica y de continuidad en el tiempo, resulta relevante considerar la relación entre capacidades estatales y capacidades burocráticas. Las *capacidades estatales* refieren a la habilidad de las agencias o entes públicos para cumplir los objetivos que tienen asignados (Bertranou, 2015). Para algunos autores (por ejemplo, Alonso [2007]), esto incluye la potestad de definir esos fines, la cual está directamente vinculada con la posibilidad de cumplirlos.

Por su parte, las *capacidades burocráticas* son «... el conjunto de condiciones que contribuyen a garantizar la habilidad de los organismos del Estado para realizar tareas con efectividad, eficiencia y de manera sustentable»

(Isuani, 2022, p. 10). De acuerdo con el autor citado, estas incluyen una dimensión *organizacional* (asociada a los recursos financieros y la estructura organizativa, así como a los instrumentos de gestión y el desarrollo de carrera para los recursos humanos) y una *relacional* (que implica los vínculos entre el aparato estatal y su entorno). En otras palabras, el desarrollo de burocracias profesionales es una condición para el fortalecimiento de las capacidades estatales, debido a que habilita el mejor cumplimiento de los objetivos de los entes públicos. Como se observa, en esta definición, el personal de las organizaciones públicas tiene un rol muy significativo.

Las burocracias muchas veces son clasificadas de acuerdo a sus características internas, y debe señalarse que diversos tipos de burocracias pueden (y suelen) coexistir en los Estados. Un ejemplo particularmente claro es la tipología desarrollada por Iacoviello y Zuvanic (2010), a partir de dos ejes: *autonomía* y *capacidad*. De acuerdo a este modelo, concebido a partir del caso argentino, existen cuatro tipos de burocracia:

1. MERITOCRÁTICA: funcionarias/os reclutadas/os a partir del mérito con estabilidad laboral. Alta autonomía y alta capacidad.
2. ADMINISTRATIVA: funcionarias/os reclutadas/os sobre bases políticas con criterios meritocráticos solo formales o incompletos y con estabilidad laboral. Alta autonomía y baja capacidad.
3. CLIENTELISTA: funcionarios/as que ingresan por filiación política, solo temporalmente (sin estabilidad laboral). Baja autonomía y baja capacidad.

4. PARALELA: personal con contratos flexibles, sin estabilidad laboral, pero con relevancia en el diseño e implementación de políticas. Baja autonomía y alta capacidad.

En los primeros dos casos, y específicamente en el primero, es posible considerar que las burocracias conforman un «servicio civil». En la Argentina, de acuerdo con la Ley Marco de Regulación del Empleo Público de 1999 (Ley 25.164), esto incluye a todas/os las/os trabajadoras/es «... que habiendo sido designadas conforme lo previsto en la presente ley, prestan servicios en dependencias del Poder Ejecutivo, inclusive entes jurídicamente descentralizados» (artículo 3). Esto incluye ciertas excepciones: los cargos comúnmente denominados «políticos», las fuerzas militares y de seguridad, el personal diplomático, entre otros.

Esta ley establece tres condiciones para el ingreso: la nacionalidad argentina (nativa o por opción), la aptitud psicofísica para el cargo y el cumplimiento de requisitos de «conducta e idoneidad para el cargo, que se acreditará mediante los regímenes de selección que se establezcan, asegurando el principio de igualdad en el acceso a la función pública» (artículo 4). Este último factor resulta crucial para la existencia de un sistema de servicio civil profesional, ya que se considera que este debe ser elegido exclusivamente en función del mérito, condición *sine qua non* para la existencia de burocracias «weberianas» (Evans y Rauch, 1999), aquellas que combinan un alto nivel de autonomía del sistema político con saberes técnicos especializados, y que siguen los principios de igualdad en el acceso y permanencia para asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades (Iacoviello y Chudnovsky, 2015; Salas y Wegman, 2016).

Como explican Bekke *et al.* (1996), el servicio civil es algo más que un sistema de recursos humanos: es también un sistema de gobernanza

(que regla la toma de decisiones colectivas) y un sistema simbólico (que implica la definición de los requisitos de mérito, igualdad de oportunidades y flexibilidad, así como sus relaciones internas). Con respecto a esta última cuestión, se considera a veces que la meritocracia y la flexibilidad son valores separados, que pueden entrar en conflicto, por lo que debe ponderarse primero el sistema de mérito y solo luego el segundo valor. Sin embargo, de acuerdo con otras/os autoras/es, esto no es necesariamente contradictorio, ya que el fortalecimiento de burocracias seleccionadas en función de sus capacidades es una condición necesaria para el funcionamiento más eficiente del aparato estatal. Longo (2004) se refiere, en este sentido, al «modelo integrado de gestión estratégica de los recursos humanos», que busca dar cuenta de la adecuación entre el comportamiento de las/os funcionarias/os y la política organizacional.

Los sistemas de servicio civil pueden contar con regímenes de carrera administrativa que permiten el desarrollo profesional de las/os agentes. La carrera incluye oportunidades de capacitación que, a su vez, habilitan eventualmente posibilidades de ascenso. En este sentido, los procesos de profesionalización y regularización del empleo público deben considerarse como pasos necesarios para la constitución de una carrera administrativa para el personal público.

Es preciso establecer una diferencia entre ambas nociones: la primera refiere a todos los procesos por los cuales se perfecciona el funcionamiento del empleo público a través de la implementación, en el empleo público, de mecanismos de mérito, acceso y estabilidad en la carrera. Esto suele implicar la conformación y el perfeccionamiento de sistemas de servicio civil (Lepenes y Reyna, 2004; Longo y Ramió, 2008). La profesionalización se asocia, así, al ascenso en la «escala weberiana», al alcance de mayores niveles de institucionalización y de protección frente a la politización

y la arbitrariedad, así como al logro de burocracias más eficientes. En este sentido, implica tanto el desarrollo de políticas para el acceso y la permanencia como otras asociadas al desarrollo de carrera, la distribución de tareas, la estructura administrativa, la remuneración, la capacitación, etcétera. En cambio, la regularización es un mecanismo específico por el que se busca dar una solución a una problemática particular: la inadecuación de parte del empleo público a las normas que rigen el funcionamiento de la burocracia estatal (Luxardo, 2018). En otras palabras, las políticas de regularización son un caso específico de la profesionalización, orientadas a la corrección de situaciones anómalas.

La regularización es, en este sentido, análoga a las medidas de «estabilización» en el Estado español. En ambos casos, se busca una reducción del empleo temporal o por formas de contratación que no contemplan el mérito. Esto se realiza a través de la realización de concursos cerrados, lo que permite aplicar los criterios vinculados a la capacidad y el mérito, por lo que pueden ser considerados un avance en el sentido de la profesionalización. El ejemplo español permite considerar que este tipo de políticas suelen darse en las administraciones públicas para subsanar situaciones específicas, si bien la literatura indica que existen riesgos asociados a su uso extendido (Gifreu Font, 2022; Terradillos Ormaetxea, 2022).

La conformación de una carrera administrativa implica, por lo tanto, la separación estricta de la carrera política. Por lo tanto, la estabilidad del empleo público es necesaria para que esta no sea dependiente de cada administración gubernamental específica. Así, el establecimiento de servicios civiles con sistemas de carrera administrativa profesional combate el clientelismo, la corrupción y la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Desde que fueran teorizadas, a comienzos del siglo xx, por Max Weber (2002), las burocracias públicas se volvieron un estudio de objeto privilegiado por las ciencias sociales. A partir de este momento, autores como Crozier (1961, 1964), Albrow (1970), Lefort (1974) y, más recientemente, Moe (1995), Bourdieu (1994/1997), Evans (1996), y Evans y Rauch (1999), se han abocado a esta cuestión con enfoques conceptuales y epistemológicos variados. En la Argentina y la región latinoamericana, la cuestión de las burocracias públicas ha sido estudiada desde perspectivas muy diversas, con una significativa profundización en los trabajos de investigación desarrollados a partir de la década de 1990, si bien se encuentran también trabajos previos que abordaron al Estado y su planta laboral como objeto de estudio (O'Donnell, 1977; Lechner, 1977; Oszlak, 1977; Kliksberg, 1987; entre otros).

Como se puede observar, el estudio de este fenómeno implica una imbricación de saberes provenientes de distintas ramas de las ciencias sociales: la administración pública, la sociología de las organizaciones, la teoría del Estado, las relaciones del trabajo, las finanzas públicas, etcétera. En torno a ellas, se fue conformando una serie de campos especializados. Esto quiere decir que el estudio de las burocracias debe considerarse en paralelo al análisis del empleo público (Zeller, 2004; Diéguez y Gasparín, 2016; Salas, 2018), de los modelos de la gestión y la función pública (Oszlak y Malvicino, 2001; Felcman, 2016), de la reforma del Estado y las políticas de modernización e innovación pública (Vilas, 1997; Oszlak, 1999; Fleury, 2001) o de las capacidades estatales (Alonso, 2007; O'Donnell *et al.*, 2015; Bertranou, 2015).

Esta última dimensión resulta particularmente relevante, ya que ha sido en muchas oportunidades un foco de los estudios sobre la profesionalización del empleo público. Por ejemplo, Iacoviello y Chudnovsky (2015) lo han

relacionado con el desarrollo de un sistema de servicio civil, mientras que Isuani (2022) se ha referido a la construcción de capacidades burocráticas como un elemento central de las capacidades estatales. Es preciso destacar el abordaje histórico-político empleado por Chudnovsky y Dousset Farjat (2016), que se aproxima al desarrollado en este trabajo.

Otros trabajos de la región se han abocado más específicamente a la cuestión de la profesionalización, a partir de enfoques más específicos: el contexto de la política económica (Orlansky, 2001), el rol de los implementadores (Mejía Lira y Martínez Puón, 2007), las dinámicas organizacionales y relacionales de las burocracias (Isuani *et al.*, 2018) y el papel que cumple en este proceso la capacitación (Pulido, 1999), entre otros.

Más allá de los abordajes de orden teórico, la investigación se ha orientado particularmente a estudios de caso sobre el desarrollo de políticas de profesionalización en países determinados. En la región latinoamericana, se destaca el caso de Longo y Ramió (2008) por su abordaje transversal combinado con artículos especializados en diversos países; aunque también es posible nombrar otros textos que abordan la cuestión regional en un sentido transversal (Instituto Nacional de la Administración Pública [INAP], 2002; Iacoviello y Zuvanic, 2010) o comparado (Echebarría, 2006; Cortázar Velarde *et al.*, 2014; Pérez Panduro y Flores, 2022). En sus textos, Mercedes Iacoviello pone el foco en la categoría de burocracia y los diversos modelos de gestión de recursos humanos, que definen distintos grados de desarrollo del servicio civil en varios países de la región: Chile, Brasil y Costa Rica suelen destacarse en el extremo superior, mientras que la Argentina y Uruguay forman el nivel intermedio. Por su parte, el enfoque comparativo ha sido aplicado, en particular, para el caso de los regímenes de Alta Dirección Pública (Iacoviello *et al.*, 2011; Chudnovsky, 2017; Iacoviello *et al.*, 2017; Piñero, 2019).

En la Argentina, esta cuestión ha sido estudiada desde una perspectiva histórica, en particular en los trabajos clásicos de Orlansky (1989, 1997, 2001), enfocados en las transformaciones organizacionales del empleo público y sus efectos sobre las organizaciones sindicales, así como por otros autores (por ejemplo, Bonifacio [2004], que considera la cuestión de la *governabilidad*). Otras líneas de investigación se han orientado a los procesos más cercanos al presente (Morano, 2010; Blutman y Hoya, 2019). Estos autores buscan dar cuenta de los cambios entre el SINAPA y el SINEP, con énfasis en la dimensión política de los procesos de reforma, y se destacan por marcar tanto los avances como las deficiencias de las políticas implementadas. Asimismo, algunos autores se han enfocado en la cuestión de los concursos de selección de personal (Luxardo, 2018, 2022; Fihman, 2020) y en resaltar la necesidad de medidas integrales que promuevan la profesionalización o bien en enfoques integrales de más largo alcance (Lepenes y Reyna, 2004; Salas y Wegman, 2016; Romero, 2019). En estos últimos trabajos, se tiende a adoptar un enfoque normativo y técnico, y a considerar las diversas alternativas desplegadas y las políticas que pueden desarrollarse dentro del marco legal disponible.

La profesionalización del empleo público en América Latina: un enfoque comparativo

Mediante el enfoque comparativo internacional se pueden realizar importantes aportes a la comprensión de los procesos de profesionalización. Esto se debe a que, si bien las burocracias en los distintos países de la región latinoamericana tienen claras diferencias asociadas a las divergencias en las estructuras demográficas, económicas e institucionales de cada Estado, también se pueden contar algunos rasgos comunes entre ellos. Es debido a esto que gran parte de la literatura se ha abocado a la realización de este tipo de trabajos, algunos de los cuales han sido citados en el apartado previo.

En este caso, el propósito de la inclusión de una síntesis comparativa a nivel regional es el de dotar de un contexto preciso a las políticas de profesionalización en la Argentina. A través de este análisis comparativo, es posible considerar las medidas desplegadas en el país a la luz de otros procesos similares. Así, se seleccionaron cinco países: México, Colombia, Perú, Chile y Brasil. Los motivos de esta selección son diversos: por una parte, se trata de las naciones que más población tienen en América Latina; si bien dos de ellas son significativamente mayores a la Argentina, Colombia y Perú tienen tamaños comparables. Por otra parte, se trata de países que han desarrollado políticas específicas en el sentido de la

profesionalización en los últimos años, si bien con marcadas divergencias en los diseños, la implementación y los resultados obtenidos.

Un abordaje posible sería describir las políticas desarrolladas en cada uno de estos países en forma consecutiva. Con el fin de poner el énfasis sobre la dimensión comparativa, se decidió emplear otro método: se definieron cuatro ejes transversales que se aplicarán a cada uno de los casos. Estos ejes son:

1. Síntesis de la normativa vigente sobre empleo público y profesionalización.
2. Criterios de mérito empleados en la selección del personal público.
3. Sistemas no profesionales (este eje resume las formas de empleo temporario, informal o en otros sentidos no adaptado a los parámetros básicos de profesionalidad).
4. Sistemas de Alta Dirección Pública.

Se emplearon, como fuentes, documentos normativos y legales de los países estudiados, así como bibliografía secundaria, la cual incluye tanto estudios de caso como trabajos de orden comparativo.

2.1 Normativa sobre empleo público y profesionalización

En algunos países, el régimen de empleo público cuenta con un estatus constitucional específico. Es el caso de Brasil, que establece en su Carta Magna de 1988 que el ingreso al servicio público se dará por concurso (Pacheco, 2008), o el de Colombia, cuya Constitución de 1991 implantó un Sistema de Servicio Civil que continúa vigente (Flórez López *et al.*, 2018). Sin embargo, tanto en estos casos como en aquellas naciones que no definen una forma particular de empleo público en sus textos constitucionales, existen leyes posteriores que definen el funcionamiento de este sistema.

Con la excepción de Brasil, los países seleccionados cuentan con leyes de comienzos del siglo XXI que rigen el empleo público. En México, se trata de la Ley de Servicio Profesional Civil de 2003; en Perú, la Ley Marco de Empleo Público de 2004; en Colombia, la Ley de Nueva Gerencia Pública de 2004. Brasil, en cambio, cuenta con una normativa de la década previa: la Ley 8112 de 1990. Se hicieron, sin embargo, cambios relevantes mediante decretos 2003, 2009 y 2019. En Chile, si bien se mantuvo la normativa desarrollada durante la dictadura de Pinochet, con la transición democrática de los años noventa se inició el Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública. En 2003, se dio otro paso con la Ley de Nuevo Trato Laboral para los funcionarios públicos.

Como se puede observar, los sistemas de empleo público fueron regulados hace cerca de dos décadas y, en muchos casos, se cuentan con antecedentes de importantes reformas de la década de 1990. En este período, se implementaron nuevos parámetros en la región asociados a la Nueva Gestión Pública, un paradigma asociado al Consenso de Washington y

a una lógica tecnocrática en el marco de la reducción del poder estatal frente a la iniciativa privada (López, 2005).

En el caso de Colombia, luego de la sanción de la Constitución de 1991 que instaura el servicio civil de carrera, se aprobó la Ley 27 en 1992, que se ocupaba de reglamentar el régimen de empleo público. Esta acta fue derogada en 1998 y reemplazada por la Ley 443 de 1998, que intentó avanzar con una mayor profesionalización en el Estado, mediante la creación de una Comisión Nacional de Servicio Civil (Flórez López, 2015).

Recién en 2004 se daría un nuevo paso, mediante la Ley 909, que continúa vigente. Esta normativa buscó aplicar el concepto de «Nueva Gerencia Pública» e instaurar un sistema de empleo público basado en los principios de «igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad» (artículo 2). La ley incidió sobre la organización de la Administración Pública y los procedimientos administrativos, así como sobre el personal; para este último, el principal efecto fue la reorganización de la carrera, si bien algunas/os autoras/es consideran que no fue efectiva en erradicar las prácticas clientelistas de la burocracia estatal (Flórez López, 2015).

Brasil, por otra parte, tiene como principal avance (luego de la Constitución aprobada en 1988) la Ley 8112, de 1990, que instituyó el Régimen Jurídico del Servicio Público Civil. Esta reglamentación general del sistema de empleo público, que establece las condiciones de acceso, los procedimientos y las condiciones de trabajo, fue modificado sucesivas veces para adaptarlo a las características de sectores laborales particulares. El principal cambio se dio en 2009, con el Decreto 6944, que tomó «medidas para el fortalecimiento de la capacidad institucional», reglamentando los concursos públicos (Bilhim, 2019). Esta normativa, que avanzaba en la vía de la profesionalización,

fue revocada y reemplazada en 2019 por el Decreto 9739, orientado hacia la «eficiencia organizacional», que realizó algunos cambios en el funcionamiento de los concursos.

En México, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (Ley SPC) fue sancionada en 2003. Esta normativa se dio en un contexto político institucional muy particular marcado por la llegada a la presidencia de Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Autonomista Nacional, luego de un siglo de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional. En este sentido, la ley impulsada por el nuevo gobierno se proponía transformar el sistema de empleo público, cuya profesionalidad se consideraba viciada por el clientelismo político (Klingner y Arellano Gault, 2006). En 2007, se publicó un Segundo Reglamento de esta ley, que modificó los procesos de ingreso. Finalmente, en 2012 comenzaron a darse cambios en la implementación de la normativa, que pueden considerarse una reducción de la importancia del servicio civil (Ascencio Aceves, 2021).

En Chile, en 2003, se implantó un Sistema de Servicio Civil que continúa vigente hasta el día de hoy, a través de la Ley 19.882 de Nuevo Trato Laboral. Los antecedentes datan de la dictadura de Pinochet: se trata de las leyes 18.575 y 18.834, orientadas a la administración del Estado y los estatutos administrativos del personal, las cuales sentaron las bases para la carrera. El nuevo procedimiento implantado en 2003, por su parte, estableció el sistema de concursos de mérito y amplió la carrera administrativa (denominada «carrera funcionaria»), entre otras cuestiones. Hubo una modificación significativa del sistema en 2016, con la Ley 20.955, que amplió las atribuciones del servicio civil en materia de transparencia, y a la vez consolidó el rol de las consultorías externas en materia de selección de personal (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2017). En otras palabras,

el caso chileno se destaca por otorgar un papel relevante a organismos privados en el proceso de concursos para ingreso al servicio civil.

Para concluir, en el caso de Perú, la normativa general está dada por la Ley Marco de Empleo Público (Ley 28.175), sancionada en 2004, que determinó los principios generales que rigen al empleo público: legalidad, modernidad, imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas, eficiencia, probidad y ética pública, mérito y capacidad, derecho laboral, preservación de la continuidad de las políticas del Estado y provisión presupuestaria (artículo IV). Durante la década siguiente, se impulsaron diversas políticas de modernización estatal.

En 2013, fue sancionada la Ley del Servicio Civil (Ley 30.057), que estableció «un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado» (artículo I), con el propósito de profesionalizar la función pública. Asimismo, se buscó unificar una diversidad de regímenes laborales y modalidades contractuales, y lograr una mayor eficacia y eficiencia de la burocracia estatal (Torres Balcázar, 2018).

2.2 Criterios de mérito en el acceso

En los cuatro países estudiados, la normativa define en forma expresa que el concurso de méritos es la forma principal de acceso a cargos públicos. Esto resulta esperable, dado que todos estos Estados han realizado esfuerzos para la profesionalización de su planta de personal público y han buscado implantar sistemas de servicio civil (si bien a veces con diferentes denominaciones: «servicio público» en Brasil y «servicio profesional» en México).

En Colombia, es el texto constitucional el que define al mérito como un principio fundamental del empleo público, junto con la estabilidad en el cargo y la ética pública. Se trata, como nota Flórez López (2015) de una síntesis de los principios clásicos de las burocracias weberianas.

También en Brasil la Constitución establece que el ingreso será por concurso de méritos, y esto ha sido reglamentado por los decretos posteriores. Resulta destacable, sin embargo, que el Decreto 9739/2019 —la norma vigente que regula el funcionamiento de los concursos— no haga ninguna referencia a los méritos ni a los criterios que deban ser evaluados para el acceso a los cargos.

En el caso de México, la Ley de Servicio Profesional de Carrera no solo determina que el mérito es el parámetro que define el acceso a la burocracia pública, sino que también lo establece en relación con el ascenso durante la carrera, mediante el «Subsistema de Evaluación del Desempeño». Con respecto al ingreso, la norma ofrece una definición del mérito, al sostener que es preciso

... garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo. El procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el Comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar (artículo 29).

En Perú, el Tribunal Constitucional realizó una interpretación de las funciones del concurso de méritos. De acuerdo con este organismo, es preciso que este se base «... en criterios objetivos y razonables, sustentados en normas

claras y precisas, exentas de beneficios evidentes y notorios» (Boyer Carrera, 2019, p. 101).

Ahora bien, pese a lo expresado anteriormente, es posible considerar que en muchos de los países el empleo de criterios de mérito para el ingreso a la función pública se ve morigerado por la existencia de excepciones, normas posteriores que postulan nuevas formas de acceso y regímenes especiales. Si bien en cada caso esto se da de un modo distinto, es posible advertir una continuidad general: las leyes marco y otras normativas generales tienden a definir el mérito como principio fundamental del sistema de empleo, y es solo posteriormente que esto se ve reorientado mediante la introducción de formas excepcionales de ingreso a la Administración Pública que no contemplan el mérito.

Más allá de las formas normativas, se advierte en la literatura que muchas/os autoras/es señalan la persistencia de este tipo de problemas en las distintas administraciones públicas. Por ejemplo, Strazza (2014) se refiere al «debilitamiento del mérito en los ingresos al SPC» de México, y Larotta Velandia (2019) plantea que en Colombia hay «más vinculaciones por mecanismos no meritocráticos». A modo de ejemplo, se analizarán estos casos en mayor detalle.

En el caso de Chile, fue a través de la institución del Servicio Civil en 2003 que se puso el foco en la definición de criterios meritocráticos para el ingreso de agentes. Sin embargo, como indican algunos autores, esto no necesariamente se cumple: «Hoy no estamos garantizando que el personal que trabaja para la administración pública sea reclutado atendiendo a su mérito y capacidad y prescindiendo de redes personales y consideraciones políticas» (Rajevic, 2018, p. 414).

En Colombia, la Ley 27 de 1992 introdujo una excepción al sistema de concursos en su artículo 22, ya que permitió que el personal del nivel territorial que ya ocupara cargos adquiriera derechos de carrera administrativa simplemente presentando documentación que acreditara su capacidad (Flórez López, 2015). Es importante indicar que esta política no puede compararse con una de regularización por dos motivos: en primer lugar, porque esta ley es la que reguló por primera vez el Sistema de Servicio Civil instaurado por la Constitución del año previo. No se puede considerar, por lo tanto, que se estuviera corrigiendo una situación anómala. En segundo lugar, debido a que el sistema elude el concurso, de manera que transgrede el principio de mérito que debe regir en toda política de profesionalización.

En México, el segundo reglamento del servicio profesional, aprobado en 2007, habilitó la creación de mecanismos de ingreso «que menoscaban los mecanismos meritocráticos» (Ascencio Aceves, 2021, p. 2), ya que permitió a cada dependencia definir las funciones propias del puesto concursado, lo que evitó que hubiera una definición clara y consensuada de idoneidad para el cargo.

2.3 Sistemas de empleo público no profesionalizado

En los países estudiados, coexisten, junto al régimen de empleo público profesional, sistemas especiales que constituyen excepciones a los criterios meritocráticos. Si bien en el apartado previo se señalaron algunas deficiencias generales de los sistemas profesionales, en este se pondrá el foco sobre el establecimiento, en forma directa, de regímenes particulares

que no pretenden funcionar bajo los parámetros «weberianos» de la burocracia pública.

En todos los casos, estos regímenes cuentan con normativas propias que ser creadas en forma posterior a la Ley Marco sobre empleo público, o ya contarse en forma excepcional dentro de esta.

En Colombia, la Ley 909 de 2004 que reglamentó el funcionamiento del servicio civil define en el artículo 21 la posibilidad de contemplar empleos de carácter temporal o temporario, cuya creación debe responder a una de cuatro condiciones posibles, a saber: necesidad de cumplir funciones que no forman parte de las actividades permanentes de la administración; desarrollo de proyectos de duración determinada; sobrecarga de trabajo por hechos excepcionales; y labores de consultoría y asesoría que duren menos de un año. Esto fue regulado más adelante mediante el Decreto 1083/2015 que, entre otras cosas, determinó que no se puede transferir personas de empleos temporarios a funciones que no correspondan con las definidas en su contratación original.

El caso de Brasil, por su parte, se destaca por tener una ley específica para la cuestión de las «contrataciones por tiempo determinado para atender necesidades temporarias de interés público excepcional»: la ley 8745/1993. Este último concepto resulta clave en esta normativa, ya que la ley enumera una serie de situaciones de «interés público excepcional» que habilitan la realización de contratos temporales: situaciones de calamidad pública, emergencias de salud pública, realización de censos, contratos de docentes sustitutos o extranjeros, actividades de las fuerzas armadas en el sector industrial o de demarcación territorial, emergencias ambientales, entre otras.

En México, el régimen temporario se haya definido en la misma Ley SPC, cuyo artículo 34 expresa que se puede autorizar el nombramiento temporal de personal

en casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.

En Chile, la normativa contempla múltiples figuras de empleo por fuera del servicio civil, en particular a partir de la Ley 18.834 de Estatuto Administrativo. Se destaca el caso de los «funcionarios a contrata», que no acceden por concurso de méritos, que pueden representar hasta el 20 % del total. Asimismo, existe el caso de «contratación de personas naturales a honorarios para tareas accidentales y específicas». Sin embargo, como indica Rajevic (2018), diversas excepciones realizadas a lo largo de los años permitieron que estos casos excepcionales pasaran a representar una proporción significativa y creciente del empleo público chileno.

Finalmente, el caso peruano contempla la contratación directa sin concurso y por un período determinado en tres casos: personas de confianza del/la funcionario/a; suplencias temporales; incremento extraordinario de actividades. Esta última categoría incluye situaciones excepcionales similares a las consideradas en los demás países (Boyer Carrera, 2019).

Como se puede observar, en todos los países existen excepciones que habilitan la contratación de personal público por fuera de los sistemas de servicio civil profesional, es decir, eludiendo los criterios meritocráticos. Por una parte, es posible comprender que algunas de las situaciones

extraordinarias indicadas por la legislación pueden requerir el ingreso de agentes por un tiempo determinado, lo que justifica la necesidad de estos sistemas. Sin embargo, por otra parte, la literatura señala que en muchos casos estas excepciones son empleadas para evitar las altas exigencias del sistema profesional, y se utilizan en forma mucho más extendida de lo que se consideraba originalmente. En efecto, muchas veces agentes que ingresan en forma temporal terminan manteniendo sus posiciones por muchos años, sin que se regularice su situación.

2.4 Sistemas de Alta Dirección Pública

El último elemento de esta comparación concierne a los sistemas de Alta Dirección Pública (ADP). Estos son los cargos directivos o los sectores más elevados de la burocracia estatal que funcionan a modo de «bisagra» entre el poder político y el resto del funcionariado (Macco, 2019). Se trata de un segmento del personal que suele contar con un régimen especial, debido a rol particular que ocupan en la estructura estatal, si bien esta varía ampliamente de país en país. En los cuatro casos tomados, existe un sistema de ADP establecido.

En Colombia, la Ley 909 de 2004 define como cargos de gerencia pública a aquellos «que conlleven ejercicio de responsabilidad directiva en la administración pública de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial» (artículo 47). Resulta significativo que, de acuerdo a la normativa, estos cargos son de libre nombramiento y remoción, y por lo tanto no acceden mediante concurso de méritos.

En cuanto a Brasil, la ADP está formada por dos elementos: Dirección y Asesoramiento Superior (DAS) y las Funciones Oficiales del Poder Ejecutivo

(FOPE) (Bilhim, 2019). No se requiere que las personas que acceden a cargos de este tipo realicen ningún tipo de concurso, al igual que en Colombia. En el caso de la DAS, el ingreso es posible, vía nombramiento de una/un agente superior, para cualquier persona, mientras que a las FOPE solo pueden acceder personas ya vinculadas a la Administración Pública Federal.

En el caso mexicano, se considera que la totalidad del Servicio Profesional de Carrera, que abarca todos los cargos de conducción y mandos medios, forma un sistema de ADP. Como indican Iacoviello *et al.* (2017), la reforma que consolidó este sistema en 2003 se enfocó en un sector limitado de cargos jerárquicos, si bien tuvo la intención de extenderse más adelante al resto del empleo público.

Por su parte, Perú cuenta con un Cuerpo de Gerentes Públicos, establecido por el Decreto Legislativo 1024 de 2009. Se trata de agentes que ocupan altos puestos de dirección y gerencias de mando medio, seleccionados mediante concursos públicos. La creación de este Cuerpo representa un esfuerzo importante en el sentido de la profesionalización del empleo público en este país.

En Chile, para concluir, el Sistema de Alta Dirección Pública fue constituido en 2003, mediante la ya citada Ley 19.882 de Nuevo Trato Laboral. De acuerdo con una publicación de la Dirección Nacional de Servicio Civil (s.f.) de ese país, el propósito del Sistema es «... dotar a las instituciones del gobierno central —a través de concursos públicos y transparentes— de directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad». En 2015, llegó a tener un total de 1256 cargos distribuidos en 115 organismos (Alfaro Carvajal, 2015).

Como se ha observado (Iacoviello *et al.*, 2011; Chudnovsky, 2017; Macco, 2019), el desarrollo de sistemas de ADP en Latinoamérica es desigual: los regímenes abarcan funciones diversas, cantidades muy disímiles de agentes y seleccionan a los cargos ya sea por concurso de méritos o por nombramiento discrecional. Asimismo, se observa que la profesionalización del empleo público mediante la implementación de sistemas de este tipo ha sido ponderada en distintos países, y que en ellos se busca avanzar hacia burocracias estatales más capaces mediante la creación de cuerpos directivos o gerenciales más eficientes y eficaces. A continuación, se incluye una tabla en donde se resume la comparación realizada, que servirá para dotar de un contexto regional al análisis del caso argentino, realizado en el próximo apartado.

Tabla 1. Resumen comparativo de la profesionalización del empleo público en cuatro países de la región latinoamericana

Dimensión/país	Brasil	Colombia	México	Perú	Chile
Principal normativa de empleo público	Constitución (1988), Ley 8112 (1990), Decreto 9739 (2019)	Constitución (1991), Ley 27 (1992), Ley 909 (2004)	Ley SPC (2003), 2.º Reglamento (2007)	Ley 28.175 (2004), Ley 30.057 (2013)	Ley 19.882 (2003), Ley 20.955 (2016)
Criterios de mérito en el ingreso	Establecidos por la Constitución, no reglados en la normativa posterior vigente	Establecidos por la Constitución. La Ley 27 definió excepciones significativas	Definidos por la Ley SPC para el ingreso y el ascenso. El 2.º Reglamento habilitó excepciones	Definidos por la normativa e interpretados por el Tribunal Constitucional	Definidos por la normativa de 2003
Sistemas no profesionales	Por proyectos determinados, consultoría o sobrecarga de trabajo	Por «interés público excepcional»	Por alteración del orden social, los servicios, la salud o el ambiente	Para personal de confianza, suplencias e incremento extraordinario de actividades	Hasta 20 % de «funcionarias/os a contrata»

Dimensión/país	Brasil	Colombia	México	Perú	Chile
Sistemas de Alta Dirección Pública	Gerencia Pública. De libre nombramiento y remoción	Dirección y Asesoramiento Superior y Funciones Oficiales del Poder Ejecutivo. Nombramiento discrecional	Servicio Profesional de Carrera	Cuerpo de Gerentes Públicos. Ingreso por concurso de méritos	Sistema de Alta Dirección Pública. Ingreso por concurso de méritos

Fuente: elaboración propia

La profesionalización del empleo público en la Argentina: un abordaje histórico

En este apartado, se presenta una historia resumida de las políticas orientadas a la conformación de una planta de empleo público profesional en la Argentina. Esto incluye medidas de capacitación y formación, reglamentaciones sobre la organización de los puestos de trabajo, la implementación de sistemas de carrera, entre otras alternativas. El propósito es dotar de un contexto sociopolítico al Plan de Regularización que se estudiará en el siguiente apartado, mediante una presentación de los principales hitos ocurridos a lo largo de la historia. Esta periodización se divide en dos partes: la primera contiene los desarrollos ocurridos entre el período de Organización Nacional y la dictadura cívico-militar concluida en 1983, mientras que la segunda incluye los avances más recientes, desplegados desde la restauración democrática hasta el presente.

3.1 Del nacimiento de la burocracia pública al primer Régimen Básico de la Función Pública (1853-1983)

La Argentina comenzó el complejo proceso de dotarse de una burocracia pública profesional a partir de la etapa de la Organización Nacional. Este período, que se inicia con la Constitución de 1853, estuvo orientado a la conformación básica de la república federal y al desarrollo de las guerras

civiles entre las fuerzas unitarias y federales. Esto requería de la construcción de burocracias públicas que se ocuparan de los principales servicios. En las últimas dos décadas del siglo XIX —en particular con las presidencias de Avellaneda y Roca, y la hegemonía del Partido Autonomista Nacional— empezó la construcción de una planta pública con mayor estabilidad.

A fines de siglo, el personal estatal era principalmente masculino y se concentraba mayoritariamente en los ministerios de Interior, de Guerra y de Marina. En esta etapa, se consolidaron los salarios, de nivel medio, y comenzó el desarrollo de un sistema de primas por clasificación y antigüedad, lo que puede considerarse el primer intento de promoción de una carrera administrativa en el país (Salvatore y Salas Arón, 2021). En las primeras décadas del siglo XX, la cuestión de los servicios públicos (principalmente educación y salud) cobró una importancia creciente, lo que implicó la conformación de burocracias expertas (Salvatore, 2016) que se ocuparon de estas temáticas.

La siguiente fase de transformaciones relevantes en esta materia se dio a mediados de siglo, durante los dos primeros mandatos de Juan Domingo Perón. La llegada al Gobierno del peronismo reorientó el Estado hacia un rol interventor más marcado. Se observan dos fases dentro de este período: una primera etapa, entre 1946 y 1950, de crecimiento del empleo público; un segundo período, desde 1951 hasta 1955, en la que el Segundo Plan Quinquenal y la política de estabilización económica impulsaron una mayor «racionalidad burocrática», por la que se incorporaron al Estado elencos técnicos y se reorganizaron los ministerios (Rougier y Stawski, 2013). Un ejemplo de esto es la creación de la Oficina Nacional de Racionalización, primera estructura estatal dedicada directamente a la gestión del empleo público, en 1951.

En 1957, se produjo un nuevo hito en el proceso de institucionalización del empleo público: la sanción de una nueva Constitución. A través de ella, se buscó abandonar la Carta Magna de 1949, que había sido impulsada por el peronismo. El nuevo documento buscó reunir parte de la legislación laboral incluida en el anterior en su artículo 14 bis, que además incorporó la protección de «la estabilidad del empleo público». Este es el primer antecedente de una medida de este tipo, y sienta las bases para todos los desarrollos posteriores en materia de carrera administrativa. En ese año, además, se constituyó el Servicio de Asesoramiento y Estudios Técnicos en Administración Pública (SAETAP), área que centralizó las temáticas asociadas a la función pública.

El año siguiente, se creó, mediante el Decreto 5380, el primer Escalafón de Personal Civil de la Administración Pública Nacional, esto es, el primer sistema de organización de las/os agentes públicas/os (Chudnovsky y Doussett Farjat, 2016). También en 1958, el SAETAP fue reemplazado por el Instituto Superior de Administración Pública (ISAP), que funcionó durante doce años, si bien su alcance fue limitado (Doberti *et al.*, en prensa). En los años sesenta, las políticas de empleo público se orientaron hacia su reducción y descentralización, una tendencia que será replicada unas décadas más adelante (Orlansky, 1989).

La siguiente ola de cambios se produjo durante los años setenta. En 1973, se creó el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), que se convirtió en la principal institución orientada a la capacitación del personal público y al desarrollo de estudios sobre el Estado y las políticas públicas. En ese mismo año, mediante el Decreto 1428/1973, se aprobó un nuevo Escalafón del Personal Civil que reemplazó el creado en 1958. Este dividía al personal de acuerdo a tres criterios: agrupamiento (administrativo, profesional, técnico, mantenimiento y producción, servicios generales,

profesional asistencial y sistema de computación de datos); tramo (personal de subgrupo [menores de edad], personal de ejecución, personal de supervisión y personal superior); y escalafón (24 categorías para mayores de edad y 4 para menores).

Durante el gobierno de facto, autodenominado «Proceso de Reorganización Nacional», se realizaron nuevos desarrollos asociados a un proyecto que buscaba desplegar significativas reformas económicas a la par de un plan sistemático de represión y exterminio de la disidencia política. Esto implicaba una reestructuración del aparato estatal. En este contexto, debe comprenderse la creación de una Subsecretaría de la Función Pública en 1977 y el establecimiento del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, la primera legislación marco sobre empleo público en el país, creada en 1980 (Chudnovsky y Doussett Farjat, 2016).

3.2 Las nuevas reformas de la Administración Pública (1983-presente)

Con la restauración democrática en 1983, la cuestión de la reforma del Estado y la Administración Pública cobró un rol central para los diversos gobiernos. El entonces presidente, Raúl Alfonsín, colocó la profesionalización del sector público en el centro de su discurso y promovió una serie de medidas clave en este sentido, en particular la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG), un grupo de agentes de elite que debía construir una Alta Dirección Pública de gran eficacia y eficiencia. Asimismo, se intentó reestablecer el sistema de concursos para el acceso a la administración pública. Estas políticas fueron impulsadas desde la Secretaría de la Función Pública, nivel al que fue elevado en 1987 el

organismo. Muchas de estas reformas quedaron truncas; el CAG, por ejemplo, solo formó cuatro camadas.

Bajo el gobierno de Menem, se desarrolló una serie de reformas estructurales que buscaron reducir el rol interventor del Estado y su tamaño, en el marco del Consenso de Washington, asociado a una política económica ortodoxa. Esto tuvo su primera forma en las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (Ley 23.696 y Ley 23.697, respectivamente), y la posterior descentralización de la educación media y de diversos hospitales públicos, que llevaron a que el empleo público pasara a estar concentrado mayoritariamente en las provincias y ya no en el Estado nacional (Orlansky, 1997).

En 1991, se creó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), que reestructuró por completo el sistema escalafonario con el objetivo expreso de constituir un servicio civil de carrera (Decreto 993/1991). Esta fue la principal medida de profesionalización del empleo público tomada hasta ese momento en la Argentina. El SINAPA realizó profundos cambios en la organización y gestión del empleo público, en múltiples niveles:

- Clasificó los puestos de trabajo en tres agrupamientos (general, científico-técnico y especializado), así como en grados y niveles.
- Estableció que la cobertura de vacantes se realiza mediante la convocatoria de concursos de mérito basados en el principio de idoneidad.
- Introdujo una carrera administrativa que incluye ascenso vertical y horizontal. El primero se realiza mediante concursos y el segundo a través de evaluaciones de desempeño y créditos de capacitación.

Sin embargo, este sistema contiene algunas limitaciones específicas. Morano (2010) las resume en tres ejes principales: incumplimiento de los principios de generalidad y universalidad, que impiden que abarque a la totalidad del funcionariado; deficiencias del sistema de movilidad, que se considera poco flexible y carente de una estructura remuneratoria asociada a los resultados; y falta de integración entre los subsistemas de empleo y de alineación estratégica de la gestión de recursos humanos.

Esta política se dio en el marco de una significativa reducción del personal, no solo en las empresas estatales que luego serían privatizadas, sino también en la administración centralizada (Duhalde, 2010). A su vez, el congelamiento de vacantes implementado a partir de 1994 (Decreto 1545/1994) tuvo efectos muy significativos, en la medida en que abrió el camino para el crecimiento exponencial de las contrataciones temporales, más precarizadas (Zeller, 2004).

Asimismo, en 1992 se aprobó la Ley 24.185 de Convenciones Colectivas de Trabajo, mediante la cual se realizó el primer Convenio Colectivo de Trabajo General (CCT) que institucionalizó la participación de las organizaciones sindicales del personal público en la regulación laboral. Sin embargo, solo una de estas entidades participó: la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), pero no la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). En este mismo año, se creó el Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP), un ente orientado a coordinar las políticas entre el Estado nacional y las provincias que continúa vigente en el presente.

En los años siguientes, se comenzó a realizar convocatorias para concursos que buscaban cubrir los cargos del SINAPA. Esto tuvo un alcance más limitado del proyectado, y se redujo significativamente entre 1994 y 1996 (Chudnovsky y Doussett Farjat, 2016). Debido a los recortes presupuestarios,

este régimen convivió desde un inicio con modalidades de contratación transitoria, que fueron autorizadas legalmente a través del Decreto 92/1995.

La segunda fase de reformas se inició luego de la sanción de una nueva Constitución nacional en 1994 y de la reelección de Menem en el año siguiente. La nueva Carta Magna creó la Jefatura de Gabinete como área coordinadora del trabajo de los ministerios, a la que se trasladó la Secretaría de la Función Pública. En 1996, se sancionó la Ley de Ejecución de Presupuesto y Reorganización Administrativa (Ley 24.629) que buscó avanzar en la reducción de las plantas de personal; al mismo tiempo, se buscó volver a avanzar en la apertura de concursos (Orlansky, 2001). En 1999, se aprobó la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (Ley 25.164) que reemplazó al sistema establecido en 1980. Esta legislación continúa vigente y logró unificar en un cuerpo legal toda la normativa sobre empleo público.

Durante los próximos años, la Argentina se vio inmersa en una crisis económica de gravedad ascendente, que tuvo su apogeo entre diciembre de 2001 y enero de 2002, cuando se produjo un estallido social mientras el país entraba en cesación de pagos de su deuda externa. Esta situación condicionó las decisiones tomadas en materia de política pública, en particular en el caso de la gestión pública. En 2001, se impulsó un Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional, que se orientaba a continuar la política de reducción de puestos y estructuras, pero no pudo terminar de aplicarse (Chudnovsky y Doussett Farjat, 2016). Ese mismo año, el presupuesto congeló las vacantes y creó el Sistema de Retiro Voluntario (Ley 25.237) que tenía el objetivo de reducir más de 100.000 puestos de trabajo, pero solo alcanzó a 6280 agentes.

La agenda de reformas fue retomada a partir de 2003, bajo los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. En esta etapa, las políticas de profesionalización se orientaron particularmente a fomentar la participación de las/os agentes, a través de sus organizaciones gremiales representativas, en las decisiones en materia de gestión del empleo público. Un ejemplo de esto es la reglamentación del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap) mediante el Decreto 214/2006. El FoPeCap había sido creado en 1999, pero no fue puesto en funcionamiento hasta siete años más tarde. Se trata de un fondo administrado por los sindicatos en conjunto con el Gobierno federal que habilita becas y programas de capacitación y se ha convertido en un factor clave para la formación del personal.

El principal hito de este período, sin embargo, se dio en 2008, cuando se realizó el segundo CCT y el SINAPA fue reemplazado por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Resulta destacable que, en esta oportunidad, el CCT fue firmado por ambos sindicatos, a diferencia del anterior. Fue este Convenio el que instauró el SINEP, lo que implica una diferencia significativa respecto del SINAPA, que había sido implementado mediante un decreto. En este caso, la reforma del sistema de empleo fue producto de una negociación entre el Estado y las organizaciones representativas de las/os trabajadoras/es, es decir que fue una coproducción y no una decisión tomada unilateralmente (Morano, 2010; Romero, 2019).

El nuevo sistema implicó algunos cambios: incorporó al agrupamiento y el nivel un tercer elemento de la carrera, el tramo (general, intermedio o avanzado), con el fin de fomentar el desarrollo de capacitaciones más allá de los requisitos mínimos. Asimismo, añadió un nuevo agrupamiento (el profesional) y aumentó los requisitos mínimos para ingresar a cada nivel. Por último, creó el concepto de *orientación*, con el propósito de reconocer

itinerarios específicos de ciertas funciones, lo que permite desarrollar carreras particulares dentro del Estado (Morano, 2010).

Estos cambios indican un relativo avance en la profesionalización del empleo público, al desarrollar más las posibilidades de movilidad horizontal y vertical en la carrera, y promover la capacitación del personal. De acuerdo con Luxardo (2018), sin embargo, el SINEP es un *sistema híbrido* que combina características de los sistemas de carrera y de empleo, ya que solo en un 30 % de los casos permite que el acceso a cargos no sea abierto a la ciudadanía, sino que se cubra con agentes que ya pertenecen al sistema. En efecto, puede considerarse en general al SINEP como un sistema que facilitó la regularización del personal transitorio, una contribución significativa para corregir las situaciones anómalas que persisten en el empleo público (Salas y Wegman, 2016). En este sentido, de acuerdo con Chudnovsky y Doussett Farjat (2016), el Estado buscó «desprecarizar» las contrataciones por monotributo al trasladarlas a una modalidad de contratación específica de la Ley Marco que es equivalente al escalafón SINEP, con la excepción de la estabilidad en el empleo.

Un factor muy relevante para la etapa 2003-2015 es el incremento en la dotación de las estructuras estatales, en torno a un 40 %, que se ve explicado tanto por un crecimiento de la planta permanente como por un aumento (más significativo) de las contrataciones temporarias (Doussett Farjat, 2015; Chudnovsky y Cafarelli, 2018). En este sentido, se observa una cierta heterogeneidad entre las diversas áreas de la administración pública en términos de regularización del empleo. Por ejemplo, en los ministerios de Desarrollo Social; de Ciencia, Tecnología e Innovación; y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la incorporación a la planta permanente entre 2010 y 2015 representó más de dos tercios del total de la dotación (Fihman, 2020).

A partir de la implantación del nuevo sistema, se buscó avanzar con el desarrollo de concursos para el ingreso a la carrera. Ciertas investigaciones (Luxardo, 2018) han revelado que estos han cumplido un rol de «regularización», en el sentido de corrección de irregularidades mediante la incorporación a la planta permanente del personal con contratación temporaria. En este sentido, se observa una continuidad de esta política con el Plan de Regularización que se estudiará en el próximo apartado.

La política de concursos se amplió entre 2017 y 2019, con la apertura de estos procesos para el nivel directivo, que no se había desarrollado en los últimos años, pese a que el SINEP los habilitaba (Salas y Wegman, 2016). Sin embargo, algunos autores (Luxardo, 2022) consideran que «existen fuertes indicios de la continuidad de un elevado grado de discrecionalidad en la selección de los ocupantes de los cargos directivos» (p. 136). Como se advierte, el desarrollo de concursos abiertos a la ciudadanía no es garantía de una mayor transparencia efectiva.

Asimismo, es preciso notar que la orientación principal de la política de empleo público bajo la administración Macri se basó en la reducción numérica de la planta estatal. En efecto, por un lado, se produjo un número elevado de despidos bajo la perspectiva de un proceso de «modernización» impulsado por un ministerio que llevó ese nombre (Fernández Massi y Belloni, 2016). Por otro lado, con el mismo propósito, también se empleó el sistema retiros voluntarios. Todo esto fue conducido a través de medidas como el Plan de Modernización del Estado y el Programa de Análisis y Programación de Dotaciones (Reartes y Pérez, 2018).

De acuerdo con Blutman y Hoya (2019), esta reducción se ubicó en torno a 34.000 puestos de trabajo, cerca del 8 % del total. Pero los autores realizan una aclaración altamente significativa: «Si bien se observa una caída en la

cantidad de puestos laborales en la Administración Pública Central desde 2016, simultáneamente se aprecia un aumento del personal jerárquico, como resultado de la expansión de la estructura administrativa en los primeros años de la gestión» (p. 56). Esto puede asociarse, asimismo, con la aprobación de un régimen de Alta Dirección Pública creado en noviembre de 2019, que no llegó a ser implementado (Decreto 788/2019).

En otras palabras, puede considerarse a este período como un ejemplo de las consecuencias de no contar con una política planificada de regularización: si bien en estos años se iniciaron concursos de tipo interno, estos no estuvieron enmarcados en un Plan de Regularización, sino en una política abocada a la reducción del empleo público.

Figura 1. Línea de tiempo de las principales políticas de empleo público (1983-2022)

1983	
1984	
1985	Creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales
1986	
1987	Creación de la Secretaría de la Función Pública
1988	
1989	
1990	
1991	Aprobación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)
1992	Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo Creación del Consejo Federal de la Función Pública

1993	
1994	La Reforma Constitucional introduce la Jefatura de Gabinete de Ministros
1995	Reglamentación de las contrataciones transitorias en la Administración Pública Nacional
1996	Ley de Ejecución del Presupuesto y Reorganización Administrativa
1997	
1998	
1999	Ley Marco de Regulación del Empleo Público Creación del Fondo Permanente de Recalificación Laboral (FoPeCap)
2000	
2001	Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional Creación del Sistema de Retiro Voluntario
2002	Reglamentación de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (Decreto Reglamentario 1421/2002)*
2003	
2004	
2005	
2006	Reglamentación del FoPeCap Homologación del Convenio Colectivo de Trabajo 2006 (Decreto 214/2006)
2007	
2008	Aprobación del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) en reemplazo del SINAPA
2009	Inicio del llamado a concursos bajo el SINEP
2010	
2011	
2012	
2013	
2014	
2015	Creación del Ministerio de Modernización
2016	Plan de Modernización del Estado Programa de Análisis y Programación de Dotaciones

2017	
2018	
2019	Aprobación del nuevo Régimen de Alta Dirección Pública Creación de la Secretaría de Gestión y Empleo Público
2020	
2021	Plan de Regularización del Empleo Público Plan de Fortalecimiento del Personal de Organismos de Ciencia y Tecnología
2022	Régimen de Valoración por Evaluación y Mérito Régimen de Readecuación Voluntaria de Grados Régimen de Dirección Pública Readecuación del Convenio Colectivo al Convenio 190 de la OIT

* Este decreto incluye, en su artículo 9, la regularización de la situación del personal que pertenece al régimen de monotributo.

Fuente: elaboración propia

4

El Plan de Regularización del Empleo Público: contexto y perspectivas

4.1 Normativa y aspectos generales

El Plan de Regularización del Empleo Público fue iniciado en mayo de 2021, a través de la Decisión Administrativa 449/2021. Sin embargo, esto debe concebirse no solo como el comienzo de una política, sino también como la culminación de un proceso iniciado en 2019. Una serie de antecedentes clave deben ser mencionados para comprender correctamente los fundamentos del Plan.

El primer paso fue dado en diciembre de 2019, a través del Decreto 39/2019. Este instrumento legal, además de convocar a una reunión de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, instruyó a las/os titulares de las reparticiones estatales a revisar sus procesos concursales y de selección de personal. Esta fue una primera instancia de revisión de la situación del empleo público, profundizada por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros en 2020 a través de su Resolución 48/2020. Esta acta (el segundo antecedente clave) requirió que las distintas jurisdicciones y organismos efectuaran un análisis acerca de la situación del personal público de contrataciones en relación de dependencia de

acuerdo con la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional o con la Ley de Contrato de Trabajo y su antigüedad en el cargo.

Estos dos pasos previos fueron imperativos para la planificación de la política de empleo público y dieron lugar, así, al Plan de Regularización. Este consiste en la apertura de procesos de selección para el ingreso a la planta permanente de la Administración Pública Nacional para agentes que pertenezcan, hace diez años o más en el caso del agrupamiento general y cinco o más en el profesional, a contrataciones en relación de dependencia de acuerdo con la Ley Marco o Ley de Contratos de Trabajo, en todos los organismos y jurisdicciones estatales. En otras palabras, busca hacer cumplir la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (Ley 25.164), que indica en el artículo 9 de su Anexo que las contrataciones temporarias solo pueden aplicarse para puestos temporarios que no puedan ser cubiertos por la planta permanente.

Esta medida es de regularización en la medida en que busca corregir una situación anómala y que viola la normativa vigente, y, en este sentido, forma parte de una política de profesionalización sin representarla en su totalidad. Un carácter particularmente relevante es el hecho de que los concursos abiertos son de carácter interno, solo habilitados para aquellas personas que son parte de contrataciones con asignaciones transitorias dentro del propio organismo o jurisdicción, y no a toda la ciudadanía. Esto puede ser considerado como opuesto a algunos criterios de la profesionalización, pero también es preciso tener en cuenta que los mencionados criterios representan necesidades ideales, en muchos casos contradictorias. En tal caso, se justifica el desarrollo de procesos de selección cerrados debido al ya citado incumplimiento de la Ley Marco. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el Plan fue consensuado entre el Estado nacional y las dos entidades gremiales representantes de las/os empleadas/os de la

APN, (la Unión del Personal Civil de la Nación [UPCN] y la Asociación de Trabajadores del Estado [ATE]). A su vez, lo que resulta más relevante, esta política cumple con las disposiciones del acuerdo paritario firmado por estas partes en 2016.

El Plan se desarrolla en múltiples etapas, mediante las cuales se busca ir cubriendo sucesivamente al personal de contrataciones en relación de dependencia. Hay dos factores que resultan cruciales en este sentido. El primero de ellos tiene que ver con el criterio principal para la selección de las personas habilitadas a pasar por el proceso de selección para el ingreso a la planta permanente. Para esto, se dispuso como parámetro objetivo la antigüedad, aplicado a la totalidad de reparticiones de la APN. Esto quiere decir que cualquier agente que cumpla con un mínimo de años en contrataciones en relación de dependencia, más allá de la jurisdicción u organismo en el que se desempeñe y sin tener en cuenta otros factores, puede regularizar su situación. En la primera etapa, iniciada por la Decisión Administrativa 449/2021, esto refería al personal con diez o más años de antigüedad, dentro del agrupamiento general del SINEP, mientras que las fases siguientes aplican a los agrupamientos restantes. La definición de este criterio objetivo permite evitar toda arbitrariedad o discrecionalidad en la selección del personal. Además, la normativa citada incluye un anexo que detalla la cantidad de vacantes abiertas en cada repartición del Estado.

El segundo factor es la centralización de la medida. En lugar de solicitar a cada uno de los organismos y jurisdicciones estatales que desarrollen sus propios procesos de detección de vacantes y selección de personal, el Plan es ejecutado en forma transversal a través de la Secretaría de Gestión y Empleo Público. Esto permite evitar desequilibrios en el desarrollo de la regularización, que podrían deberse a las capacidades administrativas disímiles de las diversas reparticiones.

El primer paso, como indica la Secretaria Ana Castellani,

... es tomar la decisión política, esto implicaba hacer un relevamiento de las personas en cada jurisdicción de la APN que tenían esos requisitos. (...) Eso implicó después realizar un segundo paso jurídico, que es pedir el descongelamiento de esas vacantes al jefe de Gabinete, [que] en ese momento era Santiago Cafiero. Y el trabajo con [la secretaría de] Hacienda, codo a codo, para chequear el financiamiento de esas vacantes (A. Castellani, comunicación personal, 7 de marzo de 2023).

El relevamiento inicial determinó que 37.000 agentes de la APN tienen designación transitoria. Esto representa cerca del 10 % del total del personal público. La primera etapa del Plan de Regularización se orientó a las/os agentes del agrupamiento general con diez o más años de antigüedad e implicó la apertura de 10.442 vacantes. La fase orientada al agrupamiento profesional implementó un límite de cinco años de antigüedad. Esta etapa fue iniciada por la Decisión Administrativa 1086/2022, y se abrieron en ella 11.172 vacantes. Resulta significativo indicar que el último proceso de concursos para este agrupamiento había sido realizado en 2014, lo que muestra la necesidad de una política de regularización.

Un elemento particularmente relevante de este proceso ha sido su digitalización. En efecto, los primeros relevamientos y la planificación de la política de regularización se desarrollaron en el marco de las medidas de aislamiento implementadas en 2020 y 2021, en el marco de la pandemia de COVID-19. Para la Administración Pública Nacional, esto implicó específicamente el despliegue de modalidades de trabajo remoto que no habían sido utilizadas previamente. La consecuencia de esto fue un importante aprendizaje organizacional que se vio expresado, entre otras

formas, en una nueva concepción sobre las posibilidades de realizar ciertos procesos administrativos a distancia.

En consecuencia, la Secretaría de Gestión y Empleo Público tomó la iniciativa de desarrollar una reforma integral de la plataforma Concursar², que pasó a denominarse Concursar 2.0 y a conformar un verdadero sistema informático, no solo para la publicación de información, sino para el desarrollo mismo de varias etapas del concurso. En años anteriores, este tipo de procesos contaba con un paso en línea: la carga de datos personales por parte de las/os agentes, bajo la forma de una declaración jurada, que luego tenía como contrapartida la entrega de documentación en persona. Esto incluía, principalmente, los antecedentes académicos y laborales, y requería de extensas horas de atención al público, así como de gastos elevados en papel debido a la cantidad de copias que debían ser adjuntadas. Esto se ve evitado con la implementación de la plataforma, ya que esta permite enviar la documentación al mismo tiempo que la declaración jurada, lo que implica grandes ahorros y un manejo del material documental más sencillo, tanto para quienes acceden a los concursos como para quienes se ocupan de su desarrollo. La principal consecuencia ha sido una significativa reducción en los tiempos, que permite que los concursos desarrollados en el marco del plan tengan una duración aproximada de cuarenta días.

Este es solo el primer paso en el desarrollo de la digitalización, que se ha implementado en forma completa a lo largo de 2022. Durante 2023, la Secretaría buscará avanzar con otros pasos de los procesos de la selección, con el fin de informatizarlos en forma completa. Esto permitirá, asimismo, contar con información sistematizada acerca de las personas

2 Para visitar el portal, ingresar a <https://conkursar.miportal.gob.ar/>

que participan de los concursos, lo que es una precondition necesaria para el fortalecimiento de la eficiencia organizacional.

4.2 Desarrollo de los procesos de selección

En términos generales, es posible descomponer el desarrollo de un proceso de selección del Plan de Regularización en seis pasos consecutivos. Cada uno de ellos cuenta con procedimientos administrativos particulares ajustados a la normativa de la Secretaría de Gestión y Empleo Público y a los Convenios Colectivos de Trabajo firmados. Este desarrollo es regido por el Reglamento de Selección para el Personal del SINEP (Resolución 342/2019).

Una vez realizado el relevamiento y la asignación de vacantes a cada jurisdicción y organismo, comienza el proceso propiamente dicho. El primer paso es el descongelamiento de las vacantes, por el que se crean los cargos y se asigna el presupuesto requerido por cada uno de ellos.

En segundo lugar, comienza la convocatoria. En este punto, la Secretaría se pone en contacto con cada jurisdicción y organismo para que estos puedan empezar a desarrollar el proceso de generación del expediente de concurso. Para esto, se envía una guía metodológica que asiste a la repartición en la tramitación del acto. Este es un ejemplo de cómo se combina la centralización del Plan de Regularización en el área de la Secretaría de Gestión y Empleo Público con el desarrollo de la política en cada ámbito del Estado.

Esta etapa también incluye otro acto administrativo: la designación del Comité de Selección y su coordinadora/or. En cada repartición, estos

comités están a cargo del desarrollo del proceso de selección e incluyen a cinco miembros designados por la Secretaría³, así como a un grupo de veedoras/es (en representación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad; y de las dos entidades gremiales de la APN, la Unión del Personal Civil de la Nación y la Asociación de Trabajadores del Estado). La figura de la/el coordinadora/or (que tiene asimismo a una/un alterna/o) es de creación reciente, y tiene como propósito concentrar en una sola persona el trabajo específicamente administrativo para que el Comité pueda ocuparse de las cuestiones técnicas de la selección.

A continuación, se publican las bases del concurso, lo que incluye los criterios y parámetros que serán contemplados para elegir al personal que ocupará los cargos descongelados. Esto permite comenzar la inscripción: en este punto, las/os agentes pueden anotarse en cada concurso, y se genera el acta de postulantes. Se establece, asimismo, un cronograma tentativo de plazos y se publican las guías de estudio para las evaluaciones técnicas.

La cuarta etapa es el proceso de selección propiamente dicho. Esta puede dividirse, a su vez, en tres partes. La primera es la evaluación de antecedentes curriculares y laborales: se debe ingresar al portal Concursar, realizar la declaración jurada y adjuntar la documentación. Asimismo, cada agente puede comprobar si los datos cargados fueron corroborados y, en caso de que haya un error, realizar las correcciones correspondientes. Para este punto, se realiza una grilla de valoración de antecedentes, que asigna puntajes de acuerdo al cargo postulado. La grilla debe ser aprobada por

3 Estos deben incluir dos especialistas con conocimientos, experiencia y antecedentes vinculados al perfil requerido, una/un representante de la Secretaría de Gestión y Empleo Público y una/un representante de la jurisdicción u organismo. El último puesto es completado por la/el directora/or si se trata de una repartición dependiente de una dirección nacional o general, o bien por otra/o representante de la unidad.

el Comité; la Secretaría busca automatizar esta parte del proceso como parte de la digitalización de los concursos.

Una vez se ha validado apropiadamente esta información, se da inicio a la segunda parte, la evaluación técnica sustantiva. Esta se desarrolla en modo virtual y remoto, en el caso del agrupamiento general, y de forma presencial, para el agrupamiento profesional. Esta evaluación es realizada en una plataforma específica que utiliza el sistema Moodle. El examen consiste en una serie de preguntas de opción múltiple y puede ser realizado desde cualquier computadora, teléfono u otro dispositivo con conexión a internet.

La tercera parte, que aplica solo a algunos niveles del agrupamiento general y la totalidad del profesional, es la evaluación del perfil psicológico. Esta etapa es diseñada por el Gabinete Psicológico de la Subsecretaría de Empleo Público, que establece una serie de parámetros en base al perfil y los requerimientos del puesto específico, y desarrolla sobre esta base los exámenes.

Finalizada la evaluación de los/os aspirantes, se procede con la quinta etapa: la elaboración del orden de mérito. En esta acta, se listan las personas que participaron de un concurso determinado con sus respectivas puntuaciones. En esta etapa, el orden de mérito es publicado en el Boletín Oficial. Desde esta fecha, comienza un plazo de quince días en los que es posible anteponer recursos en caso de que se considere que ha habido un error en el proceso.

Una vez que ha concluido este plazo, se pasa a la sexta y última etapa del proceso de selección: la designación. Una vez que se ha publicado el acta del orden de mérito, se genera un expediente de designación que es

vinculado a la mencionada acta. En este paso final del proceso, se vuelve a entablar un vínculo con la repartición específica donde se ha abierto la vacante: el expediente es enviado a esta jurisdicción u organismo para que su área de personal o recursos humanos complete el proceso de designación.

Al igual que en el comienzo del proceso, la Subsecretaría de Empleo Público presta asistencia a las jurisdicciones y organismos para el desarrollo correcto de la designación. Además de trabajar en vinculación directa con las áreas internas de recursos humanos, a las que ofrece capacitación y envía una guía que describe con detalle el procedimiento administrativo requerido, también se ocupa de optimizar los plazos de la tramitación. Desde que se notifica la designación, el/la agente tiene treinta días para comenzar a prestar servicios; pasado este tiempo, si esta/e no lo hizo, se designa a la persona siguiente en el orden de mérito.

En este punto, con la designación, concluye el proceso de selección. Se abre, entonces, la fase de obtención de la estabilidad en el cargo, que forma parte de la carrera administrativa, a cargo de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP). La estabilidad efectiva se cumple un año después de la designación, y es preciso realizar dos evaluaciones de desempeño: la primera, a los seis meses, y la segunda, al año.

4.3 Perspectivas de la regularización del empleo público e impacto sobre la política de profesionalización

Las convocatorias a procesos de selección abiertas durante 2021 y 2022, en el marco del Plan de Regularización del Empleo Público, afectan a más de 23.000 agentes de la Administración Pública Nacional. Esto representa

cerca del 60 % de las personas con designación transitoria en puestos del Estado. Se trata, en otras palabras, de una política con incidencia muy elevada en materia de empleo público.

En el momento de elaboración de este artículo, a mediados de marzo de 2023, se habían iniciado 8172 concursos dentro del agrupamiento general del SINEP. De ellos, el 93 % (7564) se encontraba finalizado y solo 608 continuaban en proceso. A estos hay que sumar 1835 concursos correspondientes al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y 352 del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), todos ellos concluidos. De este modo, hay un total de 10.359 concursos iniciados, de los cuales cerca del 95 % ya han concluido.

Asimismo, 13.860 concursos se encuentran próximos a comenzar; de estos, 2276 pertenecen al agrupamiento general del SINEP, 11.172 al profesional y 412 a la Junta de Seguridad en el Transporte (JST). Se trata de procesos en los que las vacantes han sido descongeladas y que se encuentran en tramitación para el inicio del concurso. Estos valores reflejan el alto impacto del Plan de Regularización, así como los avances que este ha tenido desde su inicio y los próximos pasos a seguir en su implementación.

Toda política de regularización tiene por objetivo corregir situaciones anómalas que no cumplen con la normativa vigente. Como se ha indicado, algunos criterios relevantes de la profesionalización ven reducida su importancia en estos procesos como consecuencia del carácter excepcional del programa, que habilita que la selección sea solo interna, entre el personal que ya se desempeña mediante otras modalidades contractuales dentro del propio organismo o jurisdicción, y no abierta a la ciudadanía. Sin embargo, solo el desarrollo de una política como esta permite, en el futuro, volver a desarrollar concursos abiertos. Los límites establecidos

por el Plan, relacionados con la antigüedad de las/os agentes afectadas/os, implican un reconocimiento al carácter extraordinario de la situación relevada en el sector público nacional: existe un alto número de agentes que, pese a desempeñarse en el Estado por una década o más, no tuvieron oportunidades de concursar para acceder a la planta permanente, con su garantía de estabilidad y posibilidad de desarrollo de carrera. El Plan de Regularización vigente demuestra ser una política capaz de hacer frente a este desafío.

Un elemento relevante que debe ser mencionado se vincula con el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados. Instaurado por la Ley 22.431 (1981), este régimen obliga al Estado nacional a ocupar en un porcentaje no inferior al 4 % a personas con discapacidad. El Plan de Regularización toma en cuenta la importancia de esta normativa, en materia de inclusión social, e incluye a las personas discapacitadas empleadas en cada organismo o jurisdicción entre el universo habilitado para participar de los procesos de selección sin considerar el requisito de antigüedad en el SINEP.

Un factor que también debe ser considerado es el implicado por las dificultades enfrentadas por ciertos organismos en las primeras dos etapas del desarrollo del Plan de Regularización, vinculadas a los relevamientos y la planificación general de los procesos de selección. En estos períodos, se halló que algunos entes no habían realizado concursos en las últimas tres décadas. La consecuencia de esto es que fue necesario desarrollar las capacidades burocráticas, tanto en materia de procesos administrativos como de los saberes de las/os agentes a cargo de ellos, que en otras reparticiones estatales ya se encontraban presentes. En otras palabras, estos organismos enfrentaron un desafío doble: además de la realización de los procesos de selección, debieron desplegar las capacidades necesarias para poder organizarlos y llevarlos a cabo correctamente. No puede

soslayarse la complejidad de estos objetivos, que demuestran la necesidad de mantener vigente una política de profesionalización del empleo público en forma continua y transversal.

Al mismo tiempo, es preciso considerar que esta política no se desarrolla en forma aislada. A lo largo de este artículo, se ha descrito el contexto regional y la historia de las políticas de profesionalización en la Argentina con el fin de ubicar las medidas actuales en una coyuntura específica. En el mismo sentido, el Plan de Regularización requiere el desarrollo de otras medidas complementarias para servir efectivamente al desarrollo de un sistema de empleo público más eficiente y que ofrezca mejores condiciones a sus agentes.

En este sentido, la Secretaría de Gestión y Empleo Público se dedicó, durante 2021, mientras se realizaban los relevamientos y los procedimientos generales para poder comenzar los procesos de selección en el año siguiente, a otra tarea clave: concluir los concursos iniciados en forma previa a 2019. En efecto, gestiones previas habían dejado procesos sin finalizar que era preciso llevar a término.

Otra política complementaria es el Régimen de Valoración por Evaluación y Mérito, también conocido como «Plan de Ascenso Vertical». Se trata de una medida desarrollada para el personal de la planta permanente que consiste en una serie de exámenes de mérito para el avance en la carrera. Esto debe comprenderse en dos sentidos: por una parte, la posibilidad de ascender en la carrera administrativa es un derecho de las/os agentes; por otra parte, esto es particularmente relevante en el marco de un plan que permitirá el acceso de miles de nuevas/os agentes a la planta permanente. Por ende, dar opciones de movilidad para quienes ya se encuentran en

ella, se hace necesario. En palabras de la secretaria de Gestión y Empleo Público, Ana Castellani:

Si vos hacías [el Plan de Regularización] sin hacer algo con los agentes que ya estaban concursados, lo que te podía pasar era que las personas que estaban hoy en la planta permanente con categorías más bajas quisieran ir a concursar las letras más altas. Para que esto fuera exitoso teníamos que trabajar a la vez con las dos medidas (...) (A. Castellani, comunicación personal, 7 de marzo de 2023).

También deben contemplarse las políticas orientadas al agrupamiento científico-profesional, que no es alcanzado por el Plan de Regularización. En 2021, comenzó a implementarse el Plan Integral para el Fortalecimiento de los Recursos Humanos de los Organismos que integran al Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICYT) (Decisión Administrativa 970/2021). Las motivaciones de esta medida son distintas a las de los planes previamente analizados: en este caso, se trata de un programa de profesionalización orientado a sumar más personal especializado, en particular de investigadoras/es con estudios de posgrado, a partir de un relevamiento realizado por el Consejo. El objetivo es que, en cinco años, el 20 % del personal de organismos de ciencia y tecnología tenga formación doctoral o posdoctoral, para lo cual se abren cerca de 2000 vacantes en 16 organismos especializados en esas temáticas. Se trata de procesos de selección abiertos, por lo que no se trata de una medida de regularización, aunque permite la participación de investigadoras/es que se encuentren contratadas/os en modalidad transitoria.

Asimismo, es preciso considerar el desarrollo de procesos de selección en organismos públicos que no forman parte del SINEP. Muchos entes públicos y organismos descentralizados tienen regímenes propios de empleo, pero

en los últimos tres años han desarrollado concursos internos en forma paralela al Plan de Regularización. A modo de ejemplo, los procesos ya se han llevado a cabo en el INTI, se encuentran en proceso en el SENASA y están próximos a iniciar en el cuerpo de profesionales de salud.

La última política de profesionalización que debe señalarse es la aprobación de un nuevo Régimen de Dirección Pública. Este sistema, instaurado como Anexo del Convenio Colectivo de Trabajo 214/2006, reemplaza el Sistema de Alta Dirección Pública aprobado en 2019. El nuevo régimen establece que los cargos que acceden a funciones directivas deben hacerlo mediante procesos de selección abiertos que adopten criterios de mérito y experiencia, y define para ellos una estabilidad de cinco años. Las funciones directivas son aquellos puestos que comportan la titularidad de una unidad organizativa de nivel superior a departamento, con responsabilidades propias, acciones específicas y competencias particulares.

El desarrollo de estas políticas paralelas al Plan de Regularización permite considerar las complejas formas que adopta la profesionalización de las burocracias estatales en la actualidad. Las políticas de empleo público no se desarrollan en un vacío, sino en condiciones específicas: se insertan en marcos socioeconómicos, contextos institucionales y normativos, y patrones culturales particulares. En este sentido, los parámetros «weberianos» de la burocracia meritocrática deben ser concebidos como tipos ideales hacia los que los Estados deben tender, pero solo pueden hacerlo mediante procesos de mejora continua. En otras palabras, se trata de políticas públicas que responden a criterios múltiples en ocasiones contradictorios.

El escenario afrontado por la Administración Pública Nacional antes del comienzo del Plan de Regularización es un claro ejemplo de esto: por un lado, se encuentran las condiciones de mérito y equidad que deben regir los

procesos de selección; por el otro, la situación anómala de contrataciones en relación de dependencia de acuerdo con la Ley Marco o Ley de Contratos de Trabajo, debido a la gran cantidad de agentes que no había tenido oportunidad de concursar para acceder a la carrera administrativa. La red de políticas desplegadas por la Secretaría de Gestión y Empleo Público, con eje en el Plan de Regularización del Empleo Público, que han sido analizadas en este artículo se configuran como una respuesta original a esta problemática, que busca dar solución a los dos factores planteados sin sacrificar los principios estratégicos que definen la profesionalización de la burocracia.

Conclusiones

La gestión del empleo público es una de las políticas estratégicas de todo Estado. En la medida en que las burocracias se ven encarnadas en el cuerpo de agentes que se desempeñan en las organizaciones públicas, el desarrollo de políticas de profesionalización es un requerimiento imprescindible para la mejora de los procesos administrativos de la Administración Pública. Configura, en este sentido, una condición necesaria para el fortalecimiento de las capacidades estatales, esto es, de las posibilidades que tiene el sector público de cumplir con las expectativas de la ciudadanía en materia de provisión de servicios, protección de derechos civiles y, en términos generales, generación de valor público.

En la región latinoamericana, los distintos países han establecido normativas diversas para la constitución de sistemas de servicio civil con diferentes formas de carrera administrativa y criterios específicos de mérito para la selección del personal, así como excepciones particulares para la conformación de plantas temporarias. Los niveles de profesionalización de las burocracias públicas son disímiles y, en ciertas oportunidades, estos sistemas temporarios han pasado a cobrar una importancia mayor de lo planteado en la normativa original. El análisis de estos casos ha permitido colocar en perspectiva regional el caso argentino, lo que habilita una mirada comparativa que contrasta las ventajas y las desventajas de las posibles estructuras de empleo público.

Con respecto al caso argentino en sí, se comprueba que, entre las políticas de profesionalización realizadas a lo largo de su historia, y en particular a partir de la recuperación democrática, se hallan continuidades y discontinuidades. Por una parte, la creación sucesiva de los sistemas SINAPA y SINEP han marcado la evolución de un modelo de carrera a un formato híbrido (Luxardo,

2018). Asimismo, se observa que en las primeras décadas del siglo XXI se ha dado mayor relevancia a la participación de las/os trabajadoras/es, a través de los convenios colectivos firmados por sus entidades gremiales representativas, y de ámbitos como el FoPeCap. Por otra parte, en la década de 1990 y nuevamente a partir de 2016, se desarrollaron políticas de corte ortodoxo que tendieron, en el primer caso, a la incorporación de personal temporario y la precarización laboral de la planta estatal, y, en el segundo, a su reducción mediante despidos y el impulso del retiro voluntario.

En este contexto, nacional e internacional, se ubica el Plan de Regularización del Empleo Público, que tiene como objetivo permitir que todas las personas que pertenecen hace diez años o más en el caso del agrupamiento general y cinco o más en el profesional a contrataciones en relación con asignación transitoria de la APN puedan acceder a procesos de selección para ingresar a la planta permanente. Esta medida está actualmente en desarrollo y consiste en una política de regularización que forma parte de una serie de disposiciones que impulsan la profesionalización del personal estatal.

Dos elementos que caracterizan esta medida son la centralización y la definición de un parámetro general objetivo. El primero de estos factores se refiere al hecho de que el Plan es desarrollado a partir de la Secretaría, en vinculación con las áreas de recursos humanos de cada organismo y jurisdicción; esto permite dotar de cohesión a la política y facilitar que sea desarrollada en forma paralela en todas las reparticiones de la APN. Asimismo, desde la Secretaría, es posible asistir y capacitar a las áreas que lo requieran.

El segundo elemento refiere a la determinación de un límite de antigüedad para la definición del personal que puede participar de los procesos de selección. Esto permite evitar toda discreción y, al ser un parámetro objetivo,

habilita la fácil identificación de las vacantes que deben descongelarse en cada repartición. En otras palabras, estas dos definiciones marcan el modo en que el Plan de Regularización funciona como una política transversal a la Administración Pública Nacional, que evita toda arbitrariedad en pos de criterios imparciales asociados al mérito y la experiencia. Asimismo, la digitalización progresiva de los procesos administrativos redundó en su simplificación y en una reducción de los tiempos, lo que redundó en beneficios tanto para las/os agentes como para el personal de la Secretaría.

La relevancia de la política estudiada solo puede comprenderse plenamente cuando se la considera en el contexto específico de la profesionalización del empleo público. En la medida en que preserva los criterios de mérito y sienta las bases para la progresiva instauración efectiva de un sistema de servicio civil, se trata de una medida de alto impacto que resulta precisa para enfrentar las dificultades actuales de la burocracia estatal. Esta incidencia se ve reflejada en los valores: las vacantes consignadas como parte del Plan de Regularización ascienden a más de 23.000; de ellas, 9751 corresponden a procesos de selección ya concluidos; 608 están en proceso y más de 13.000 pertenecen a concursos próximos a iniciar.

Mediante esta investigación, se intentó colocar a una política particular, el Plan de Regularización del Empleo Público, en su contexto histórico, regional y normativo. Sin embargo, en futuros trabajos se podrán considerar otras dimensiones relevantes que no han sido cubiertas por este documento. Una línea de investigación posible es la que se ocupa de otras políticas de empleo desarrolladas en paralelo a este plan: el Régimen de Valoración por Evaluación y Mérito (o Plan de Ascenso Vertical), el Plan Integral para el Fortalecimiento de los Recursos Humanos de los Organismos que integran al Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología, entre otros. También será posible evaluar, más adelante, el impacto específico del Plan

de Regularización luego de haber concluido una de sus fases. Esto puede incluir el punto de vista de las/os agentes afectadas/os, una perspectiva relevante para el análisis cualitativo.

Referencias bibliográficas

- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. Pall Mall.
- Alfaro Carvajal, A. A. (2015). *La modernización del Estado en Chile basada en la NGP en los gobiernos de la Concertación. Estudio del caso del Sistema de Alta Dirección Pública (2003-2014)* [Tesis de licenciatura, Universidad Academia de Humanismo Cristiano]. Biblioteca Digital de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. <http://bibliotecadigital.academia.cl/xmlui/bitstream/handle/123456789/3544/TCIPO%2039.pdf?sequence=1>
- Alonso, G. V. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo.
- Ascencio Aceves, L. S. (2021). *El servicio civil de Carrera en México: un proceso estancado* [Tesis de maestría, Centro de Investigación y Docencia Económica]. <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/4490>
- Bekke, H., Perry, J. L. y Toonen, T. A. J. (1996). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indiana University Press.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37-59. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8788/1/RFLACSO-EPP4-3-Bertranou.pdf>
- Bilhim, J. A. F. (2019). *Comparação do serviço civil brasileiro frente ao português sobre a profissionalização do serviço público*. ENAP-FLACSO Brasil. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3953/1/Caderno-62_Compara%C3%A7%C3%A3o%20do%20servi%C3%A7o%20civil%20brasileiro%20frente%20ao%20portugu%C3%AAs%20sobre%20a%20profissionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20servi%C3%A7o%20p%C3%BAblico.pdf
- Blutman, G. y Hoya, A. (2019). Reinventando la rueda-cuadrada: el empleo público en la modernización del Estado argentino (2015-2019). *Revista Eletrônica de Administração*, 25(2), 40-62. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.244.90047>
- Bonifacio, J. A. (2004). Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición. *Revista de Administración Pública*, XXXIX(1), 181-195.

- Bourdieu, P. (1994/1997). *Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción* (T. Kauf, Trad.). Anagrama. (Trabajo original publicado en 1994)
- Boyer Carrera, J. (2019). *El derecho de la función pública y el servicio civil: nociones fundamentales*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003. <https://dad.org/wp-content/uploads/2020/10/9-Carta-Iberoamericana-de-la-funci%C3%B3n-p%C3%ABblica-CLAD.pdf>
- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (69), 5-40. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559199001/357559199001.pdf>
- Chudnovsky, M. y Cafarelli, M. L. (2018). Los cambios en las estructuras organizacionales del Estado y su vínculo con la composición del empleo público. Argentina, 2003-2016. *Foro Internacional*, LVIII(2), 275-312. <http://dx.doi.org/10.24201/fi.v58i2.2465>
- Chudnovsky, M. y Doussett Farjat, M. (2016). Cuando la falla en la implementación de las reglas se busca modificar con más reglas. La historia de las reformas del empleo público en Argentina. *Desarrollo Económico*, 55(217), 315-341.
- Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M. y Sanginés, M. (Eds.) (2014). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Crozier, M. (1961). Human Relations at the Management Level in a Bureaucratic System of Organization. *Human Organization*, 20(2), 51-64. <https://doi.org/10.17730/humo.20.2.e73k785m701022u0>
- Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon: An Examination of Bureaucracy in Modern Organizations and Its Cultural Setting in France*. The University of Chicago Press.
- Diéguez, G. y Gasparín, J. M. (2016). *El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?* (Documento de Políticas Públicas/ Análisis N.º 162). CIPPEC.

- Dirección Nacional del Servicio Civil (2017). *Empleo público en Chile: Nudos críticos, desafíos y líneas de desarrollo para una agenda 2030*. Ministerio de Hacienda (Chile). <http://54.148.75.48/bitstream/handle/123456789/3659/2018%20%20Empleo%20P%3%BAblico%20en%20Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Dirección Nacional de Servicio Civil (s.f.). *Sistema de Alta Dirección Pública*. Ministerio de Hacienda (Chile). <https://www.serviciocivil.cl/sistema-de-alta-direccion-publica-2/>
- Doberti, J. I., Sabatto, D. y Levy, M. J. (En prensa). 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 University Press.
- Doussett Farjat, M. (2015). *El servicio civil y la evolución del empleo público en Argentina 1983-2015* [Trabajo de graduación]. Universidad San Andrés. <https://repositorio.udes.edu.ar/jspui/bitstream/10908/12041/1/%5bP%5d%5bW%5d%20T.L.%20Rel.%20Doussett%20Farjat,%20Micaela.pdf>
- Duhalde, S. (2010). Neoliberalismo y nuevo modelo sindical. Los trabajadores estatales durante la primera presidencia de Carlos Menem. *Espacio Abierto*, 19(3), 417-443. <https://www.redalyc.org/pdf/122/12215112001.pdf>
- Echebarría, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (34), 1-11. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533666004>
- Echebarría, K. (2008). El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina. En Longo, F. y Ramió, C. (Eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina* (pp. 27-44). Fundación CIDOB.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562. https://www.academia.edu/download/35040011/362511363.Unidad_2_Evans.pdf
- Evans, P. y Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765. http://fdjpkc.fudan.edu.cn/_upload/article/files/78/7b/bb71f54c403088f6aebfffe78bd4/a11a7270-e909-4384-b4e8-aa40ed71597c.pdf

- Felcman, I. L. (2016). Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del «big bang paradigmático». Aportes para reflexionar sobre el destino de la gestión pública después de la crisis financiera global de 2008. *Estado y Políticas Públicas*, (6), 117-131. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8862/1/RFLACSO-EPP6-06-Felcman.pdf>
- Fernández Massi, M. y Belloni, P. (2016). Los derechos y la derecha: el empleo público en tiempos de Macri. *Épocas. Revista de Ciencias Sociales y Crítica Cultural*, (3). https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.12633/pr.12633.pdf
- Fihman, D. (2020). *La profesionalización del Servicio Civil: un estudio sobre la implementación de concursos para el ingreso al empleo público en Argentina* (Serie Investigación). Universidad Nacional de Quilmes. https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/2358/Profesionalizacio%20n_Servicio_Fihman.pdf?sequence=1
- Fleury, S. (2001). Reforma del Estado. *Revista de Administração Publica*, 25(5), 7-48. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6403>
- Flórez López, J. R. (2015). Servicio civil de carrera en Colombia: perspectivas y resultados de la profesionalización de la función pública. *Summa Iuris*, 3(1), 87-115.
- Flórez López, J. R., Latorre Mendieta, O. A. y Cardona Valencia, R. D. (2018). La evolución del concepto de función pública y el servicio civil de carrera en Colombia: análisis doctrinal, jurisprudencial y normativo. *Criterio Libre Jurídico*, 15(2), 27-64.
- Gifreu Font, J. (2022). La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso? *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (18), 77-99. <https://doi.org/10.24965/real.11117>
- Iacoviello, M., Llano, M. y Ramos, C. (2017). Alta dirección pública latinoamericana: marchas y contramarchas. *Revista de Gestión Pública*, VI(2), 173-214.
- Iacoviello, M., Llano, M. y Strazza, L. (6-8 de julio de 2011). *Profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina: Algunas experiencias comparadas* [Ponencia]. VI Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, Chaco. http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/Iacoviello_Llano.pdf

- Iacoviello, M. y Chudnovsky, M. (2015). *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina* (Documento de trabajo N.º 2015/02). Corporación Andina de Fomento-Banco de Desarrollo de América Latina.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2010). La burocracia en América Latina. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (58-59), 9-41.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2002). *La profesionalización de la función pública en Iberoamérica*. INAP España.
- Isuani, F. J. (2022). Introducción. En F. J. Isuani (Comp.), *Estudios sobre capacidades burocráticas*. Ediciones UNGS. https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2022/08/9789876305983_completo.pdf
- Isuani, F. J., Pereyra, E. y Serafinoff, V. (2018). Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina reciente. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 5(98-110), 526-547.
- Kliksberg, B. (1987). La gerencia pública necesaria hacia un replanteo integral. *Revista de Administración Pública*, 19(2), 117-139.
- Klingner, D. y Arellano Gault, D. (2006). La Ley de Servicio Profesional de Carrera en México: gobernanza, cultura política y reforma de la administración pública. *Servicio Profesional de Carrera*, 3(6).
- Larotta Velandia, S. G. (2019). *El problema del ejercicio de la función pública en Colombia* [Tesis de grado]. Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- Lechner, N. (1977). La crisis del Estado en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2), 389-426. <https://doi.org/10.2307/3539771>
- Lefort, C. (1974). *What is Bureaucracy?* *Telos*, (22), 31-65.
- Lepenes, I. y Reyna, J. (2004). La profesionalización de la Administración Pública y la laboralización del empleo público. *Documentación Administrativa*, (267-268), 233-246.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Grupo Planeta.
- Longo, F. y Ramió, C. (Eds.) (2008). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Fundación CIDOB.

- López, A. (2005). Los fundamentos de la nueva gestión pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En M. Thwaites Rey y A. López (Comps.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. Prometeo.
- Luxardo, D. J. (2018). *La apertura de la administración pública a la ciudadanía en un proceso de concursos para el ingreso a planta permanente regulado por el SINEP* [Trabajo final integrador, Universidad Nacional de Quilmes]. RIDAA-UNQ. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2107>
- Luxardo, D. J. (2022). Luces y sombras de los concursos para la alta dirección pública en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) de la APN de la República Argentina entre los años 2017 y 2019. *Revista SAAP*, 16(1), 121-151.
- Macco, G. D. (2019). *Estudio comparado de los sistemas de Alta Dirección Pública. Disfuncionalidades del caso argentino* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Rosario]. RepHipUNR. <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/17475/Tesis%20Macco.pdf?sequence=3>
- Mejía Lira, J. y Martínez Puón, R. (2007). El papel de los implementadores en la profesionalización del empleo público. *Servicio Profesional de Carrera*, 4(7), 87-101.
- Moe, T. M. (1995). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. En O. E. Williamson (Ed.), *Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford University Press.
- Morano, J. I. (2010). *La experiencia argentina en el período 1991-2009: del SINAPA (Sistema Nacional de Profesión Administrativa) al SINEP (Sistema Nacional de Empleo Público)* [Segundo trabajo de graduación]. Universidad de San Andrés.
- O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una teoría del Estado* (Documento N.º 9). CEDES/G.E.-CLACSO. https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3297/1/Doc_t09.pdf
- O'Donnell, G., Cárdenas, M., Mann, M., Ziblatt, D., Oszlak, O., Geddes, B., Evans, P., Rauch, J. E., Hendrix, C. S., Fearon, J. D., Laitin, D. D., Weaver, R. K. y Rockman, B. A. (2015). *Capacidades estatales: diez textos fundamentales*. Corporación Andina de Fomento.
- Orlansky, D. (1989). Empleo público y condiciones de trabajo. Argentina 1960-1986. *Desarrollo Económico*, XXIX(113). https://www.academia.edu/download/3764987/Orlansky_des_econ.pdf

- Orlansky, D. (1997). Reforma del Estado, restructuración laboral y reconversión sindical. Argentina 1989-1995. *Estudios Sociológicos*, (15), 623-638.
- Orlansky, D. (2001). *Política y burocracia* (Documento de Trabajo N.º 26). Instituto de Investigaciones Gino Germani. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20100317022744/dt26.pdf>
- Oszlak, O. (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal* (Documento N.º 8). CEDES/G.E.-CLACSO. https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3296/1/Doc_t08.pdf
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: el desafío de la «segunda» reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, (160).
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData*, 11, 11-56. <http://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/n11/n11a02.pdf>
- Oszlak, O. y Malvicino, G. (2001). *Nuevos modelos institucionales para la gestión Pública: experiencias comparadas y aplicaciones potenciales al caso argentino* (Artículo inédito escrito para el Programa de Modernización del Estado). Jefatura de Gabinete de Ministros. <https://blogs.fcpolit.unr.edu.ar/administracionpublica2/files/2015/05/U4-Oszlak-y-Malvicino-NUEVOS-MOD-INST-GEST-PUBL.pdf>
- Pacheco, R. S. (2008). Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública. En F. Longo y C. Ramió (Eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina* (pp. 171-198). Fundación CIDOB.
- Pérez Panduro, S. y Flores, E. (2022). Gestión de recursos humanos en el sector público de América latina, 2017-2021: revisión sistemática. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(2), 39-65. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i2.2141
- Piñero, I. (2019). *Alta Dirección Pública. Perspectivas y oportunidades en torno a la dialéctica mérito-confianza* [Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés]. Repositorio Digital San Andrés. <http://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/18429/1/%5BP%5D%5BW%5D%20M.%20AyPP%20Pi%C3%B1ero%2C%20Ignacio.pdf>
- Pulido, N. (19-22 de octubre de 1999). *Las transformaciones necesarias en la capacitación de los servidores públicos para un Estado en transformación: el proceso de identificación*

- de las necesidades prioritarias de capacitación gerencial en el sector público* [Ponencia]. IV Congreso del CLAD, Ciudad de México, México.
- Rajevic, E. (2018). La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo. En I. Aninat y S. Razmilic. (Eds.), *Un estado para la ciudadanía: Estudios para su modernización* (pp. 403-432). Centro de Estudios Públicos.
- Reartes, L. y Pérez, P. (2018). Nuevo ciclo regresivo: Transformaciones del mercado de trabajo durante el macrismo. En P. Pérez y E. López (Coords.), *¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía*. Universidad Nacional de La Plata. https://notablesdelaciencia.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/148978/CONICET_Digital_Nro.257ca4e8-7528-438c-82bb-f234f5c1206e_B.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Romero, J. P. (2019). Avances en la profesionalización de los trabajadores públicos de la República Argentina. En F. E. Dávila (Comp.), *Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública*. USAL-UPCN.
- Rougier, M. y Stawski, M. (2013). Un programa que «no puede conformar a todos»: economía y burocracia en los años finales del primer peronismo. *América Latina en la Historia Económica*, 21(1), 174-199. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-22532014000100007&script=sci_arttext
- Salas, E. A. (2018). Luces y sombras en el proceso de consolidación del régimen de empleo público en la administración nacional de Argentina. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 5(98-110), 606-650.
- Salas, E. A. y Wegman, M. V. (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* (Cuaderno de Administración N.º 1). AAEP. <https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/Para-el-servicio-civil-que-merece-un-pais-en-serio.pdf>
- Salvatore, R. (2016). Burocracias expertas y exitosas en Argentina: Los casos de educación primaria y salud pública (1870-1930). *Estudios Sociales del Estado*, 2(3), 22-64.

- Salvatore, R. y Salas Arón, E. (2021). Empleo público, salarios y carrera burocrática. La burocracia estatal argentina a comienzos de la Era del Progreso. *Estudios Sociales del Estado*, 7(14), 176-219.
- Strazza, L. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Terradillos Ormaetxea, E. (2022). Estudio de las medidas sancionadoras y reparadoras del abuso en la contratación temporal en el empleo público contempladas en la Ley 20/2021 y en el Real Decreto-Ley 32/2021, con especial referencia a la figura del personal indefinido no fijo. *Lan Harremanak*, (47), 98-140. <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.23592>
- Torres Balcázar, V. (2018). La reforma del servicio civil en el Estado peruano: análisis de los factores que explican los avances de un proceso que sigue constituyendo un desafío. *Politai: Revista de Ciencia Política*, año 9, (17), 147-175. <https://doi.org/10.18800/politai.201802.005>
- Vilas, C. M. (1997). La reforma del Estado como cuestión política. *Política y Cultura*, (8), 147-185.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1922)
- Zeller, N. (20-23 de octubre de 2004). *El empleo público nacional: Estudio de sus principales transformaciones* [Ponencia]. VI Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. <https://cdsa.aacademica.org/000-045/676.pdf>

Leyes, decretos y normativa

Decisión Administrativa 449 de 2021 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Incorporación y asignación de cargos vacantes. 10 de mayo de 2021. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decisi%C3%B3n_administrativa-449-2021-349709

Decisión Administrativa 970 de 2021 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Creación del Plan Integral para el Fortalecimiento de los Recursos Humanos de los Organismos que integran al Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICyT) pertenecientes a la Administración Pública Nacional. 12 de octubre de 2021. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decisi%C3%B3n_administrativa-970-2021-355243/texto

Decisión Administrativa 1086 de 2022 [Jefatura de Gabinete de Ministros]. Incorporación y asignación de cargos vacantes. 1 de noviembre de 2022. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/274819/20221102>

Decreto 1428 de 1973 [Poder Ejecutivo Nacional]. Escalafón del personal civil de la Nación. 26 de febrero de 1973. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1428-1973-43794>

Decreto 993 de 1991 [Poder Ejecutivo Nacional]. Aprobación del cuerpo normativo que constituye el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. 27 de mayo de 1991. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/6293/norma.htm>

Decreto 1545 de 1994 [Poder Ejecutivo Nacional]. Congelamiento de vacantes. 2 de septiembre de 1994. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1545-1994-13029>

Decreto 92 de 1995 [Poder Ejecutivo Nacional]. Contrataciones de la Administración Pública Nacional. 19 de enero de 1995. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/14467/texact.htm>

Decreto 214 de 2006 [Poder Ejecutivo Nacional]. Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. 1 de marzo de 2006. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-214-2006-114315>

Decreto 767 de 2016 [Poder Ejecutivo Nacional]. Homologación del Acta Acuerdo y anexos de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General para

- la Administración Pública Nacional. 10 de junio de 2016. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=262578>
- Decreto 36 de 2019 [Poder Ejecutivo Nacional]. Disposiciones de empleo público. 14 de diciembre de 2019. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/223858/20191214>
- Decreto 788 de 2019 [Poder Ejecutivo Nacional]. Homologación del Acta Acuerdo de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional de fecha 6 de junio de 2019. 25 de noviembre de 2019. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/221918/20191126>
- Decreto 9739 de 2019 [Poder Ejecutivo]. Medidas de eficiencia organizacional para la mejora de la Administración Pública Federal directa, autárquica y fundacional. 28 de marzo de 2019 (Brasil). <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9739&ano=2019&ato=66foXU65keZpWT657>
- Decreto Reglamentario 1421 de 2002 [Poder Ejecutivo Nacional]. Reglamentación de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público. 9 de agosto de 2002. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1421-2002-76700>
- Ley 909 de 2004 [Congreso de la República]. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. 23 de septiembre de 2004 (Colombia). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861#:~:text=Regula%20la%20Carrera%20Administrativa%20de%20quienes%20se%20desempe%C3%B1an%20empleos%20en,y%20de%20sus%20entes%20descentralizados>
- Ley 8745 de 1993. Dispone la contratación por tiempo determinado para atender la necesidad temporal de excepcional interés público, en los términos del inciso IX del art. 37 de la Constitución Federal, y demás disposiciones. 9 de diciembre de 1993 (Brasil). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18745cons.htm
- Ley 23.696 de 1989. Reforma del Estado y Emergencia Administrativa. 23 de agosto de 1989. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23696-98>
- Ley 23.697 de 1989. Emergencia Económica. 25 de septiembre de 1989. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23697-15>

- Ley 24.185. de 1992. Convenciones Colectivas de Trabajo. 21 de diciembre de 1992. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=583>
- Ley 24.629 de 1996. Ejecución de Presupuesto y Reorganización Administrativa. 8 de marzo de 1996. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24629-34209>
- Ley 25.164 de 1999. Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional. 8 de octubre de 1999. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?resaltar=true&id=60458>
- Ley 25.237 de 2000. Presupuesto General de la Administración Nacional. 10 de enero de 2000. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=61920>
- Ley 28.175 de 2004. Ley Marco del Empleo Público. 19 de febrero de 2004 (Perú).
- Ley 30.057 de 2013. Ley del Servicio Civil. 4 de julio de 2013 (Perú).
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. 10 de abril de 2003 (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>
- Resolución 342 de 2019 [Secretaría de Empleo Público]. Sustitución del Anexo I de la Resolución de la ex Secretaría de la Gestión Pública N.º 39 y sus modificatorias. 23 de septiembre de 2019. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-342-2019-328911/texto>
- Resolución 48 de 2020 [Secretaría de Gestión y Empleo Público]. Aprobación del procedimiento establecido en la Guía Metodológica Relevamiento de Personal No Permanente. 16 de julio de 2020. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/232237/20200718>

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 4 - N.º 121 - 2023

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: C1035AAA - Tel.: 6065-2310 – Correo electrónico: dinvesti@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Leandro Bottinelli

Coordinación editorial

Leticia Mirás

Edición y corrección

Eugenia Caragunis

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

El INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no reproducir prejuicios y estereotipos que promuevan la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Mayo 2023

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina