

AUTOR

Marcelo Andrés BELLO

TÍTULO

“Diseño de evaluación de procesos sobre el proceso de selección por concurso del SINEP para el ingreso de personal a la planta permanente de la Administración Pública Nacional en cargos profesionales transversales.”

Trabajo final para optar al título de “Especialista en Evaluación de Políticas Públicas”.

Escuela de Gobierno y Política.

Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)

Especialización en Evaluación de Políticas Públicas.

TUTOR

Fabián REPETTO.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Año 2018.

Índice.

1. Introducción.

1.1. Fuentes consultadas.

1.2. Mapa de ruta.

2. Descripción del objeto a evaluar.

2.1. Presentación del problema.

2.2. El proceso de selección por concurso del SINEP (descripción y principales aspectos).

2.2.1. Actores del concurso SINEP.

2.2.2. Destinatarios de la política de reclutamiento por concurso.

2.2.3. Los procesos de selección 2009-2015 en el SINEP.

2.4.4. El objeto a evaluar.

2.4.4.1. Ámbito personal comprendido por la evaluación.

2.4.4.2. Ámbito temporal comprendido por la evaluación.

2.3. Productos, resultados e impacto de la política de reclutamiento por concurso SINEP.

2.4. Antecedentes de evaluación.

2.5. Contribución esperada.

3. El tipo de evaluación propuesta (aspectos conceptuales).

3.1. La evaluación de procesos.

3.2. Ventajas y beneficios de la evaluación de procesos.

4. Aspectos metodológicos.

4.1. Las preguntas de la evaluación.

4.2. Los objetivos de la evaluación.

4.2.1. Objetivo general.

4.2.2. Objetivos específicos.

4.3. Dimensiones, variables e indicadores.

4.3.1. Identificación de las dimensiones de análisis.

4.3.1.1. Descripción de las dimensiones de análisis.

4.3.2. Variables e indicadores.

4.4. Construcción de la evidencia empírica.

4.4.1. Metodología aplicada al relevamiento y análisis de los datos.

4.5. Técnicas empleadas para la recopilación de la información.

4.6. Técnicas aplicadas para la sistematización de la información.

4.7. Criterios para la selección de la muestra.

4.8. Instrumentos aplicados a la recopilación de la información.

5. Aspectos organizativos.

5.1. Cronograma de trabajo.

5.2. Equipo evaluador.

5.3. Presupuesto.

6. Productos de la evaluación, estrategia de difusión y posibles usos.

6.1. Productos de la evaluación.

6.2. Estrategia de difusión.

6.3. Usos de la evaluación.

7. Bibliografía.

7.1. Publicaciones.

7.2. Normativa.

ANEXOS.

ANEXO I. Glosario de términos utilizados por el marco teórico del proceso de selección SINEP.

ANEXO II. Guía de preguntas para las entrevistas.

1. Introducción.

La profesionalización del servicio civil de la Administración Pública representa uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan los Estados de América Latina como parte de su agenda interna. Todas las reformas que se han llevado adelante con el objetivo de modernizar los procesos de gestión de la Administración Pública, demandando un uso más eficiente de los recursos públicos, mayor capacidad de adaptación a los escenarios cambiantes de las demandas sociales y una llegada más eficaz de la acción del Estado, han involucrado algún tipo de estrategia que incluye a la profesionalización de la burocracia estatal como una de las líneas de acción a abordar.

Asimismo, la profesionalización del cuerpo permanente del funcionariado público resulta una estrategia de intervención que comprende distintas dimensiones. Entre ellas se destacan la institucionalización de sistemas de carrera basados en el mérito y la capacitación permanente, con estructuración por niveles escalafonarios y especialidad funcional, y el desarrollo de mecanismos de selección transparentes, abiertos y competitivos para el ingreso y la promoción del personal más idóneo.

De esta última dimensión nos ocuparemos en el presente trabajo, es decir de la política de reclutamiento del personal estatal, pero no de toda ella, sino de la parte que corresponde al ingreso del personal profesional en cargos transversales bajo el régimen de estabilidad.

El objetivo es desarrollar el diseño de una evaluación de procesos que mida el desempeño de los mecanismos de ingreso a la Administración Pública Nacional, y, en tal sentido, más precisamente al que propicia el ingreso a la planta permanente bajo el régimen de estabilidad del personal profesional que ocupa puestos transversales correspondientes al escalafón del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto N° 2098/08.

Antes de avanzar en el desarrollo del presente trabajo corresponde, a modo de introducción, poner en contexto la política de reclutamiento de personal que analizamos aquí y exponer brevemente las razones que justifican el diseño de una evaluación sobre esta intervención.

Por empezar, vale decir que el régimen de empleo público nacional vigente es el resultado de un proceso histórico de reconocimiento de los principios de estabilidad e idoneidad que emanan de la Constitución Nacional.

El complejo entramado normativo que confluye en la conformación del régimen de empleo público actual es claro en determinar que a la planta permanente bajo el régimen de estabilidad únicamente se accede por medio de los pertinentes procesos de selección, por cuanto ésta última es la vía que conduce adecuadamente, en términos republicanos del principio de igualdad y publicidad de los actos de gobierno, a la verificación de las condiciones de idoneidad que el texto constitucional exige para el acceso a los empleos públicos.

Sin embargo, a pesar que la estabilidad en la relación de empleo constituye la regla para el trabajador estatal y que el medio de ingreso a la planta permanente es el proceso de selección por concurso, como forma de verificar la idoneidad y permitir el ingreso a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad de oportunidades y trato, diversas circunstancias del devenir político institucional, económico y social han provocado un proceso paradójico en sentido inverso al postulado por la Constitución.

Mientras más se avanzó normativamente en la consolidación de un sistema de empleo público basado en la carrera profesional que premia el mérito y propicia la capacitación permanente, con estabilidad en la relación de empleo y convocado a través de procesos de selección de tipo abiertos, públicos y transparentes, menos uso se hizo de esta herramienta.

Debido al redimensionamiento de la estructura burocrática del Estado, el congelamiento de su planta permanente y la implementación de diversas medidas orientadas a la reducción de personal (retiros voluntarios masivos, pase a “disponibilidad” y supresión de organismos y puestos de trabajo), la planta permanente de la Administración Pública se cristalizó y la política de reclutamiento mediante concursos fue abandonada y reducida a su mínima expresión, siendo sustituida por una que privilegia el ingreso mediante contrataciones de locación de servicios personales a término y designaciones transitorias sin estabilidad, incluso sin relación de empleo público en muchos casos.

De esta forma la práctica administrativa en materia de ingresos de personal se divorció del procedimiento regular establecido por los sistemas de carrera, lo que provocó que la herramienta de intervención de reclutamiento por concurso se fuera atrofiando, y disminuyendo su potencia y peso específico como política pública.

En un intento por revertir el curso descendente de esta tendencia que ha provocado el alarmante envejecimiento de los principales cuadros técnicos de la planta permanente de la Administración Pública Nacional, y gracias a la nueva impronta que la negociación colectiva supo darle al régimen de empleo público en orden a fortalecer la profesionalización de los sistemas de carrera, modernizar los mecanismos de ingreso por concurso y consolidar el derecho a la estabilidad bajo el principio de idoneidad, en el año 2009 se decidió e impulsó una buena cantidad de convocatorias a concursos para cubrir miles de cargos vacantes como hace tiempo no se efectuaba.

Cerrado el ciclo de esta iniciativa tras el recambio de autoridades que se produjo en 2015¹, se estima oportuno instar a que se lleve adelante una evaluación que mida el desempeño de los

¹ A través de lo dispuesto por el Decreto N° 254/15 las nuevas autoridades nacionales asumidas el 10/12/15 se propusieron someter a revisión los concursos de selección de personal de los últimos dos años y las designaciones efectuadas en los últimos tres. En consonancia con el espíritu de esta norma y con el propósito de continuar trabajando en pos de controlar el crecimiento del empleo público, en enero de 2017 se dictó la Decisión Administrativa N° 12/17, que dispuso el congelamiento de cargos estableciendo límites a la contratación de personal. Dicha norma determinó que las distintas entidades que componen el Poder Ejecutivo Nacional no

procesos de selección por concurso que se implementaron en el ámbito público nacional, entendiendo que ello coadyuvará a sostener el ciclo de vida de esta política pública como la herramienta de uso continuo que el régimen de empleo público prevé para el ingreso de personal idóneo al servicio civil argentino.

Desde esta perspectiva y atendiendo las particularidades de la política pública implementada se optó por diseñar una evaluación de procesos cuyo objetivo es analizar el **cumplimiento de las etapas de los concursos sustanciados** durante el ciclo 2009-2015, en términos de la **eficacia y eficiencia de sus procesos operativos** y su contribución al objetivo final esperado por la intervención en cuanto a la **ocupación efectiva de los cargos vacantes** concursados.

1.1. Fuentes consultadas.

Las fuentes consultadas para la realización del presente trabajo se dividen en cuatro grupos.

a. Fuentes de carácter normativo²:

- Constitución de la Nación Argentina con su reforma de 1994 (Ley N° 24.430, B.O. 10/01/95).
- 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, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Res. N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, 14/15 de noviembre de 2003 (v. en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>).
- Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos (B.O. 27/04/72).
- Ley N° 23.696 de emergencia administrativa (B.O. 23/08/89).
- Ley N° 23.697 de emergencia económica (B.O. 25/09/89).
- Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 (B.O. 06/10/99).
- Convenio Colectivo General de Trabajo para la Administración Pública Nacional, homologado por el Decreto N° 214/06 (B.O. 01/03/06).
- Convenio Colectivo Sectorial para el Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto N° 2098/08 (B.O. 05/12/08).
- Decreto N° 993/91 (B.O. 28/06/91).
- Decreto N° 491/02 (B.O. 13/03/02).
- Decreto N° 1421/02 (B.O. 09/08/02).
- Decreto N° 254/15 (B.O. 29/12/15).
- Decreto N° 355/17 (B.O. 23/03/17).

podrán incrementar sus plantas de personal contratado, tomando como tope las cantidades existentes al 31 de diciembre de 2016.

² El proceso de selección que analizamos se encuentra fuertemente regulado por la normativa que integra el régimen de empleo público nacional por ello encabeza la lista de las fuentes consultadas.

- Decreto N° 894/17 (B.O. 02/11/17).
- Decreto N° 1109/17 (B.O. 29/12/17).
- Decisión Administrativa N° 506/09 (B.O. 03/12/09).
- Decisión Administrativa N° 1126/12 (B.O. 09/11/12).
- Decisión Administrativa N° 609/14 (B.O. 07/08/14).
- Resolución N° 39/10 de la ex SGP (B.O. 25/03/10).
- Resolución N° 166/15 de la ex SG (B.O. 24/08/15).
- Resolución N° 729-E/17 del ex Ministerio de Modernización (B.O. 29/12/17).

b. Publicaciones y trabajos³:

- Andrea López y Norberto Zeller, *“El empleo público en el Estado Nacional (1983-2012). Continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal”*, Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 4 N° 8 (Enero-Junio 2015) ISSN 1853-9254.
- Alejandro Medina Giopp, *“Guía para la elaboración de Términos de Referencia orientados a la contratación de servicios de consultoría para el monitoreo y evaluación de programas y proyectos gubernamentales”*, para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Banco Mundial, 2009.
- Daniel Fihman, *“El subsistema de acceso al servicio civil de Argentina: análisis de la experiencia reciente”*, XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8/11 nov., 2016.
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), *“Guía para la evaluación de programas educativos”*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, 2008 (27 páginas), en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL001040.pdf>.
- Eduardo A. Salas y Marcelo V. Wegman, *“Para el Servicio Civil que merece un país en serio. Hacia la consolidación del derecho de igual de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades”*, 1ª ed., Ed. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires, 2016, p. 46 (v. en: <http://aaeap.org.ar>).
- Eduardo A. Salas, *“Luces y sombras en el proceso de consolidación del régimen de empleo público en la administración pública nacional de Argentina”*, GIGAPP, ISSN 2174-9515, Año 2018, N° 109, pp. 606-650.
- Gonzalo Diéguez y José Gasparin, *“El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?”*, Documentos de Análisis de Políticas Públicas, N° 116, Ed. Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2016.

³ Estas fuentes sirvieron tanto para el desarrollo de los aspectos metodológicos como para sustentar el marco teórico del trabajo.

- Greet Peersman, “*Sinopsis: Métodos de recolección y análisis de datos en la evaluación de Impacto*”, Síntesis metodológica n° 10, Centro de Investigaciones de UNICEF, 2014.
- Jefatura de Gabinete de Ministros, “*Manual de base para la evaluación de políticas públicas*”, 2° ed., Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización, Buenos Aires, 2016 (54 páginas).
- Julia Pomares, José Gasparin y Diego Deleersnyder, “*Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación*”, Número de Trabajo N° 17, Ed. Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2013.
- María Mercedes Di Virgilio, “*Monitores y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*”, 1° ed., Ed. Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2012.
- Nicolás Fernández Arroyo, “*Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*”, 1° ed., Ed. Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2012.
- Olga Nerenberg, Josette Brawerman y Violeta Ruiz, “*Programación y Evaluación de Proyectos Sociales*”, colección Tramas Sociales, volumen 19, Capítulo 5, Ed. Paidós, Buenos Aires, 2003.
- Olga Nerenberg, Josette Brawerman y Violeta Ruiz, “*Evaluar para la transformación*”, Capítulo 5, Ed. Paidós, Buenos Aires, 2005.
- Olga Nirenberg, “*Aportes de la Evaluación para el Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil*”, Centro de Apoyo al Desarrollo Local (CEADEL), Cuaderno N° 41, Marzo 2008.

c) *Bases, registros y datos estadísticos de empleo público:*

- Boletín Oficial de la República Argentina.
- Oficina Nacional de Empleo Público de la Secretaría de Empleo Público de la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Bases de datos ONEP concursos SINEP 2009-2015 (Dirección de Procesos de Selección – ONEP).
- Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial de la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros. A cargo de la administración de los siguientes registros:
 - Integración de datos entre sistemas históricos de empleo público y Base Integral de Empleo Público (BIEP – Dto. N° 365/17), que a su vez se integra de las siguientes bases:
 - Sistema SINEP – gestión de expedientes de postulaciones de Tramo Escalonario del personal del SINEP (Dto. N° 2098/08 y modificatorios);
 - Sistema RCPC – Sistema Registro Central de Personal Contratado – Resolución N° 48/02, artículo 6°, Sistema Dto. N° 2345/08;

- Procesamiento de consultas RCPC – artículo 11 del Anexo I del Dto. N° 2345/08;
 - Sistema RCPD – Sistema de Control de Aplicación del artículo 8° de la Ley N° 22.431 – Res. ex SGP N° 56/10, art. 6°;
 - Sistema Registro de Designaciones Transitorias de la Oficina Nacional de Empleo Público.
 - Registro Adscriptos.
 - LUE (Legajo Único Empleado).
 - Registro de inhabilitados para el ingreso a la Administración Pública Nacional.
 - Base de agentes informados mediante Dto. N° 601/02.
 - Base de agentes informados mediante Dto. N° 577/03.
 - Registro de Alta y Bajas de personal.
 - Sistema de dictámenes ONEP con firma del Subsecretario.
- Indec.
 - Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU), Ministerio de Hacienda.
 - Decisión Administrativa N° 12/17 y modificatorias, Anexo I, II, III
 - Oficina Nacional de Empleo Público / Subsecretaría de la Gestión Pública. Boletín estadístico del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA – Dto. N° 993/91). Informe de situación al 31/12/05.

d) Entrevista a informantes clave:

- Lic. Vanesa CYNGISER (Directora de Gestión y Desarrollo de Carrera de Personal- ONEP).
- Lic. Paula RECALDE POLARI (Directora de Procesos de Selección de Personal - ONEP).
- Lic. Eduardo SALAS (ex Director Nacional de Empleo Público - ONEP).
- Lic. Violeta NAGASE (ex Directora Nacional de Empleo Público - ONEP).
- Actores gremiales de UPCN y ATE, con experiencia en procesos de selección SINEP.
- Dr. Alfredo Enrique PEREYRA (Asesor Jurídico Especializado en Interpretación de Normativa de Empleo Público - ONEP).
- Lic. Luciana FRAGUGLIA (Profesional Analista en Asuntos Técnicos de Personal - Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial de la Secretaría de Gobierno de Modernización).
- Lic. Daniela VULCANO CAZILA (Analista Profesional en Gestión Integral de la Información del Empleo Público. - Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial de la Secretaría de Gobierno de Modernización).

1.2. Mapa de ruta.

El presente trabajo se encuentra integrado por siete (7) secciones principales de acuerdo a las pautas que se instruyeron para su elaboración. Las que se describen a continuación:

- **Introducción:** en esta sección se hace mención explícita del objetivo del trabajo, se práctica un resumen de los principales lineamientos de la intervención, se puso en contexto la política pública a la que se dará tratamiento y se expresaron las razones que justifican esta iniciativa.
- **Objeto:** en el punto dos (2) hallamos todo lo referido a la descripción del objeto a evaluar, que incluye precisiones acerca de las etapas que integran el proceso de selección que se analiza, los antecedentes de la política pública de reclutamiento de personal por concurso en el marco del SINEP, la descripción del problema que la realización de estos procesos de selección viene a tratar de remediar y los aspectos constitucionales que sustentan las bases normativas sobre las que esta herramienta de intervención fue construida. Asimismo, se practica el recorte sobre la población objetivo de la evaluación que tiene por destinatarios únicamente a los cargos profesionales transversales como así también la precisión sobre los períodos a los que corresponden los concursos alcanzados por el diseño. Esta sección se completa con la identificación del producto de la política pública que se analiza referido a los procesos que se implementan para la selección de personal y el resultado esperado en orden a la cobertura de las vacantes, una verificación de antecedentes respecto a evaluaciones anteriores que se hayan realizado sobre este mismo objeto, así como en materia de monitoreo, y una referencia acerca de la contribución que se espera de la evaluación propuesta.
- **Aspectos conceptuales:** en esta sección del trabajo se define el tipo de evaluación por la que se optó para analizar la política de reclutamiento del personal estatal implementada. En tal sentido, se brindará una definición conceptual de la evaluación de procesos con apoyo en material bibliográfico pertinente y se expondrán las ventajas de este tipo de evaluación frente a otros modelos alternativos.
- **Aspectos metodológicos:** esta sección concentra la parte medular del desarrollo de este trabajo por cuanto se ubican los puntos centrales en orden al diseño de evaluación que se propone realizar. Entre los aspectos a desarrollar en esta sección hallamos el planteo de la pregunta que guía la evaluación; de los objetivos generales y específicos, en conexión con la pregunta central; la identificación de las dimensiones de la evaluación, presentación de variables e indicadores por cada dimensión; identificación de la metodología que será utilizada para el relevamiento y análisis de los datos; detalle de las técnicas utilizadas para relevar información; detalle de las técnica utilizada para sistematizar información; desarrollo de los instrumentos que serán aplicados para relevar la información.

- **Aspectos organizativos:** en esta sección se incluye el cronograma de trabajo con detalle de las tareas y meses en que serán realizados. Asimismo, se incluye la descripción del equipo de trabajo y la asignación de roles, y un detalle del presupuesto estimativo comprometido por la presente iniciativa. Para la definición de estos aspectos se hará uso del marco brindado por el régimen de consultoría instituido por el Decreto N° 1109/17, por cuanto se trata de una evaluación que se piensa coordinada desde la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), resultando éste el régimen de contratación que mejor se adapta al requerimiento de personal profesional calificado para desempeñarse sin relación de dependencia y afectado al desarrollo de un proyecto concreto como resulta este el caso.
- **Productos, estrategia de difusión, posibles usos:** en esta sexta sección se detallarán los productos que se esperan del diseño que incluye la estructura de los informes y los plazos de entrega. Asimismo, se expondrá la estrategia de difusión que incluye la distribución de documentos entre los principales actores involucrados en la ejecución de la política de reclutamiento de personal estatal por concurso y actos de difusión en auditorios de discusión de los asuntos relativos a la gestión pública en el ámbito de la Secretaría de Gobierno de Modernización. Esta sección cierra con una referencia a los posibles usos que se le podrá dar a la información generada, en línea con lo destacado en el último punto de la segunda sección en orden a la contribución esperada por la evaluación.
- **Referencias bibliográficas:** la última sección está dedicada al despliegue de la bibliografía que incluye todo el material que se ha consultado para sustentar las decisiones conceptuales y metodológicas adoptadas en el diseño de evaluación que se ha elaborado. Entre la bibliografía más relevante se destaca la de carácter normativo que incluye todas las normas que regulan el proceso de selección por concurso SINEP; las publicaciones sobre los aspectos conceptuales de la evaluación de procesos (manuales de metodología para el desarrollo del diseño de evaluaciones, de herramientas de recolección y procesamiento de información) y antecedentes de la política pública evaluada; datos y registros sobre la población objetivo abordada.
- **Anexos:**
 - Cuestionario de entrevistas semiestructuradas dirigido a los actores del proceso de selección que participaron de los concursos objeto de la evaluación.
 - Glosario de definiciones conceptuales de los términos empleados en el trabajo.

2. Descripción del objeto a evaluar.

El objeto de la presente evaluación son los procesos de selección por concurso para el ingreso a la planta permanente de la Administración Pública Nacional bajo el régimen de

estabilidad que se llevaron a cabo sobre cargos profesionales transversales durante el período comprendido entre 2009-2015.

2.1. Presentación del problema.

La política de reclutamiento del personal estatal puesta en contexto.

La política de reclutamiento de personal por concurso tiene como objetivo dotar al Estado de una planta permanente integrada por agentes idóneos y en condición de estabilidad en su relación de empleo, en cumplimiento de la manda constitucional que emerge de los artículos 14 bis y 16 de nuestra carta magna⁴.

Como se observa, en el Estado no es posible diseñar una política de reclutamiento de personal sin tener en cuenta las pautas que el marco normativo impone. A contrario de lo que acontece en el ámbito privado⁵, la elección del personal que integra la organización estatal no es una decisión sujeta al arbitrio de quien dirige la dependencia sino la consecuencia de disposiciones normativas de la más alta jerarquía legal.

El régimen de empleo público nacional conformado por la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por el Decreto N° 214/06 y el Convenio Colectivo Sectorial para el Personal del Sistema Nacional de Empleo Público Nacional (SINEP), homologado por el Decreto N° 2098/08, recoge estos dos principios constitucionales y estructura un régimen de ingresos a la planta permanente bajo condición de estabilidad⁶

⁴ De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional *“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: (...) estabilidad del empleado público.”*. Por su parte, el 16 establece *“La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad.”*. Es claro que a los empleos a los que se refiere el texto constitucional son los empleos públicos, por cuanto resultan los únicos sobre cuyas condiciones de acceso tiene gobierno. El empleo privado se rige por el derecho común y las condiciones de acceso a estos empleos quedan sujetas a la libertad de contratación entre partes, sin perjuicio del marco de protección que brinda la regulación de las leyes del trabajo.

⁵ En el ámbito privado los mecanismos de reclutamiento no están sujetos a normas que impongan un determinado sistema de selección, sino que los mismos se conducen por las pautas que establecen los empleadores quienes eligen discrecionalmente al trabajador, sin perjuicio de los requisitos que impongan las leyes de rigor respecto a las condiciones que deben cumplirse para incorporarse al mundo del trabajo.

⁶ La estabilidad consagrada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional a favor del trabajador estatal representa el máximo grado de protección legal sobre la relación de empleo la cual implica que el agente no puede ser excluido de su trabajo (que comprende el Nivel y Grado alcanzado) sino por las causales que expresamente establecen las leyes de empleo. A diferencia de lo que acontece en el ámbito privado, al cual la Constitución Nacional protege contra el despido arbitrario, en el empleo público el derecho a la estabilidad del trabajador no puede ser sustituido mediante el pago de una indemnización, por cuanto ante una privación de este derecho lo que procede es la restitución en el cargo.

mediante procesos de selección por concurso como mecanismo eficaz para garantizar la verificación de la idoneidad de los agentes⁷.

A consecuencia de ello, únicamente es posible ingresar a la planta permanente del Estado Nacional bajo el régimen de estabilidad mediante un proceso de selección por concurso, resultando nula de nulidad absoluta toda medida que propicie un ingreso bajo pretensión de estabilidad que no respete esta vía⁸.

⁷ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 4° del Anexo a la Ley N° 25.164, el ingreso a la Administración Pública Nacional estará sujeto entre otros requisitos, a revestir condiciones 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. En concordancia, los artículos 8° de la Ley citada y su Decreto reglamentario N° 1421/02 disponen que el régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto. Así, los artículos 18 de la Ley N° 25.164 y el Decreto N° 1421/02 expresan que el personal tiene derecho a igualdad de oportunidades en el desarrollo de la carrera administrativa, a través de los mecanismos que se determinen. Las promociones a cargos vacantes sólo procederán mediante sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes. El Convenio Colectivo de Trabajo deberá prever los mecanismos de participación y de control que permitan a las asociaciones sindicales verificar el cumplimiento de los criterios indicados. En tal sentido, el artículo 19 del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por el Decreto N° 214/06, dispone que el personal permanente ingresa a los cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción o entidad en la Ley de Presupuesto o en su dotación, mediante los mecanismos de selección que contemplen los principios de transparencia, de publicidad, de igualdad de oportunidades y de trato, y de mérito para determinar la idoneidad para el cargo o función a cubrir. En su artículo 54 se establece que la promoción vertical de nivel o categoría escalafonaria se efectuará conforme a los mecanismos de selección y/o meritación y requisitos aplicables al cargo o función al que se aspire. Por su parte, el artículo 31 del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) homologado por el Decreto N° 2098/08 establece que el personal podrá promover de Nivel escalafonario mediante el régimen de selección establecido de conformidad con el presente Convenio (...). Asimismo, su artículo 33 dispone que para el ingreso a la carrera establecida en dicho Convenio, para la promoción a un nivel escalafonario superior y para la titularidad del ejercicio de las funciones ejecutivas y de jefatura, será de aplicación el régimen de Selección que el Estado empleado establezca. Finalmente, el artículo 34 del mencionado régimen de carrera dispone que los procesos de selección se realizarán mediante los respectivos concursos de oposición y antecedentes, pudiendo prever modalidades de curso-concurso específicamente organizados para tal efecto.

⁸ El artículo 6° del Anexo a la Ley N° 25.164, establece que las designaciones efectuadas en violación a lo dispuesto en los artículos 4° y 5° o de cualquier otra norma vigente (que exige proceso de selección para el ingreso a la APN), podrán ser declaradas nulas, cualquiera sea el tiempo transcurrido, sin perjuicio de la validez de los actos y de las prestaciones cumplidas durante el ejercicio de sus funciones. Por otra parte, el Decreto N° 1421/02 (reglamentario de la "Ley Marco") dispone en su artículo 6° que la nulidad de la designación será resuelta por la autoridad que dispuso el nombramiento. En todos los casos deberá aplicarse el correspondiente procedimiento de investigación para determinar las eventuales responsabilidades a que diere lugar dicha situación. Asimismo, el artículo 8°, cuarto párrafo del mismo Anexo I al Decreto N° 1421/02 dispone que la designación de personal ingresante en la Administración Pública Nacional en cargos de carrera sin la aplicación de los sistemas de selección previstos por los escalafones vigentes, no reviste en ningún caso carácter de permanente, ni genera derecho a la incorporación al régimen de estabilidad. Por su parte, completa este cuadro de nulidades, lo dispuesto por el artículo 13 del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por el Decreto N° 214/06 en cuanto prevé que as designaciones efectuadas en violación a lo dispuesto por los dos artículos anteriores o por cualquier otra norma vigente, podrán ser declaradas nulas, cualquiera sea el tiempo transcurrido, sin perjuicio de la validez de los actos y de las prestaciones cumplidas durante el ejercicio de sus funciones

Dicho estándar es una regla dura de difícil remoción que impone cierta rigidez al diseño de la política de reclutamiento de personal estatal que reviste bajo el régimen de estabilidad, por cuanto, en vez de resolverse discrecionalmente y para el caso concreto, se constituye en una herramienta de intervención ya predeterminada por el régimen de empleo público, a la que únicamente es posible ajustar en sus aspectos operativos, siendo que allí también nos encontramos con principios a cuyo cumplimiento debemos ajustarnos.⁹

Sin embargo, a pesar de que el ingreso a través del concurso de oposición y antecedentes constituye, en lo formal y en lo normativo, la política pública para el reclutamiento de personal estatal idóneo y estable que el régimen de empleo público impone sin excepción, la implementación durante los años noventa de diversas medidas orientadas a la reducción del personal estatal, por medio de reformas administrativas, supresión de organismos y empleos, restricciones presupuestarias, pases a disponibilidad, retiros voluntarios, congelamiento de vacantes de la planta permanente, todo en el marco de la declaración de la emergencia administrativa y reforma del Estado¹⁰, han reorientado la política pública de ingreso al servicio civil hacia una que privilegió el incremento del personal transitorio carente de estabilidad¹¹, en detrimento del personal estable, tornándose los concursos cada vez más infrecuentes y esporádicos, bajos en cantidad y volumen¹².

⁹ De conformidad con lo establecido por el artículo 8° del Anexo a la “Ley Marco” los procesos de selección para determinar la idoneidad de los agentes ingresantes al servicio público deben cumplir con los principios de transparencia, publicidad y mérito. Asimismo, el mismo artículo del Decreto reglamentario N° 1421/02 agrega que los procedimientos de selección deben seguir los principios de igualdad de oportunidades, transparencia y publicidad. Por su parte, el artículo 19 del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por el Decreto N° 214/06, dispone que los mecanismos de selección deben contemplar los principios de transparencia, de publicidad, de igualdad de oportunidades y de trato, y de mérito para determinar la idoneidad para el cargo o función a cubrir. En su artículo 57 refuerza este criterio y dispone, en cuanto a los mecanismos de selección, que los mismos deberán respetar los principios de igualdad de oportunidades, publicidad y transparencia y específicamente la igualdad de trato por razones de género o de discapacidad, como así también la debida competencia entre los candidatos.

¹⁰ Ley de emergencia administrativa N° 23.696 (B.O. 23/10/89) y Decreto N° 1757/90 (pase a disponibilidad del personal del sector público).

¹¹ El personal no permanente, conformado por el personal contratado, con designación a término y de las plantas transitorias, carece de estabilidad y su designación o contratación puede ser cancelada o rescindida en cualquier momento, según sea el caso, sin dar lugar al pago de indemnización (cfr. art. 9°, inc. d) del Anexo I al Dto. N° 1421/02, art. 42, inc. c) del Anexo a la “Ley Marco”, art. 30, segundo párrafo del “Convenio Colectivo General”). Ante la falta de concursos y debido al incremento de tareas y el natural envejecimiento del personal permanente y la aparición de otras funciones de carácter extraordinario o especiales para las cuales se carecía de personal calificado, el Estado salió a cubrir este déficit por medio de esta herramienta de intervención para el reclutamiento del personal, lo que provocó que en el caso del sectorial SINEP el personal no permanente superara ampliamente a los agentes de la planta permanente cubiertos por el régimen de estabilidad.

¹² En un informe oficial que daba cuenta de los concursos bajo el SINAPA (“Los procesos de Selección de Personal en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa Decreto N° 993/91 T.O. 1995 Características Significativas de los procesos convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 30 de noviembre de 2008” ONEP – Subsecretaría de Gestión y Empleo Público - Secretaría de la Gestión Pública – Jefatura de Gabinete de Ministros – Octubre de 2009) desde el 1° de enero de 1993 hasta el momento de entrada en vigencia el SINEP (1° de diciembre de 2008) daba razón de 9.826 procesos convocados, en especial en el Ministerio de Economía y Presidencia de la Nación, los que acapararon el 61% de ese total. Asimismo, es de señalar que 8.050 cargos

La principal medida restrictiva en orden a la puesta en marcha de los procesos de selección por concurso viene dada por el congelamiento de vacantes de la planta permanente que impuso la Ley N° 23.697 de emergencia económica sancionada en el año 1989¹³. Desde allí cada año la Ley Anual de Presupuesto Nacional de Gastos e Inversión ha mantenido esta restricción prorrogando el congelamiento sobre los cargos de la planta permanente del Estado Nacional. Así, para proceder a su cobertura mediante concurso cada Jurisdicción (Ministerio u organismo descentralizado) debe tramitar la autorización de descongelamiento que otorga el Jefe de Gabinete de Ministros¹⁴.

Con la planta permanente congelada y una política de reclutamiento orientada al ingreso de personal transitorio carente de estabilidad observamos la producción de dos fenómenos interrelacionados, por un lado, el paulatino envejecimiento del personal de la planta permanente y por el otro una reducción considerable de la tasa de estabilidad registrada en el empleo público nacional.

En un estudio sobre el personal comprendido por el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por el Decreto N° 214/06 que incluye al personal SINEP, registra como promedio de edad 44,9 años, la del personal permanente trepa a 51,1 mientras que la del contratado baja a 38,7 años. La Población Económicamente Activa Joven (hasta 44 años) en el funcionariado, ocupa el 52%; de la que sólo un 15% se adjudica al personal estable¹⁵.

concurados eran cargos simples de lo que se deduce que 1.776 procesos correspondieron a cargos con funciones ejecutivas. Un 62% de esa actividad procedió mediante convocatorias Generales. Tomando solo a los cargos simples se puede afirmar que se concursaron 503 cargos por año en ese período. La curva de evolución exhibe un comportamiento de fuerte declive en la convocatoria a concursos a lo largo de los primeros diez años de vigencia del régimen SINAPA, coincidente con la curva de ascenso en el incremento de contrataciones y designaciones a término carentes de estabilidad. Durante el ciclo 2000-2003 los concursos en este escalafón fueron prácticamente inexistentes coincidente con un período de fuerte crisis en el orden presupuestario del sector público que fue sujeto a todo tipo de recortes y medidas orientadas a achicar el gasto.

¹³ Conforme con el art. 42 de la Ley N° 23.697 *“En el ámbito del Poder Legislativo Nacional, del Poder Judicial de la Nación, de la Administración Pública Nacional centralizada o descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, bancos oficiales, obras sociales y organismos o entes previsionales del sector público y todo otro ente estatal cualquiera fuere su naturaleza, no se podrá, durante el plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, efectuar contrataciones o designaciones de personal que importen incrementar el gasto por ese concepto. Los actos que así lo dispongan serán nulos y no producirán ningún efecto.”*

¹⁴ De acuerdo al artículo 7° de las Leyes de Presupuesto de cada uno de los años comprendidos en el período evaluado, el Jefe de Gabinete de Ministros resulta competente para autorizar descongelamientos de cargos para su convocatoria a concurso.

¹⁵ “Algunas características significativas del Personal comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General de la Administración Pública Nacional al 30 de junio de 2014” Oficina Nacional de Empleo Público – Subsecretaría de Gestión y Empleo Público – Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa – Jefatura de Gabinete de Ministros – Buenos Aires Argentina – Marzo 2014.

Ya en el 2006 entre los ex SINAPA¹⁶, la edad media era de 50 años, la de quienes contaban con nivel terciario de 46,3 años, ascendiendo a 51 años entre los universitarios y a 48,6 años entre profesionales con postgrado¹⁷. Dichos índices fueron acentuándose por el devenir de los años y la no ejecución de concursos. La edad media del Personal Permanente con estudios inferiores a secundario y la de quienes habían certificado Grado Universitario era más elevada que para los demás grupos educativos.

Respecto a la composición del funcionariado en cuanto a la condición de revista, datos de 2014 reflejan que cerca de la mitad (49%) de los funcionarios alcanzados por el Convenio Colectivo General (Dto. N° 214/06) es Personal de Carrera, un 3% está Designado Transitoriamente en un Cargo de Planta Permanente, 4% Designado en Cargos de Planta Transitoria, y el 44% restante está Contratado bajo relación de dependencia laboral a término (bajo la Ley N° 25.164 o bajo la LCT)¹⁸. Ahora bien, estos números que ya exhiben una situación preocupante acentúan su criticidad si sólo posamos nuestra atención sobre el universo de agentes vinculados al Convenio Colectivo Sectorial SINEP que analizamos. Allí tenemos que de un total de 74.104 agentes alcanzados por este convenio, sólo 21.636 reviste bajo condición de estabilidad, mientras que 52.468 lo hacen bajo una modalidad de contratación¹⁹. Estas diferencias tan marcadas entre la cantidad de agentes que integran el personal permanente y el transitorio responde a que mientras la población de agentes que reviste bajo el régimen de estabilidad se mantuvo estable, debido al congelamiento que pesaba sobre esta planta y a la falta de decisión política en orden a la activación de los concursos, el Estado, que siguió teniendo necesidades de contar con mayor personal (en especial calificado, con secundario o estudios superiores), se volcó sustancial y progresivamente en un Régimen de Contrataciones regido por el artículo 9° del Anexo a la

¹⁶ El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) aprobado por el Decreto N° 993/91, es el escalafón de carrera del personal permanente de la APN antecesor del actual SINEP, homologado por el Decreto N° 2098/08. Entre los puntos coincidentes de estos escalafones podemos hallar la estructuración de un sistema de carrera por niveles con especialidades funcionales que establece un sistema de ingreso, progreso y avance en sentido horizontal por medio de evaluaciones y procesos de selección por concurso. Entre su principal diferencia tenemos que el SINAPA fue un régimen instituido por Decreto del Poder Ejecutivo mientras que el actual SINEP es fruto de la negociación colectiva.

¹⁷ Colección Estudios de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público “Profesionales en la Administración Pública Nacional: Situación del Personal Profesional de la Administración Pública Nacional comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General (Decreto N° 214/06)” <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/docs/Profesionales.pdf>.

¹⁸ Ver en Salas, Eduardo A. y Wegman, Marcelo V., “*Para el Servicio Civil que merece un país en serio. Hacia la consolidación del derecho de igual de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades*”, 1ª ed., Ed. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires, 2016, p. 29.

¹⁹ Fuente: consulta el 02/10/17 al “*Sistema RCPC - Sistema Registro Central de Personal Contratado - Resolución N° 48/02 de la ex SGP, artículo 6°, Sistema Dto. N° 2345/08*”. Cabe aclarar que el personal contratado en virtud del régimen instituido por el artículo 9° del Anexo a la “Ley Marco” no ingresa a la carrera sino que resulta equiparado a un Nivel y Grado del régimen de carrera que aplique al personal permanente de la dependencia que lo contrata (cfr. art. 9°, tercer párrafo del Anexo a la Ley N° 25.164). Sin perjuicio de ello, se lo contabiliza como parte del personal SINEP totalizando, al momento de practicar la consulta, 52.468 agentes contratados.

Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164. Entre el 2007 y el 2014 se pasó de 19.837 a 54.260 contratados bajo ese régimen²⁰.

Así, lo que debería constituir una práctica regular (el concurso) se tornó en algo extraordinario y la excepcionalidad (el contrato) la regla²¹.

Este fenómeno ha desembocado en un bajo nivel de tasa de estabilidad dentro del universo de agentes comprendidos por el SINEP²², lo cual resulta contrario al cumplimiento de los principios constitucionales que estructuran el sistema de ingresos a la Administración Pública Nacional bajo el régimen de estabilidad y atenta contra el objetivo central de la política pública de recursos humanos del Estado orientada a lograr una mayor profesionalización de su funcionariado público²³.

Para remediar esta situación, el régimen de empleo público establece como única estrategia de intervención llevar adelante los procesos de selección por concurso, para lo cual se requiere de decisión política que los active, descongele los cargos y afecte el crédito presupuestario necesario.

Con el fin de regularizar la planta permanente del Estado Nacional, y revertir esta tendencia en el descenso en la tasa de estabilidad y aumento en el envejecimiento del personal permanente, que subyacen como dos expresiones del principal problema en torno a la política de recursos humanos de la Administración Pública Nacional, en 2009 se dictó la Decisión Administrativa N° 506/09 que descongeló 1000 (mil) cargos de la planta permanente del SINEP para que se procediera a su cobertura mediante concurso²⁴. Luego le siguieron en los

²⁰ Véase: 1) “Informe del Personal Contratado bajo el Régimen del Decreto N° 1421/02, durante el año 2007.- Enero de 2008” en http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/cuerpo1/docs/informes/Informe_1421-02_01-08.pdf; 2) “Nomina del personal contratado al 31 de diciembre 2014” en http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/regimenes/contratados/listadocontratados/todos_los_contratos_anuales/index_main_rcpc.html.

²¹ Conforme lo establecido por el artículo 9° del Anexo a la Ley N° 25.164 “El régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente.” Su artículo 14 dispone “Los cargos o funciones eliminados no podrán ser cumplidos por personal contratado ni personal de gabinete”.

²² De acuerdo a los datos que surgen de la consulta al RCPC del 02/10/2017, la tasa de contratados dentro del personal SINEP arroja que un 70.8 % corresponde a agentes contratados mientras que un 29.2 % es personal permanente con estabilidad en la relación de empleo.

²³ Sobre este punto vale destacar que de acuerdo a los principios establecidos por la Carta Iberoamericana de la Función Pública, documento al que adhiere nuestro país y que refleja la asunción de una serie de compromisos, la profesionalización del servicio civil constituye una condición necesaria para mejorar el desempeño de la Administración Pública y así alcanzar el desarrollo (cfr. Preámbulo; Capítulo 1, puntos 1, 2 y 3; Capítulo 2, punto 7; Capítulo 4, punto 38; y Capítulo 6, punto 59, entre otros del: CLAD y Naciones Unidas-DESA (2003), Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N.º 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra), Bolivia.. Documento disponible en www.clad.org.ve).

²⁴ De acuerdo al CONSIDERANDO de la Decisión Administrativa N° 506/09, esta medida se sustenta, entre otras razones, en las siguientes “Que en el marco de una adecuada política de equilibrio fiscal procede también

años 2012 y 2014 las Decisiones Administrativas N° 1126/12 y N° 609/14, por las que se descongelaron 5000 (cinco mil) y 7500 (siete mil quinientos) cargos SINEP, respectivamente, con el mismo fin de ocuparlos mediante proceso de selección por concurso.

De este total de cargos descongelados se han convocado a concurso, al 30 de junio de 2014, 3381 cargos del SINEP alcanzando un total de 2074 agentes designados en planta permanente como consecuencia de estos procesos de selección²⁵.

Estas habilitaciones para cubrir vacantes a través de concursos pusieron en ejercicio esta herramienta a un ritmo y con una masividad poco habitual, lo que tornó la experiencia en algo extraordinario dentro del ciclo de vida que lleva implementándose el sistema de carrera que exige el proceso de selección para el ingreso a la planta permanente. Por ello resulta importante medir su desempeño.

En tal sentido, la evaluación diseñada tiene por propósito determinar si la herramienta de intervención establecida por el régimen de empleo público nacional para el reclutamiento de personal estatal idóneo implementada en los concursos que se sustanciaron para la selección de cargos profesionales transversales durante el período 2010-2015 resultó eficiente y eficaz en orden a alcanzar el objetivo que se propone y si lo hizo de conformidad a las pautas, medios y términos establecidos por la normativa que la instituye.

2.2. El proceso de selección por concurso del SINEP (descripción y principales aspectos).

El Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto N° 2098/08, dispone en su artículo 34 que los procesos de selección se realizarán mediante los respectivos **concursos de oposición y antecedentes**.

El objetivo del concurso es la selección del agente más idóneo que se ajuste al perfil del puesto de trabajo aprobado por el área requirente a tales efectos.

PRINCIPIOS.

El concurso SINEP se rige por los siguientes principios²⁶:

facilitar el oportuno y eficaz fortalecimiento del personal amparado bajo el régimen de estabilidad. Que a este último efecto se debe proceder con la efectiva incorporación de nuevo personal en el marco de los principios constitucionales y legales que rigen al empleo público en general y al comprendido por el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional antes mencionado. Que dicha incorporación sólo procede mediante la sustanciación de los correspondientes procesos de selección según lo dispuesto por los artículos 4º, 6º, y 8º del Anexo de la Ley N° 25.164, por los artículos concordantes de su Decreto Reglamentario N° 1421/02 y por los artículos 11, 13, 19, 51, 56 y 57 del referido Convenio Colectivo de Trabajo General.”

²⁵ Ver en Salas, Eduardo A. y Wegman, Marcelo V., “Para el Servicio Civil que merece un país en serio. Hacia la consolidación del derecho de igual de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades”, 1ª ed., Ed. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires, 2016, p. 38.

- Transparencia.
- Publicidad.
- Mérito.
- Igualdad de oportunidades y de trato.

ETAPAS.

El proceso de selección deberá estar integrado por las siguientes etapas²⁷:

- a) Evaluación de Antecedentes Curriculares y Laborales a partir de las declaraciones en carácter de declaración jurada, y las certificaciones que deberán presentar los postulantes.
- b) Evaluación Técnica por las que se apreciarán los conocimientos, habilidades y capacidades para aplicarlos a situaciones concretas según los requerimientos típicos del puesto.
- c) Evaluación mediante Entrevista Laboral a través de al menos UN (1) encuentro para valorar la adecuación del aspirante con relación a los requerimientos del puesto.
- d) Evaluación del Perfil Psicológico a cargo de profesional matriculado, preferentemente del ámbito público.

CARACTERÍSTICAS.

Principales características, reglas y pautas a tener en cuenta del concurso SINEP:

- Cada etapa se dará por aprobada o desaprobada siendo las mismas excluyentes en orden sucesivo²⁸.
- Cada intervención resuelta por el Comité de Selección se cierra con un ACTA que expresa todo lo decidido en la reunión²⁹.
- La falta de invitación a los veedores es causal de nulidad de lo actuado por el órgano selector³⁰.
- Las pruebas técnicas escritas deberán ser anónimas debiendo utilizarse una clave convencional de identificación que permita individualizar a cada uno de los postulantes sólo después de su evaluación³¹.

²⁶ Cfr. art. 8° del Anexo a la “Ley Marco” y Dto. N° 1421/02 y arts. 19 y 57 del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por el Dto. N° 214/06.

²⁷ Conforme artículo 35 del SINEP (Dto. N° 2098/08) y artículo 41 del Anexo I de la Resolución N° 39/10 ex SGP.

²⁸ Conforme artículo 34, sexto párrafo del SINEP (Dto. N° 2098/08).

²⁹ “Sus actuaciones deberán hacerse constar en actas numeradas en orden consecutivo, agregadas al Expediente respectivo, las que serán firmadas por los miembros actuantes y por los veedores en caso de estar presentes en el momento de su labrado.” (cfr. artículo 30 del Anexo I de la Resolución N° 39/10 de la ex SGP).

³⁰ “Será nulo lo actuado en una etapa o reunión a la que no concurrieran los veedores por no haber sido notificados debidamente” (cfr. artículo 54, cuarto párrafo del SINEP -Dto. N° 2098/08-).

³¹ Conforme artículo 34, octavo párrafo del SINEP (Dto. N° 2098/08).

- Los aspirantes que se hubieran identificado en sus exámenes escritos serán eliminados del proceso de selección³².
- La primera tarea del órgano selector es la aprobación del perfil del puesto y confeccionar la nómina de los candidatos admitidos y no admitidos.
- La evaluación de conocimientos y habilidades no puede tener una ponderación inferior al SESENTA POR CIENTO (60%) del total de la calificación a obtener por los candidatos para posicionarse en el orden de mérito³³.
- El orden de mérito tendrá una vigencia de seis (6) meses, contados desde la fecha de designación del primer candidato³⁴.
- El comité de selección cierra el proceso de selección con la confección del orden de mérito provisorio que deja a consideración de la autoridad convocante.
- El proceso de selección cierra definitivamente con la aprobación del orden de mérito definitivo por parte de la autoridad convocante.
- La convocatoria a concurso deberá ser publicada en el Boletín Oficial³⁵.
- En los procesos de selección por convocatoria Abierta se exigirá además, la publicación respectiva en al menos dos (2) diarios de mayor circulación nacional, por al menos dos (2) días, y con una antelación no inferior a diez (10) días corridos previos al inicio de las inscripciones de los candidatos³⁶.
- El proceso de selección debe desarrollarse en un máximo de setenta y cinco (75) días³⁷.
- El proceso de selección para cubrir los cargos profesionales son de tipo abiertos, es decir que son convocados para que participen personas tanto de fuera como de dentro de la Administración Pública³⁸.
- Las convocatorias efectuadas en los meses de marzo y septiembre de cada año en virtud de lo dispuesto en el artículo 45 del SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO (SINEP), serán consideradas ordinarias, mientras que las que se efectúan fuera de dicho plazo son consideradas extraordinarias³⁹.
- Durante el desarrollo del proceso de selección los postulantes pueden formular presentaciones que deberán ser contestadas por el Comité de Selección en la cual realicen observaciones sobre lo actuado.

³² Conforme artículo 34, noveno párrafo del SINEP (Dto. N° 2098/08).

³³ Conforme artículo 36 del SINEP (Dto. N° 2098/08).

³⁴ Conforme artículo 48 del SINEP (Dto. N° 2098/08).

³⁵ Conforme artículo 45, segundo párrafo del SINEP (Dto. N° 2098/08).

³⁶ Conforme artículo 46, segundo párrafo del SINEP (Dto. N° 2098/08).

³⁷ Conforme artículo 42 del SINEP (Dto. N° 2098/08).

³⁸ Conforme artículo 43, segundo párrafo del SINEP (Dto. N° 2098/08).

³⁹ Conforme artículo 4° del Anexo I de la Resolución N° 39/10 de la ex SGP.

- Únicamente pueden interponerse recursos contra el acto administrativo que aprueba el orden de mérito definitivo de un concurso⁴⁰.

PLAZOS Y PRODUCTOS.

A continuación se muestra un cuadro que contiene la totalidad de las instancias que conforman el proceso de selección SINEP, los actores participantes, los plazos dispuestos por la normativa para la sustanciación del concurso y los productos que se van generando como resultado de la superación de cada una de las etapas y actividades que se realizan.

Proceso de selección para la cobertura de vacantes de la planta permanente en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).			
Etapas	Participante⁴¹	Plazo	Producto
Llamado a concurso.	Ministerio de origen del puesto (Jurisdicción)	No plazo formal, pero el descongelamiento sólo dura un año, si no instruye el concurso en este tiempo se cae la vacante y hay que tramitar un nuevo descongelamiento.	Resolución ministerial.
Designación de los miembros del Comité de Selección.	Ministerio de origen del puesto (Jurisdicción)	No plazo.	Resolución ministerial.
Aprobación y publicación de las bases y condiciones del concurso.	Ministerio de origen del puesto (Jurisdicción)	10 (diez) días ⁴² antes de la apertura de inscripción de postulantes.	a) Publicación en el Boletín Oficial por al menos UN (1) día; b) Publicación en la Cartelera Pública Central de Ofertas de Empleo Público (gráfica y página WEB) de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS; c) Publicación en la Cartelera oficial (gráfica y página WEB) asignada específicamente en cada jurisdicción ministerial o

⁴⁰ Contra las actuaciones del comité de selección la normativa prevé que los postulantes pueden formular “presentaciones” a las cuales el órgano selector tiene el deber de dar respuesta, pero en si todas las instancias del proceso constituyen actos preparatorios y por lo tanto no son recurribles.

⁴¹ Actor que lidera la prosecución de la etapa y genera el producto y quien debe dar cumplimiento de los plazos.

⁴² Los días se cuentan cómo días hábiles administrativos.

			entidad descentralizada, en cuya dotación se integre el cargo a cubrir; d) En el supuesto de Convocatoria Abierta, la convocatoria debe ser publicada además, mediante anuncios por al menos DOS (2) días, en DOS (2) diarios de mayor circulación nacional como mínimo.
Inscripción de los postulantes (electrónica y física) ⁴³	Ministerio de origen del puesto (Jurisdicción)	10 (diez) días es el plazo mínimo para la inscripción. ⁴⁴	Nómina de inscriptos por el sistema CONCURSAR.
Publicación de Admitidos y No Admitidos.	Comité de Selección ⁴⁵ .	5 (cinco) días para analizar los formularios de inscripción contados desde el cierre de la inscripción. ⁴⁶ Al 6° día debe publicar el listado, que estará exhibido por 3 (tres) días en la cartelera habilitada a dicho efecto. ⁴⁷	ACTA del comité de selección con listado de admitidos y no admitidos. Nómina de admitidos y no admitidos publicada en la cartela del organismo.
Evaluación de antecedentes curriculares y laborales.	Comité de Selección.	10 (diez) días para notificar los resultados contados desde la finalización del plazo de la etapa anterior (cinco días más prórroga de igual	ACTA del comité de selección con el listado de los resultados de la evaluación de antecedentes curriculares y laborales.

⁴³ Se podrá disponer una preinscripción por vía electrónica mediante el aplicativo que determine al efecto la SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO dependiente de la SECRETARÍA DE GABINETE de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, el que estará a disposición de los interesados en la página oficial de Internet de dicha Subsecretaría así como de la Jurisdicción ministerial o entidad descentralizada en la que se integra el cargo a concursar.

⁴⁴ Conforme al artículo 21 del Anexo I de la Resolución N° 39/10 de la ex Secretaría de la Gestión Pública, modificada por la Resolución N° 166/15 de la ex Secretaría de Gabinete, "El período de inscripción estará abierto durante al menos DIEZ (10) días y no podrá iniciarse antes de transcurrido el término de antelación para la publicación...".

⁴⁵ El Comité de Selección se expide y decide todo lo vinculado en el proceso de selección mediante ACTA.

⁴⁶ Admite prórroga por el plazo de otros cinco días.

⁴⁷ Conforme artículo 40 del Anexo I a la Resolución N° 39/10 de la ex Secretaría de la Gestión Pública, modificada por la Res. N° 166/15 de la ex Secretaría de Gabinete.

		cantidad de días).	
Evaluación técnica.	Comité de Selección.	15 (quince) días contados a partir de cumplidos los 10 (diez) días de la etapa anterior.	ACTA del comité de selección con el listado de los resultados de la evaluación técnica.
Evaluación mediante entrevista laboral.	Comité de Selección.	No plazo. ⁴⁸	ACTA del comité de selección con el listado de los resultados de la evaluación mediante entrevista laboral.
Evaluación del perfil psicológico.	Comité de Selección. ⁴⁹	No plazo.	ACTA del comité de selección dando cuenta la realización de la prueba psicológica y replica de su resultado.
Conformación del orden de mérito provisorio ⁵⁰ .	Comité de Selección.	No plazo. ⁵¹	ACTA del comité con nómina de postulantes que integran el orden de mérito provisorio.
Aprobación del orden de mérito definitivo.	Ministerio de origen del puesto (Jurisdicción)	No plazo.	Resolución ministerial aprobando el orden de mérito definitivo.
Interposición de recursos administrativos contra la resolución que aprobó el orden de mérito definitivo ⁵² .	Ministerio de origen del puesto (Jurisdicción)	Se cuenta con 10 (diez) días de notificado el acto de aprobación del orden de mérito para interponer el recurso de reconsideración y 15 (quince) para el jerárquico. ⁵³	Resolución Ministerial. Certificación del área de RRHH del Ministerio de origen respecto a que no existen recursos pendientes de resolución.

⁴⁸ No existe plazo establecido normativamente para la sustanciación de estas dos etapas (entrevista laboral y perfil psicológico). De todas formas quedarán comprendidas dentro del plazo mayor de 75 días establecidos por el Convenio Colectivo SINEP que resulta en una norma de superior jerarquía.

⁴⁹ Sin perjuicio que esta etapa es efectuada por un profesional (psicólogo) matriculado, el régimen de selección dispone que la aprobación o no de esta etapa como su ponderación definitiva en el orden de mérito será responsabilidad del Comité de Selección (v. segundo párrafo *in fine* del art. 60 del Anexo I de la Res. N° 39/10 ex SGP).

⁵⁰ Conforme artículos 61 y 64 del Anexo I a la Resolución N° 166/15 de la ex SG (modificatoria de la Res. N° 39/10 de la ex SGP) "ARTÍCULO 61: El Comité de Selección elaborará el Orden de Mérito conforme a los resultados de las etapas, dejando constancia en el Acta respectiva...", "ARTÍCULO 64. - El Comité de Selección elevará a la autoridad convocante el orden de mérito en el expediente respectivo..."

⁵¹ No hay plazo para esta instancia, pero ya está fuera de los 75 días que el SINEP dispone para la sustanciación del proceso de selección.

⁵² Vencido el plazo para recurrir o resueltos los recursos interpuestos, se dispondrá la asignación de las vacantes concursadas conforme al orden de mérito o terna, según corresponda (cfr. art. 66 del Anexo I de la Res. N° 166/15 ex SG).

Presentación de documentación requerida para la designación ⁵⁴	Unidad de Recursos Humanos del Ministerio de origen del puesto (Jurisdicción)	El postulante tiene 15 días de notificado el orden de mérito definitivo para acompañar la documentación requerida para efectivizar la designación.	Constancia/certificación expedida por el área de RRHH que dé cuenta que se ha reunido la totalidad de la documentación requerida.
Intimación a presentar la documentación requerida para la designación y a realizarse el apto psicofísico. ⁵⁵	Unidad de Recursos Humanos del Ministerio de origen del puesto (Jurisdicción)	Vencido el plazo para que el postulante se presente espontáneamente, deberá ser intimado fehacientemente por el área de personal para que concurra en diez (10) días hábiles con la documentación requerida.	Intimación al postulante para que presente la totalidad de la documentación requerida para la designación.
Designación en la planta permanente.	Poder Ejecutivo Nacional. ⁵⁶	No plazo.	Decreto de designación en la planta permanente (publicado en Boletín Oficial).
Toma de posesión del cargo.	Agente designado.	30 (treinta) días desde el acto de designación.	Toma de posesión del cargo/inicio de la prestación de los servicios.

2.2.1. Actores del concurso SINEP.

- Ministerio del origen del cargo concursado (Jurisdicción).
- Oficina Nacional de Empleo Público - ONEP (órgano rector en materia de empleo público)⁵⁷.

⁵³ Contra el acto administrativo que aprueba el Orden de Mérito Definitivo podrán deducirse los recursos previstos en la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549 y su Reglamentación aprobada por el Decreto N° 1.759/72 (t.o. 2017).

⁵⁴ En todos los casos, una vez notificado el orden de mérito o terna, el postulante seleccionado deberá concurrir al área de personal del organismo cuyos cargos se hubieren concursado para presentar la documentación requerida para iniciar el proceso de designación dentro de los QUINCE (15) días hábiles de producida dicha notificación.

⁵⁵ En caso de no presentarse, será intimado fehacientemente por el área de personal con el detalle de la documentación a presentar, en los términos del artículo 1° inciso e), apartado 4) de la Ley N° 19.549, para que dentro del plazo de DIEZ (10) días hábiles concurra con dicha documentación y, asimismo, se presente en el lugar, fecha y hora que también deberá notificarse para realizar el examen de aptitud psicofísica requerido para los ingresantes, bajo apercibimiento de tenerlo por desistido del cargo en que fue seleccionado.

⁵⁶ Hasta 2015 las designaciones en planta permanente estaban todas en cabeza del PODER EJECUTIVO NACIONAL que las disponía mediante Decreto (Cfr. Dto. N° 491/02). Ahora la competencia ha sido desconcentrada mediante lo dispuesto por el Decreto N° 355/17 y quedaron en cabeza de los titulares de los Ministerios o de los organismos descentralizados, según sea el caso.

⁵⁷ Es asimilable a la ex Secretaría de la Gestión Pública por cuanto la ONEP integra su estructura y ejerce las competencias como órgano rector en materia de empleo público.

- Área de Recursos Humanos del Ministerio de origen del cargo concursado⁵⁸.
- Comité de selección⁵⁹ :
 - DOS (2) expertos con conocimientos, experiencia y antecedentes afines al perfil o función requerida⁶⁰.
 - UN (1) representante de la ex SECRETARÍA DE LA GESTION PUBLICA⁶¹.
 - UN (1) representante de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN)⁶²
 - UN (1) representante de la SECRETARÍA DE HACIENDA del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS⁶³.
 - DOS (2) representantes del titular de la Jurisdicción Ministerial o Entidad Descentralizada en cuya dotación se integre el cargo.^{64 65}
- Veedores gremiales⁶⁶:
 - UPCN (Unión del Personal Civil de la Nación).
 - ATE (Asociación Trabajadores del Estado).
- Otros veedores⁶⁷:
 - CONSEJO NACIONAL DE LA MUJER.
 - Dirección de Promoción de Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad del Ministerio de Producción y Trabajo.
- Postulantes⁶⁸.

2.2.2. Destinatarios de la política de reclutamiento por concurso.

Al tratarse de procesos de selección del tipo ABIERTO, los destinatarios de la política pública de reclutamiento de personal por concurso del SINEP son todos los potenciales postulantes

⁵⁸ Es el área donde se definen los perfiles de acuerdo a las necesidades que las dependencias del Ministerio requieren y es quien negocia el contenido de los mismos con la Secretaría de la Gestión Pública.

⁵⁹ Otra denominación común es la de “órgano selector”. Conforme lo establecido por el artículo 29 del Anexo I a la Resolución N° 39/10 de la SGP “El Comité de Selección estará integrado por CINCO (5) miembros titulares a ser designados por la autoridad competente para convocar, según lo establecido en el artículo 13 del presente y en el artículo 39 del Sistema Nacional de Empleo Público.”.

⁶⁰ Cfr. art. 29, a.I) del Anexo I de la Res. N° 39/10 ex SGP y art. 64 del Convenio Colectivo General (Dto. N° 214/06).

⁶¹ que cuente con título universitario de grado y acredite experiencia y/o capacitación específica en materia de selección de personal (cfr. art. 29, a.II) del Anexo I de la Res. N° 39/10 ex SGP).

⁶² Para el caso que se trate cargos de asesoramiento jurídico intervienen dentro del Comité de Selección un representante de la PTN (Cfr. art. 29, a.I) del Anexo I de la Res. N° 39/10 ex SGP).

⁶³ Cfr. art. 29, a.I) del Anexo I de la Res. N° 39/10 ex SGP.

⁶⁴ Cfr. art. 29, a.III) del Anexo I de la Res. N° 39/10 ex SGP.

⁶⁵ “Si los representantes a los que se alude el apartado I) fueran funcionarios públicos, éstos no podrán revistar en la Jurisdicción Ministerial o Entidad Descentralizada en cuya dotación se integre el cargo a cubrir” (cfr. art. 29, in fine del Anexo I de la Res. N° 39/10 ex SGP).

⁶⁶ Cfr. art. 35 del Anexo I de la Res. N° 39/10 ex SGP.

⁶⁷ Cfr. art. 35 del Anexo I de la Res. N° 39/10 ex SGP.

⁶⁸ Los postulantes son los destinatarios de la política pública de reclutamiento por concurso SINEP.

provenzan del ámbito público o privado que cumplan los requisitos del perfil del puesto profesional⁶⁹ y reúnan las condiciones para el ingreso a la Administración Pública Nacional⁷⁰.

2.2.3. Los procesos de selección 2009-2015 en el SINEP.

El recorte sobre la cantidad de procesos de selección por concurso SINEP que constituye la población objetivo de esta evaluación responde al siguiente esquema:

- Entre 2009 y 2015 se descongelaron 17.838 cargos del SINEP⁷¹.
- 13.564 cargos fueron convocados a concurso.
- 4.100 cargos corresponden al Agrupamiento Profesional del SINEP.
- 2.306 cargos del Agrupamiento Profesional del SINEP alcanzaron designación en la planta permanente⁷².
- 1509 cargos del Agrupamiento Profesional del SINEP concluyeron el proceso de selección, obtuvieron orden de mérito y quedaron con designación pendiente.
- 285 cargos del Agrupamiento Profesional del SINEP fueron cancelados o declarados desiertos por falta de postulantes o finalización de las etapas sin candidatos que mantuvieran vocación al orden de mérito.
- De los 4.100 cargos identificados como parte del Agrupamiento Profesional del SINEP resulta posible individualizar los cargos que corresponden a los puestos transversales y agruparlos dentro de las siguientes tres áreas: RRHH, Asuntos Jurídicos y SAF⁷³. Se advierte que el número final de los concursos correspondientes a cargos transversales es un **dato a construir** a partir de la información suministrada por la base consultada⁷⁴. Asimismo, sobre dicha masa crítica se debe seleccionar una muestra representativa del conjunto para reducir el objeto de evaluación por cuanto los recursos no permiten someter a análisis a la totalidad de los concursos de estos cargos.

2.4.4. El objeto a evaluar.

En línea con lo que ya se viene señalando, corresponde precisar que el proceso de selección por concurso constituye la política de reclutamiento de personal del Estado Nacional para la incorporación de agentes a la planta permanente bajo el régimen de estabilidad.

⁶⁹ Conforme artículo 43, segundo párrafo del SINEP (Dto. N° 2098/08).

⁷⁰ Conforme artículos 4° y 5° del Anexo a la Ley N° 25.164.

⁷¹ La cifra incluye los descongelados por las Decisiones Administrativas N° 506/09, N° 1126/12 y N° 609/14 por otras normas especiales y aquellos que no estaban descongelados por comprender determinadas características (los cargos del Agrupamiento Científico Técnico nunca se congelan).

⁷² Cfr. Dto. N° 491/02 y modificatorios.

⁷³ Las siglas SAF aplican como abreviatura de "Servicio Administrativo Financiero".

⁷⁴ Los datos fueron suministrados por la "Base de Datos ONEP concursos SINEP 2009-2015" (Dirección de Procesos de Selección – ONEP). El número del total de concursos sobre cargos transversales es un dato a construir. Para ello se requiere identificación los puestos profesionales transversales sobre los que propicia efectuar el análisis, agruparlos según el área transversal a la que pertenecen y sumarlos. Si bien la base brinda la información el dato no se encuentra depurado y requiere esta operación para lograrse.

En tal sentido, cabe señalar que, de conformidad con las normas que integran el régimen de empleo público, el ingreso a los cargos de carrera de la planta permanente de la Administración Pública Nacional bajo el régimen de estabilidad únicamente procede mediante los pertinentes procesos de selección que se dispongan de acuerdo al escalafón que aplique en cada organismo⁷⁵.

Por su parte, el Convenio Colectivo Sectorial que instituye el Sistema Nacional de Empleo Público, homologado por el Decreto N° 2098/08, de aplicación en el ámbito de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, establece que los procesos de selección se realizarán mediante los respectivos concursos de oposición y antecedentes⁷⁶.

Por lo tanto, el objeto de la evaluación es el proceso de selección por concurso del SINEP.

A su vez, dicho objeto cabe circunscribirlo a un ámbito personal y temporal más acotado y preciso.

2.4.4.1. *Ámbito personal comprendido por la evaluación.*

El escalafón SINEP establece cuatro (4) Agrupamientos que comprenden al conjunto de agentes definidos de acuerdo con su especialidad funcional⁷⁷.

El objeto de la presente evaluación son los cargos que integran el llamado “Agrupamiento Profesional”, cuya característica sobresaliente es el requisito de la acreditación del título profesional de Grado universitario de una carrera con un plan de estudio no inferior a los cuatro (4) años de duración⁷⁸.

Dicho Agrupamiento, a su vez, se integra por cargos escalafonarios de los Niveles A, B, C y D que corresponden a puestos de trabajo definidos de acuerdo al grado de complejidad, responsabilidad y autonomía que importa la función que se desempeña.

Asimismo, sobre este universo de cargos profesionales, la evaluación se centrará en los puestos que responden a perfiles profesionales transversales, es decir sobre los cargos profesionales que aplican para la ejecución de las acciones y responsabilidades correspondientes a áreas consideradas igualmente transversales por resultar necesarias para el giro operativo de todos los organismos.

⁷⁵ Cfr. art. 4°, 8° y 18 del Anexo a la Ley N° 25.164 y Anexo I al Dto. N° 1421/02 y 19 y 54 del Decreto N° 214/06.

⁷⁶ Cfr. art. 34 del Dto. N° 2098/08.

⁷⁷ Cfr. art. 10 del SINEP (Dto. N° 2098/08).

⁷⁸ Cfr. art. 11, inc. b) del SINEP (Dto. N° 2098/08) “b) *Profesional: cuando fuera seleccionado para desarrollar puestos o funciones que exijan necesariamente acreditar la posesión de título de grado universitario correspondiente a carreras con ciclo de formación de duración no inferior a CUATRO (4) años reconocidas oficialmente, no incluidos en los DOS (2) agrupamientos establecidos en los incisos c) y d) del presente artículo, comprendidos en los niveles escalafonarios A, B, C y D.*”.

Dichas áreas transversales son:

- RECURSOS HUMANOS (RRHH).
- SERVICIO JURÍDICO PERMANENTE (Asuntos Jurídicos).
- SERVICIO ADMINISTRATIVO FINANCIERO (SAF).

En el siguiente cuadro se identifican los perfiles de los cargos profesionales transversales agrupados de acuerdo al área transversal a la cual pertenecen y cuyo proceso de selección por concurso será objeto de la presente evaluación.

ÁREAS TRANSVERSALES DE LA APN CENTRALIZADA			
	Recursos Humanos	Servicio Administrativo Financiero (SAF)	Servicio Jurídico Permanente
Denominación de los cargos profesionales transversales.	Profesional en Procesos de Selección y Evaluación de Personal	Asesor Contable.	Instructor Sumariante.
	Profesional Analista de Selección de Personal.	Profesional en programación y gestión presupuestaria.	Analista Jurídico.
	Profesional Analista en Capacitación del Personal	Profesional en Gestión Administrativa.	Asesor Jurídico Especializado
	Analista Profesional en Liquidación de Haberes.	Profesional Especializado en Gestión Presupuestaria y Administrativa.	Asesor Jurídico Experto.
	Asesor Especializado en Regímenes de Empleo Público.	Abogado Especializado en Compras y Contrataciones	Asesor Jurídico.
	Asesor en Gestión de Personal.	Profesional Especializado en Compras y	Asesor Jurídico Litigante.

		Contrataciones.	
	Profesional Especializado en Capacitación.	Contador Especializado en Gestión Presupuestaria.	Asesor Jurídico Dictaminante.
	Abogado Especializado en Administración de Personal.	Profesional Especializado en Rendición de Cuentas.	Asesor Jurídico Dictaminante/Litigante.
	Abogado Experto en Dirección y Gestión Organizacional y de Recursos Humanos.	Profesional en Gestión Presupuestaria.	Abogado en Asuntos Administrativos.
	Analista de Recursos Humanos.	Analista Profesional Contable.	Asesor jurídico en Derecho Administrativo.
	Analista en Formación Profesional.	Profesional Especializado en Licitaciones Públicas.	Abogado Dictaminante Especializado.
	Analista Jurídico en Administración de Personal.	Abogado en Gestión Administrativa	Abogado Dictaminante Experto.
	Analista Principal de Gestión de Recursos Humanos.	Profesional Responsable de compras.	Abogado Dictaminante Litigante.
	Analista Principal en Desarrollo de Recursos Humanos.	Abogado en Asuntos Administrativos.	Abogado Especializado en Área de Contencioso.
	Analista Principal En Planificación De Recursos Humanos.	Abogado en Gestión de Compras y Contrataciones.	Abogado Especializado en Asuntos Contenciosos.
	Analista Profesional en Gestión de Personal	Abogado Experto en Gestión Administrativa.	Abogado Especializado en Control de Proyectos de Actos Administrativos.
	Asesor Especializado en Contrataciones de Personal.	Analista de Presupuesto.	Abogado Especializado en Sumarios Administrativos.
	Profesional en Administración de	Analista Jurídico en Compras y	Abogado Litigante.

	Personal.	Contrataciones.	
	Profesional en Gestión de Contratación de Personal.	Analista Principal de Compras y Contrataciones.	Abogado Litigante Especializado.
	Profesional en Gestión de Personal Contratado.	Analista Principal de Presupuesto.	Analista Jurídico de Gestión Administrativa.
	Profesional en Liquidación de Haberes.	Analista Profesional Contable.	Instructor Sumariante Especializado.
	Profesional en Selección del Personal.	Analista Profesional en Presupuesto	Instructor Sumariante Experto.
	Profesional Experto en Gestión del Personal.	Asesor Contable en Gestión Presupuestaria	
	Abogado Experto en Administración de Personal.	Contador Especializado en Administración de Personal	
		Contador Especializado en Gestión Presupuestaria	
		Contador Experto en Gestión Presupuestaria	
		Economista Experto en Evaluación de Presupuesto	
		Profesional Analista en Presupuesto, Compras y Contrataciones	
		Profesional Contable.	
		Profesional Especializado en Presupuesto.	
		Profesional Especializado en Programación y Gestión Presupuestaria.	
		Profesional Experto En Gestión Administrativa	
		Profesional Experto en Gestión Contable.	
		Profesional Inicial En Gestión Administrativa.	

2.4.4.2. *Ámbito temporal comprendido por la evaluación.*

Los procesos de selección por concurso SINEP de los cargos profesionales transversales sobre los que se propone llevar adelante la evaluación corresponden al ciclo 2009-2015.

Justificación.

Sin perjuicio que la política de reclutamiento por concurso es una institución del régimen de carrera que debería estar en permanente ejecución, el descongelamiento masivo de vacantes y la decisión política de iniciar los procesos de selección en el ámbito de las principales Jurisdicciones de la Administración Pública Nacional ubica este ciclo iniciado en 2009 como un evento extraordinario dentro de la trayectoria pública del uso de esta herramienta de reclutamiento.⁷⁹ A ello se suma, como circunstancia que avala como fecha de inicio del recorte el año 2009, el hecho que los concursos de la referencia se implementaron en el marco del nuevo sistema de carrera aprobado en 2008 (SINEP) cuya naturaleza paritaria (producto de la negociación colectiva) obliga a una mayor participación del sector gremial, a lo que cabe añadir la aprobación de una reglamentación particular para regular su implementación (Res. N° 39/10 de la ex SGP).

Respecto al punto de cierre del recorte, es dable recordar que tras las elecciones generales de 2015, el 10 de diciembre de ese año se produjo el cambio de autoridades nacionales con alternancia en el signo político tras 12 años y medio de gobiernos del mismo sello partidario. El nuevo gobierno, a través del Decreto N° 254/15, decidió someter a revisión los procesos de selección sustanciados durante la gestión anterior a fin de decidir su continuación, por lo que tomar como fecha tope el año 2015 para la evaluación resulta acorde a este contexto sin perjuicio que los procesos de selección por concurso pendientes de designación continuaron tramitándose.

Resumen del recorte sobre el objeto de evaluación.

⁷⁹ En un informe oficial que daba cuenta de los concursos bajo el SINAPA (“Los procesos de Selección de Personal en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa Decreto N° 993/91 T.O. 1995 Características Significativas de los procesos convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 30 de noviembre de 2008” ONEP – Subsecretaría de Gestión y Empleo Público - Secretaría de la Gestión Pública – Jefatura de Gabinete de Ministros – Octubre de 2009. desde el 1° de enero de 1993 hasta el momento de entrada en vigencia el SINEP (1° de diciembre de 2008) daba razón de 9.826 procesos convocados, en especial en el Ministerio de Economía y Presidencia de la Nación, los que acapararon el 61% de ese total. Asimismo es de señalar que 8.050 cargos concursados eran cargos simples de lo que se deduce que 1.776 procesos correspondieron a cargos con funciones ejecutivas. Un 62% de esa actividad procedió mediante convocatorias Generales. Tomando solo a los cargos simples se puede afirmar que se concursaron 503 cargos por año en ese período. En el nuevo marco del SINEP se han convocado a concurso al 30 de junio de 2014, 3.381 cargos del S.I.N.E.P. y 1.940 cargos de otros escalafones, con designaciones efectuadas en poco menos de la mitad (Fuente: Boletín Oficial de la República Argentina). Tomando el período (5 años y medio) se desprende una media de 780 cargos concursados por año. El 41% fue mediante convocatoria Abierta.

Ámbito institucional	Régimen de carrera	Tipo de cargos	Procesos de selección	Ciclo
Administración Pública Nacional.	Convenio Colectivo Sectorial SINEP.	Cargos Profesionales.	Concursos de oposición y antecedentes.	2009-2015
Centralizada. ⁸⁰	Agrupamiento Profesional.	Transversales.		
Asuntos Jurídicos.				
Recursos Humanos.				
SAF				

2.3. Productos, resultados e impacto de la política de reclutamiento por concurso SINEP.

a. Productos:

- Resoluciones ministeriales (decisiones sobre el proceso).
- Certificaciones del área de recursos humanos.
- Actas del comité de selección dando cuenta de la clausura de las etapas del proceso de selección por concurso de las actividades realizadas (contestación de las presentaciones).
- Aprobación del orden de mérito provisorio por el órgano selector.
- Designación en la planta permanente por Decreto del PEN⁸¹.

b. Resultados:

- Orden de mérito definitivo aprobado por resolución ministerial.
- Ingreso a la planta permanente del agente designado⁸².

c. Impacto:

- Mayor grado de profesionalización del servicio civil que integra la planta permanente en las áreas transversales del Estado Nacional⁸³.

⁸⁰ La APN centralizada comprende únicamente el Poder Ejecutivo Nacional, con sus Secretarías y Ministerios, sin contar los organismos descentralizados.

⁸¹ Poder Ejecutivo Nacional (PEN).

⁸² Conforme lo establecido por el artículo 48, segundo párrafo del SINEP "(...) el designado deberá tomar posesión del cargo dentro de los TREINTA (30) días corridos contados a partir de la notificación de su designación."

⁸³ La posibilidad de medir este impacto es un propósito que esta fuera de los límites de una evaluación de procesos como la que se propone. Puesto que evaluar el impacto de una medida de intervención respecto al grado de profesionalización alcanzado responde al análisis sobre aspectos cualitativos de los resultados de la

2.4. Antecedentes de evaluación.

La política de reclutamiento por concurso del SINEP no registra evaluaciones previas. Sin perjuicio de ello, vale destacar como antecedente relevante existe un documento interno de trabajo elaborado por el área de la Dirección de Procesos de Selección de la ONEP sobre un monitoreo realizado a un caso testigo de un proceso de selección por concurso para un cargo del Agrupamiento Profesional del SINEP de la Jefatura de Gabinete Ministros que midió el desempeño de los plazos en la ejecución de las etapas del proceso de selección y contabilizó el total de días hábiles que insumió el respectivo concurso.

2.5. Contribución esperada.

Contribución esperada por la evaluación sobre los procesos de selección por concurso para el ingreso a la planta permanente de la APN en cargos profesionales transversales del SINEP:

- Contribuir a la mejora del proceso de ejecución de los concursos SINEP.
- Contribuir a legitimar y consolidar a los procesos de selección por concurso como la política pública de reclutamiento de personal de uso regular en la APN.
- Contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales a partir de un mayor grado de profesionalización de su personal permanente.
- Permitir identificar y explicar los factores operantes y las razones de los éxitos o fracasos en el logro de los propósitos establecidos por la política de intervención del proceso de selección por concurso.
- Generar información relevante que permita brindar recomendaciones y lecciones aprendidas con el objetivo de contribuir a aumentar la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad de la política pública de reclutamiento de personal por concurso.
- Contribuir a la elección de la mejor versión de las modalidades de implementación de los procesos de selección por concurso del SINEP en base a las diversas experiencias que se desarrollaron dentro del ciclo evaluado.
- Contribuir al proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía en torno a esta política de intervención y revindicar los sistemas de ingreso al servicio civil por una vía de acceso libre a toda la ciudadanía en condiciones de igualdad de oportunidades y trato.
- Proporcionar información crítica sobre: 1) el ritmo que siguen las actividades del proceso de selección por concurso; 2) la adecuación al plan previsto normativamente; y 3) la efectividad de la política implementada en torno al propósito perseguido.

3. El tipo de evaluación propuesta (aspectos conceptuales).

3.1. La evaluación de procesos.

gestión que posibilite adjudicar las mejoras percibidas al incremento de personal profesional y alcanzar ese objetivo no es posible lograrlo mediante esta evaluación.

Para el presente diseño se optó por llevar adelante una evaluación de procesos. En este tipo de evaluaciones lo que se evalúa es la implementación de un proyecto o programa. En el caso que tratamos serán los procesos de selección por concurso del régimen de carrera SINEP.

De acuerdo con Nerenberg, Brawerman y Ruiz en su ya clásico *“Programación y Evaluación (...)”*⁸⁴, la evaluación que se realiza durante la ejecución de los programas o proyectos pone su foco en los procesos, en el modo en que se desarrollan las actividades previstas. Podría afirmarse que la evaluación de procesos responde al cómo y porqué de la medida de intervención implementada. Va midiendo el progreso con respecto a los objetivos y requiere de monitoreo continuo y frecuente ya que se realiza durante la implementación del programa.

El objetivo de la evaluación de procesos es analizar la eficiencia en los procesos de operación de un programa y la relación con su gestión. Una de las facetas del análisis la constituye precisamente el patrón de comportamiento de los beneficiarios con respecto a los servicios que ofrece el programa. Entre los resultados esperados del análisis se encuentra la identificación de puntos críticos en su operación⁸⁵.

La evaluación de procesos va generando evidencia descriptiva respecto al modo en que el programa se va desarrollando. Puede ser evaluado en tiempo real con la implementación del programa o posarse sobre la “foto” de un programa ya implementado siempre que se cuente con información relevante y útil sobre cómo se desarrolló su ejecución.

Con la evaluación de procesos se mide el progreso de la intervención. Permite confrontar de forma inmediata los resultados logrados con la teoría que sustenta el programa.

Conforme nos lo señala Nerenberg⁸⁶ la evaluación durante la ejecución, con foco en procesos, incluye las actividades de monitoreo y estudios evaluativos llevados a cabo durante el período de ejecución. El foco se coloca en el cumplimiento de las actividades planeadas, el logro de los objetivos intermedios y las metas programadas; se analiza la direccionalidad de los procesos hacia los principales propósitos de la acción. Aunque se consideren también algunos resultados obtenidos antes de terminar el período de gestión, en este tipo de evaluaciones se enfatizan los procesos.

Por su parte, Di Virgilio señala que la evaluación de procesos se focaliza en los medios que se utilizan para alcanzar los objetivos de los distintos tipos de unidades de intervención (políticas, programas y proyectos) y define a la misma como una evaluación concurrente cuyo objeto por

⁸⁴ Cfr. Olga Nerenberg, Josette Brawerman y Violeta Ruiz, *“Programación y Evaluación de Proyectos Sociales”*, colección Tramas Sociales, volumen 19, Capítulo 5, Ed. Paidós, Buenos Aires, 2003.

⁸⁵ Cfr. J. Mario Herrera Ramos, *“La evaluación de impacto y la evaluación de proceso en un sistema general de evaluación. introducción al tema mediante un estudio de caso: el programa tortilla”*, Cuadernos de Economía, vol.28 N° 51, Bogotá, Colombia, Julio/Diciembre 2009.

⁸⁶ Ver en: Olga Nerenberg, *“Aportes de la Evaluación para el Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil”*, Centro de Apoyo al Desarrollo Local (CEADEL), Cuaderno N° 41, Marzo 2008.

excelencia son los procesos⁸⁷. Su finalidad es facilitar la toma de decisiones de tipo correctivo o de mejoramiento. Agrega, al respecto, que este tipo de evaluación de procesos busca mejorar la eficiencia operativa (no le preocupa determinar los impactos). Consiste en la elaboración de un diagnóstico sobre el estado de la política, programa o proyecto, trata de identificar aquellos factores que limitan la posibilidad de alcanzar los objetivos y plantea soluciones tendientes a superar esas restricciones.

La principal pregunta a la que este tipo de evaluación responde es ¿el programa se implementó de acuerdo a lo planeado? De la cual pueden derivar otras tales como ¿el programa cumple con los estándares relevantes?, ¿permite lograr los objetivos del programa?, ¿cuántas personas están recibiendo el servicio?, ¿apunta a las personas correctas?, ¿es adecuado en términos de cantidad, calidad y oportunidad?, el personal que ejecuta el programa ¿cuenta con todas las competencias requeridas?, ¿cómo se administran los recursos?, entre otras.

En esta instancia lo que interesa saber y la evaluación de procesos se esfuerza por revelar, es si las estructuras, los equipos e insumos previstos son los que se requerían y resultan suficientes, y también si las metodologías de trabajo y actividades propuestas son las adecuadas y funcionan según lo esperado. En definitiva, de lo que se trata, tal cual se señaló, es de contrastar la teoría que guió la formulación con las evidencias que surgen mientras va siendo aplicada, con el propósito de introducir correcciones, si fueran necesarias, para alcanzar mayores niveles de eficacia.

Por su parte, resulta importante no confundir el monitoreo con la evaluación de procesos, debido a la fuerte interrelación que se aprecia entre ambos institutos. La diferencia radica en que el monitoreo ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política o programa. En cambio, la evaluación explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios y en la sociedad.

Los procesos de monitoreo y evaluación son complementarios entre sí, ya que el monitoreo permite describir y calificar el cumplimiento del plan de trabajo y la evaluación permite ver si dicho cumplimiento, a su vez, ha conducido al cumplimiento de los objetivos que motivaron el diseño e inicio de la iniciativa. O, visto al revés, en la medida en que la evaluación revela un cumplimiento (o incumplimiento) de los objetivos, el monitoreo genera valiosa información para analizar las relaciones causales entre las actividades de la iniciativa que se evalúa y dicho cumplimiento (o incumplimiento)⁸⁸.

⁸⁷ Cfr. María Mercedes Di Virgilio, *“Monitores y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales”*, 1° ed., Ed. Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2012.

⁸⁸ Cfr. Jefatura de Gabinete de Ministros, *“Manual de base para la evaluación de políticas públicas”*, 2° ed., Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización, Buenos Aires, 2016, p. 18.

En resumen, la evaluación de procesos estudia los medios procesales (actividades, procedimientos, prestaciones) que se utilizan para llevar a cabo la medida, tanto en su diseño como en el modo en el que este se implementa. Se trata de emitir un juicio acerca de la capacidad y las estrategias de procesamiento de insumos del sistema⁸⁹.

3.2. Ventajas y beneficios de la evaluación de procesos.

- Se adapta adecuadamente al propósito perseguido por la iniciativa evaluadora en esta primera instancia: generar evidencia descriptiva respecto a si los procesos de selección por concurso se implementaron de acuerdo a los términos previstos por el diseño normativo de la iniciativa, y en tal sentido si se cumplieron los plazos, las etapas, las actividades y en qué medida se alcanzó el objetivo buscado.
- Permite tomar decisiones correctivas durante la implementación del proceso a fin de mejorar el rendimiento operativo en la gestión del concurso, siendo uno de los principales propósitos perseguidos.
- Resulta metodológicamente compatible con la iniciativa evaluada por cuanto se trata de un proceso de selección por concurso y la evaluación en referencia hace foco justamente en los procesos.
- Incluye actividades de monitoreo durante el período de ejecución del programa que permite una mejora constante de la herramienta y genera en tiempo real información relevante sobre el desenvolvimiento de la intervención.
- Permite determinar si el diseño de la intervención y los estándares de cumplimiento previstos por las actividades planeadas desde lo normativo se ajustan y resultan compatibles con los resultados que va arrojando la puesta en marcha de la iniciativa.
- Se adapta perfectamente al propósito formulado desde el diseño en orden a que la evaluación sea conducida por un equipo interno centralizado en la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), por cuanto ello resulta recomendable en este tipo de evaluaciones por incluir actividades de monitoreo⁹⁰.

4. Aspectos metodológicos.

4.1. Las preguntas de la evaluación.

La evaluación de procesos sobre los procesos de selección por concurso del SINEP debe responder a los siguientes interrogantes:

- 1) ¿Los procesos de selección por concurso se llevaron a cabo de acuerdo a lo planeado?

⁸⁹ Jefatura de Gabinete de Ministros loc.cit.

⁹⁰ La evaluación interna minimiza la reactividad de los actores de la organización y es menos costosa en términos económicos y de recursos humanos. Algunos autores sostienen que este tipo de evaluación facilita que sus resultados tengan mayor influencia en la intervención (cfr. María Mercedes Di Virgilio, *“Monitores y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales”*, 1° ed., Ed. Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2012, p. 57).

- 2) ¿En qué medida se cumplieron las etapas del concurso? ¿Se cumplieron los estándares temporales previstos normativamente?
- 3) ¿En qué medida se alcanzaron los resultados esperados?
- 4) ¿El perfil correspondiente a los cargos profesionales apunta a las personas adecuadas? ¿Se observa algún tipo de sesgo en la selección de los postulantes de acuerdo a su vínculo previo con la Administración Pública Nacional?
- 5) ¿En qué etapas de los procesos de selección por concurso fueron eliminados mayor cantidad de participantes?
- 6) ¿Qué etapas de los procesos de selección por concurso enfrentan mayor número de impugnaciones por parte de los participantes? ¿Cómo afectaron la prosecución del trámite?
- 7) ¿Los recursos afectados al proceso de selección por concurso en orden a lo financiero, humano, reglamentario o administrativo han sido los necesarios para alcanzar los resultados esperados?
- 8) ¿Se coordina adecuadamente la labor entre los distintos actores responsables de la ejecución del concurso?
- 9) ¿Cuáles fueron las mayores dificultades a las que se enfrentaron los actores en el desarrollo del proceso de selección?
- 10) ¿Resulta pertinente el tiempo previsto en el modelo normativo del concurso respecto del proceso sustanciado efectivamente? ¿Qué etapas del proceso de selección enfrentaron el mayor grado de dilación en su ejecución? ¿A qué razones se le atribuyen dichas demoras?
- 11) ¿En estos procesos de selección por concurso existen diferencias significativas entre lo previsto normativamente y lo realizado en la práctica?, En tal caso ¿a qué se atribuyen dichas diferencias?
- 12) ¿Se observan diferencias significativas en el desempeño de los concursos según el cargo involucrado o la Jurisdicción a la que éste pertenezca?
- 13) ¿Cuáles fueron las buenas prácticas y aspectos positivos valorados del diseño del concurso, detectadas durante estos procesos de selección? Por el contrario, ¿qué aspectos acumularon la mayor cantidad de críticas por parte de los actores?

4.2. Los objetivos de la evaluación.

4.2.1. Objetivo general.

1. *Evaluar el desempeño de los procesos de selección por concurso del SINEP implementados durante el ciclo 2009-2015 en cuanto al grado de eficacia y eficiencia alcanzado en orden al ingreso de personal profesional a las áreas transversales de la planta permanente de la Administración Pública Nacional, que, a su vez, permita detectar los problemas operativos a los que se enfrenta el proceso de selección y las buenas prácticas que se realizaron, con el fin de formular recomendaciones que permitan mejorar la ejecución de los concursos.*

4.2.2. Objetivos específicos.

1. *Describir la operación de ejecución de los concursos que se llevaron a cabo durante el ciclo 2009-2015 en el Convenio de Trabajo Sectorial SINEP para el ingreso de personal profesional en la planta permanente de áreas transversales de la Administración Pública Nacional.*
2. *Determinar el grado de eficiencia logrado en la ejecución de los procesos de selección sustanciados durante el ciclo 2009-2015 en términos del cumplimiento de las etapas del concurso y los tiempos previstos por la normativa aplicable.*
3. *Determinar el grado de eficacia alcanzado por los concursos SINEP sustanciados durante el ciclo 2009-2015 en cuanto a la cobertura de los perfiles profesionales convocados para las áreas transversales de la Administración Pública Nacional.*
4. *Identificar y describir las dificultades detectadas durante la ejecución de los concursos del ciclo 2009-2015 en orden a la suficiencia de los recursos afectados para su implementación, la coordinación entre los actores involucrados y el cumplimiento con las pautas establecidas por la normativa aplicable.*
5. *Identificar y analizar las diferencias observables entre el desempeño de los concursos del ciclo 2009-2015 y su correspondencia con lo dispuesto normativamente en términos de cumplimiento de tiempos, actividades y participación de los actores involucrados.*
6. *Elaborar recomendaciones específicas sobre la base del análisis de la evidencia recolectada en orden al proceso de selección por concurso SINEP, tanto a nivel normativo como operativo, con el fin de tornar al proceso más eficaz y eficiente en el alcance de sus objetivos.*

4.3. Dimensiones, variables e indicadores.

4.3.1. Identificación de las dimensiones de análisis.

Las principales dimensiones a evaluar serán las siguientes:

- a. *Ejecución de los procesos de selección por concurso del SINEP.*
- b. *Eficiencia del proceso de selección por concurso del SINEP.*
- c. *Resultados de los procesos de selección por concurso del SINEP.*
- d. *Dificultades en la ejecución de los procesos de selección por concurso del SINEP.*
- e. *Adecuación de los procesos de selección por concurso del SINEP a las previsiones normativas.*

4.3.1.1. Descripción de las dimensiones de análisis.

- a. **Ejecución de los procesos de selección por concurso del SINEP:** hace referencia a los aspectos vinculados con la descripción del proceso de ejecución de los concursos del SINEP que son objeto de esta evaluación. Tiene por propósito identificar las etapas de los concursos y analizar las actividades efectivamente realizadas. Se trata de una

descripción de los aspectos operativos de los procesos de selección y grado de ejecución alcanzado.

- b. **Eficiencia del proceso de selección por concurso del SINEP:** esta dimensión tiene por objeto medir el desempeño de los procesos de selección por concurso del SINEP analizados en orden a la eficiencia lograda en cuanto al cumplimiento de las etapas que componen el proceso y la adecuación a los plazos previstos normativamente. Repara sobre un análisis de la *performance* de la herramienta de reclutamiento de personal en relación al tiempo y los recursos afectados.
- c. **Resultados de los procesos de selección por concurso del SINEP:** esta dimensión implica un análisis sobre los resultados secuenciales que se van sucediendo durante la sustanciación del proceso de selección: desde el llamado a concurso hasta la aprobación del orden de mérito definitivo. Está vinculada al análisis de la eficacia del concurso como herramienta de reclutamiento de personal. Es decir si llega a concluirse el proceso de forma exitosa mediante la selección del profesional más idóneo.
- d. **Dificultades en la ejecución de los procesos de selección por concurso del SINEP:** por medio de esta dimensión se busca detectar aquellos problemas generados durante el proceso de selección a partir de un análisis del monitoreo y la recuperación de la perspectiva de los actores involucrados. De este modo se pretende identificar cuáles han sido las dificultades a las que se han enfrentado los actores involucrados durante la ejecución de los procesos de selección y determinar las razones que han operado en la dilación para el cumplimiento de las etapas y la obtención de los resultados esperados.
- e. **Adecuación de los procesos de selección por concurso del SINEP a las previsiones normativas:** a través de esta dimensión se busca analizar la ejecución de los procesos de selección por concurso del SINEP desde la perspectiva del cumplimiento de las previsiones normativas. Como bien hemos señalado en tramos anteriores de este documento, el proceso de selección por concurso resulta un proceso fuertemente regulado sujeto al cumplimiento de pautas, plazos, actividades, roles y responsabilidades previstas por la normativa que instituye la política de reclutamiento de personal, tanto del Convenio Colectivo Sectorial SINEP como de la reglamentación aprobada por el órgano rector. La presente dimensión tiene por propósito verificar el grado del cumplimiento de los concursos con las pautas normativas que lo instituyen.

4.3.2. Variables e indicadores.

Las dimensiones antes descritas requieren operacionalizarse a fin de llegar a niveles explicativos más desagregados, que se traduzcan en variables e indicadores de la evaluación.

La siguiente “matriz de evaluación” registra el proceso de operacionalización de las variables.

Dimensiones de análisis de la	Variables	Indicadores
-------------------------------	-----------	-------------

evaluación		
Ejecución de los procesos de selección por concurso del SINEP	Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de las etapas y actividades desarrolladas. • Grado de avance en la consecución de las etapas del concurso según cargo y Jurisdicción.
Eficiencia del proceso de selección por concurso del SINEP	Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de recursos comprometidos en términos de horas hombre afectadas al desarrollo de las reuniones de los Comités de Selección. • Plazos de duración de las etapas del concurso diferenciando según cargo y Jurisdicción. • Plazos de duración total del proceso de selección por concurso diferenciando según cargo y Jurisdicción. • Cantidad de ACTAS emitidas por los Comités de Selección diferenciado según cargo.
Resultados de los procesos de selección por concurso del SINEP.	Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de concursos finalizados con orden de mérito definitivo aprobado. • Porcentaje de concursos con orden de mérito provisorio aprobado. • Porcentaje de concursos declarados desiertos y sin finalizar. • Cantidad de agentes designados en cargos de la planta permanente por cargo y Jurisdicción.
Dificultades en la ejecución de los procesos de selección por concurso del SINEP.	Suficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo requerido para el desarrollo de las etapas del concurso de acuerdo a la perspectiva de los miembros del Comité de Selección. • Identificación de la etapa del concurso que concentra mayores críticas por parte de los actores y contenido y análisis de las mismas. • Porcentaje de acumulación de impugnaciones por parte de los postulantes sobre los procesos de selección según cargo y Jurisdicción. • Identificación de las etapas del proceso de selección con mayor grado de dilación en el cumplimiento de los plazos previstos normativamente. • Nivel de satisfacción logrado por el desempeño del proceso de selección desde el punto de vista de los beneficiarios (postulantes). • Nivel de satisfacción logrado por el desempeño del proceso de selección desde el punto de vista de los actores ejecutores (gremios, comités de selección, RRHH). • Nivel de apoyo al desarrollo operativo del

		<p>concurso por parte de las áreas de RRHH de acuerdo a la perspectiva de los miembros del Comité de Selección.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grado de suficiencia de los insumos disponibles para la ejecución de los procesos de selección por concurso según Jurisdicción.
<p>Adecuación de los procesos de selección por concurso del SINEP a las previsiones normativas.</p>	<p>Adecuación normativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de adecuación de los procesos de selección a los plazos dispuestos por la normativa conforme cargo y Jurisdicción. • Nivel de cumplimiento de los procesos de selección respecto a las etapas y actividades establecidas para la sustanciación de los concursos según cargo y Jurisdicción. • Cumplimiento con las notificaciones a los participantes, veedores y miembros del Comité de Selección. • Cumplimiento con las publicaciones de las actas de comité y resultados parciales del proceso de selección. • Cumplimiento con las contestaciones a las impugnaciones interpuestas por los postulantes por parte de los Comités de Selección de los procesos de selección evaluados.

4.4. Construcción de la evidencia empírica.

En esta instancia resulta necesario recolectar información que permita responder a las preguntas de la evaluación y cumplir los objetivos que nos planteamos⁹¹. Para ello se debe optar por una metodología de relevamiento y análisis de los datos e identificar las técnicas que serán utilizadas para relevar y sistematizar la información, además de desarrollar los instrumentos que serán aplicados para la realización de esta tarea.

4.4.1. Metodología aplicada al relevamiento y análisis de los datos.

Los métodos de recolección de datos son abordajes sistemáticos para recabar información. Para el relevamiento y análisis de datos se aplicarán **metodologías mixtas** que combinan herramientas de abordaje de carácter tanto **cuantitativo** como **cualitativo**. En tal sentido, la metodología empleada apunta, en principio, a recolectar datos del tipo numérico que coadyuven a poner en dimensión los aspectos cuantitativos de la intervención evaluada en orden a unidades de tiempo, cantidad de perfiles evaluados, porcentaje de concursos finalizados, cantidad de productos generados, entre otros. Estos datos nos revelarán el ritmo

⁹¹ Ampliar en María Mercedes Di Virgilio, *“Monitores y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales”*, 1° ed., Ed. Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2012, p. 79 en adelante.

en que los procesos se desenvuelven y la dimensión cuantitativa que van adquiriendo pero nada dirán sobre las razones que dificultan su desempeño, que es a lo que la evaluación quiere apuntar a fin de proponer mejoras. Dimensionar lo cuantitativo no resulta suficiente para mejorar la comprensión respecto a cuáles son los principales obstáculos o identificar qué factores dificultan la acción de los procesos implementados. Para mejorar dicha comprensión son necesarios los indicadores cualitativos, que complementan a los anteriores (Nirenberg y otros, 2000). Esta información surge principalmente de recuperar la perspectiva de los actores involucrados por medio de entrevistas individuales con preguntas del tipo abiertas o semi-estructuradas, de encuestas a los beneficiarios, de los *grupos focales* y del análisis documental, entre otras, y exceden lo estrictamente cuantitativo, toda vez que reposan sobre explicaciones descriptivas respecto al tipo de dificultades a las que se enfrentaron los actores durante la ejecución del proceso. Ambos abordajes resultan necesarios para dar respuesta a las preguntas que guían y estructuran la evaluación y para alcanzar los objetivos que se han planteado para llevarla a cabo.

- *Justificación en la elección de la metodología. Vinculación con los objetivos.*

Lo primero a señalar respecto a este punto, es que sustentar la estrategia metodológica en la utilización de técnicas mixtas es una decisión que responde al hecho de que la combinación de métodos ayuda a corregir los puntos débiles inherentes a cada método cuando se utiliza individualmente. También aumenta la fiabilidad de las constataciones de la evaluación cuando la información de distintas fuentes de datos converge (es decir, coincide en la dirección de las constataciones) y puede profundizar el entendimiento del programa, política o intervención, sus efectos y su contexto⁹².

Por su parte, como se observa, para alcanzar los objetivos planteados por la evaluación se requiere generar evidencia empírica que provenga del empleo de técnicas que respondan a metodologías cuantitativas y cualitativas. Así, para determinar la eficiencia, eficacia y practicar una descripción de las operaciones de ejecución de los procesos de selección se requiere acudir a técnicas que arrojen datos numéricos, tales como porcentajes de las etapas cumplidas, volumen de perfiles evaluados, cantidades de cargos concursados, tiempos estimados para la duración de las actividades de la selección, etc. Mientras que para cumplir con los objetivos orientados a identificar y describir las dificultades detectadas durante la ejecución de los concursos y el contraste entre las previsiones normativas y lo efectivamente realizado por los procesos de selección del ciclo evaluado, se requiere aplicar técnicas cualitativas que arrojen información en palabras y frases generada a partir de la indagación sobre la experiencia de los actores involucrados y el análisis de la documentación que acredita el registro sobre el desempeño del proceso y sus resultados.

⁹² Cfr. Greet Peersman, *Sinopsis: Métodos de recolección y análisis de datos en la evaluación de Impacto*, Síntesis metodológica n° 10, Centro de Investigaciones de UNICEF, 2014, p. 5.

Además de estimarse que el empleo de una metodología mixta resulta coherente al logro de los objetivos trazados, conforme se expuso en el párrafo precedente, la elección por el uso de técnicas cuantitativas y cualitativas obedece a los siguientes criterios:

- Responden de manera adecuada a las preguntas de la evaluación.
- Facilitan la participación de los actores.
- Se ajustan a los recursos disponibles.
- Los miembros del grupo evaluador cuentan con experiencia en su manejo.
- Reutilizan gran parte de la información generada por las actividades que va registrando el desempeño de los procesos de selección.

4.5. Técnicas aplicadas para la recopilación de la información.

Encuestas: sobre la base de un cuestionario estandarizado se suministrarán encuestas a los miembros del comité de selección y a los participantes de los concursos evaluados a fin de indagar sobre el nivel de satisfacción alcanzado por estos actores respecto del desempeño del proceso. El empleo de esta técnica se utiliza para producir información precisa, generalizable y cuantitativa procedente de aquellos actores implicados en la evaluación y requiere de un sólido conocimiento acerca del objeto de evaluación que permita plantear con la máxima precisión la información que se va a solicitar. El instrumento a aplicar será el cuestionario, la selección será aleatoria y se garantizará el anonimato de quienes participen. El documento seguirá la siguiente estructura: 1. encabezado, 2. preguntas de clasificación, 3. preguntas de indagación sobre el tema de estudio. El consultado llenará por sí mismo el instrumento o formulario que tendrá formato impreso.

Entrevistas: éstas permiten obtener información cualitativa relativa a los juicios de valor de los actores involucrados sobre las actuaciones más eficaces o problemáticas, las dificultades percibidas, y la adecuación y pertinencia de las intervenciones desde el punto de vista de la temática analizada. La entrevista es un instrumento flexible, ya que el/la entrevistador/a puede indagar sobre varias áreas problemáticas a través de la selección de informantes y mediante preguntas diversas, que se muevan de lo planificado. Se instrumentarán en base a una guía de preguntas relativas a los aspectos sobre los se quiere indagar a fin de recuperar la diversidad de puntos de vista. Las entrevistas se desarrollarán a través de encuentros personales con los miembros de los procesos de selección, los veedores del concurso, el personal técnico de las unidades de recursos humanos del organismo del cargo concursado y los informantes clave seleccionados. Las entrevistas serán en base a la aplicación de una guía con preguntas semi-estructuradas que admiten un corrimiento controlado del punto central indagado sin salirse de la temática consultada, a través de preguntas aclaratorias o que profundicen sobre aspectos conexos que surjan espontáneamente durante el desarrollo de la entrevista a propuesta de cualquiera de las partes.

La guía de preguntas de las entrevistas destinadas a los participantes de los procesos de selección (miembros de los comités de selección, personal de las unidades de recursos humanos, veedores) estará orientada a identificar e indagar respecto a las dificultades detectadas durante la ejecución de los concursos en los que éstos se involucraron. Mientras que en el caso de las entrevistas dirigidas a los informantes clave, las preguntas apuntan a indagar sobre los aspectos relativos al diseño del proceso, la teoría que lo sustenta y las propuestas de mejora, valiéndose de la *expertise* técnica y el conocimiento especializado de estos sujetos consultados respecto al tema.

Grupos focales: es otra técnica cualitativa de relevamiento de información basada en entrevistas colectivas y semiestructuradas realizadas a grupos homogéneos. Este tipo de abordaje cualitativo permite profundizar y conocer percepciones, motivaciones, valoraciones, expectativas y razones profundas acerca de distintos temas. Al igual que la entrevista individual aplica como instrumento una guía de preguntas diseñadas previamente. Lo distintivo radica en la conformación de un grupo de características homogéneas de tamaño reducido (de seis a doce personas) que bajo la guía de un moderador/entrevistador, se expresa de manera libre y espontánea sobre una temática determinada. Se busca recolectar la información que surja durante el debate y la interacción de los convocados. Para el caso de la presente evaluación, se estima conformar el grupo focal en base a distintos participantes de los procesos de selección que hayan integrado comités de selección en representación de diferentes sectores, sumar a los veedores y al personal técnico que asistió el proceso desde la unidad recursos humanos. La selección para la conformación del grupo será aleatoria pero concentrada sobre la base los procesos que participan de la evaluación. El moderador que conduzca el debate y establezca los temas de discusión, deberá, asimismo, dominar con solvencia los temas que animan la evaluación y sus objetivos. Se recomienda asignar esta tarea a un integrante del equipo evaluador.

Análisis de documentos: esta técnica recupera los datos secundarios de la política, programa o proyecto, es decir los que fueron generados antes o durante la ejecución del programa por agentes ajenos a la evaluación. Se trata tanto de datos cuantitativos como cualitativos. Consiste en recolectar y analizar toda la documentación existente relativa a la ejecución de los procesos de selección evaluados y de la normativa general que regula los procesos de selección y el sistema de carrera en el cual éste se enmarca (SINEP, Convenio Colectivo General Dto. N° 214/06 y Resolución ex SGP 39/10 y modificatorias). Gran parte de esta información la tiene disponible la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) por lo que contar con ella será una tarea de rápido acceso. Sin embargo, otra gran parte quedó en custodia de los Ministerios y organismos a los que pertenecen los cargos concursados por lo que deberá ser solicitada a las diversas unidades de recursos humanos de dichas dependencias. Los instrumentos a analizar son de diverso tipo: registros, actas de los comités de selección, resoluciones, decretos, decisiones administrativas, circulares, archivos de trabajo, informes, certificaciones, registros de monitoreo, perfiles de cargos, bases de datos

ONEP, presentaciones de los participantes, formularios de inscripción de los postulantes, etc. La obtención de información relevante mediante el análisis de documentos de los concursos evaluados requiere basarse en la aplicación de criterios claros, precisos, establecidos previamente y concordantes con los objetivos perseguidos por la evaluación que puede condensarse a través de una “matriz de análisis”. Asimismo, se requiere la aplicación de un procedimiento para la sistematización y procesamiento de los datos que ayude a la depuración de la información suministrada por este relevamiento a fin de reducir el universo de documental analizada y tornar viable cumplir con los tiempos previstos.

Análisis de la matriz de indicadores: los indicadores que se confeccionaron para la medición de las variables y dimensiones de análisis de la evaluación son otra fuente importante de datos e información. Sin perjuicio que los datos que alimentan los resultados de los indicadores responden a los diversos registros y documentos del desempeño de los concursos recolectados durante la ejecución de los procesos de selección, insumos ya disponibles y provistos por la intervención, el diseño de los indicadores y el procesamiento y aplicación de los mismos para que arrojen los datos que se requieren son de elaboración del equipo de evaluación y, desde ese aspecto, constituyen una fuente primaria de la investigación. Hay datos tanto de naturaleza cuantitativa como cualitativa. Como instrumento de recolección corresponde aplicar una matriz de análisis que incluye a los propios indicadores, con la identificación de los patrones de búsqueda y las operaciones aritméticas que requieren hacerse, en caso que corresponda a datos cuantitativos.

4.6. Técnicas aplicadas para la sistematización de la información.

Concluida la etapa de recolección de la información, la misma deberá ser sistematizada a fin de organizarla, clasificarla y ordenarla en base a los criterios vinculados con las preguntas de la evaluación.

Asimismo, este proceso de sistematización de la información se instrumentará a través de las siguientes técnicas:

- **Construcción de la matriz de datos:** una vez definidas las unidades de análisis de la evaluación (dimensiones), sus variables e indicadores corresponde comenzar a consolidar la información recolectada en una matriz de datos que los clasifique, agrupe y organice en base a los criterios que se definieron previamente. Para sistematizar la información en una matriz de datos donde se establezca la relación entre unidades de análisis, variables e indicadores, el equipo evaluador deberá valerse de la aplicación de la técnica de análisis de contenido. Ésta consiste en el procesamiento de la información acumulada a través de los registros que hayan quedado del desempeño de los procesos de selección evaluados en categorías codificadas de variables que permitan el análisis de la intervención. Para la aplicación de esta técnica lo primero es establecer un libro de código, que contiene la relación de las variables e indicadores que se

investigan, con sus respectivas categorías o alternativas de respuestas y sus códigos; que determinan el tipo de información a ser recolectada; luego identificar la fuente de datos; es decir, la fuente donde se concentra la información a ser codificada; y finalmente el armado de una hoja de codificación, donde se registran los códigos de los datos de las unidades de análisis (dimensiones). En resumen, para la aplicación de la técnica de análisis de contenido, los pasos a seguir son: 1) definir e identificar la fuente de datos, determinando el grado de confiabilidad de la información concentrada en dicha fuente; 2) establecer el libro de código o código maestro; 3) diseñar la hoja de codificación para las unidades de análisis; y 4) codificar la información concentrada en la fuente de datos y registrarlos en la hoja de código para cada unidad de análisis.

- **Elaboración de las fichas temáticas:** la información recolectada a través de los documentos será registrada a través de un sistema de fichas de contenido que permita ordenar la información por categorías de análisis, confrontar, validar y cruzar datos, ubicar vacíos de información y complementarla permanentemente. Se trata de un sistema abierto que posibilita la entrada continua de datos, apoya la construcción de ejes temáticos y permite usar un sistema único de registro y sistematización que agiliza el intercambio y socialización de información con todos los miembros del equipo evaluador. Para la entrada de información se diseñará una ficha sobre una base de datos computarizada que deberá contener como mínimo los siguientes campos:

- **Localización:** corresponde a los datos del origen de la información o documento, sitio donde se encuentra el material: biblioteca, centro de documentación, archivo personal, dirección de internet, registro oficial.
- **Número de clasificación o código:** espacio destinado al código que el equipo técnico designa de acuerdo al tema, la pertinencia, nivel de criticidad, tipo de fuente del documento.
- **Número:** asignado a la ficha con carácter ordinal y creciente.
- **Descripción:** espacio destinado a la reseña bibliográfica o descripción del material.
- **Contenido:** espacio destinado a registrar la información: resumen, reflexión personal, cita textual, transcripción de entrevista o información resultante de la observación directa.
- **Palabras clave:** expresiones cortas que dan cuenta del contenido específico de un párrafo, una ficha o un fragmento de información.
- **Observaciones:** reflexiones o apreciaciones de quien elabora la ficha, datos que amplíen, precisen o confronten la información allí consignada, información sobre otros autores o textos que aborden el tema,
- **Tipo de ficha:** textual, de resumen, o de interpretación del analista.
- **Elaborado por:** nombre de la persona responsable del contenido de la ficha.

- **Fecha de registro:** consignar la fecha en que se abordó el documento, se abrió la ficha y se llenó su contenido.

4.7. Criterios para la selección de la muestra.

Para la presente evaluación se requiere realizar muestras (recortes en unidades representativas más pequeñas que la población objetivo comprendida por la evaluación), sobre:

- *Concursos:* el universo de los concursos sustanciados entre 2009-2015 para la ocupación de cargos con perfiles profesionales transversales de las áreas de RRHH, SAF y JURÍDICOS de la APN. De los 4.100 cargos identificados como parte del Agrupamiento Profesional del SINEP se debe individualizar los cargos que corresponden a los puestos transversales según lo consignado en el cuadro presente al final del punto 2.4.4.1. de este documento y agruparlos dentro de las tres áreas señaladas. A su vez sobre dicho universo corresponde seleccionar la muestra para proceder a practicar la evaluación, es decir determinar que concursos entran en la muestra.
- *Sujetos encuestados:* los postulantes y los miembros de los comités de selección serán encuestados en orden al nivel de satisfacción alcanzado respecto de su participación en los procesos de selección.
- *Sujetos entrevistados:* los miembros de los comités de selección, veedores, equipo técnico de las unidades de RRHH y cuerpo de expertos (informantes clave) serán entrevistados individual y personalmente.
- *Participantes de los grupos focales:* miembros de los comités de selección, veedores y equipo técnico de las unidades de RRHH conformarán un grupo de DIEZ (10) personas que serán seleccionados para participar de este foro de discusión asistidos por un moderador.

Tamaño de la muestra:

- Respecto al total de concursos evaluados el recorte se efectuará sobre el DIEZ POR CIENTO (10 %) del total de perfiles que correspondan a las características identificadas por el objeto de evaluación.
- Los informantes clave ya son una población definida. Sus nombres están identificados en el punto 1.1.d. del presente documento.
- Al grupo focal lo constituirá un total de 10 participantes.
- Las encuestas y las entrevistas individuales se practicarán sobre el DIEZ POR CIENTO (10 %) del total de los procesos de selección que participan de la muestra.

Criterios para la selección de la muestra:

La selección de la muestra se hará mediante el empleo de una técnica aleatoria simple. Se elaborará una lista enumerativa del total de los concursos identificados en base a las características definidas en el objeto de evaluación, se los cargará a una base y sobre una tabla de dígitos al azar o una serie de números aleatorios generados en una planilla de cálculo se seleccionará aleatoriamente hasta integrar el 10% requerido para la muestra. Igual procedimiento aplicará a la selección del cuerpo de entrevistados (individuales y grupo focal) y encuestados.

La selección será de exclusiva responsabilidad del equipo evaluador y no podrá aceptar sugerencias ni dar participación a las Jurisdicciones, quienes no podrán ofrecer para la evaluación preselecciones de los procesos de selección o de los sujetos encuestados o entrevistados⁹³.

4.8. Instrumentos aplicados a la recopilación de la información.

Técnica de recolección	Tipo de instrumento	Pautas de aplicación
Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> • Guía de entrevista (preguntas y pautas) 	Se registrará por medio de una grabación con transcripción posterior. Las preguntas serán del tipo abiertas. La entrevista será individual, personal y con identificación del entrevistado. Habrá un tiempo limitado para su realización.
Grupos focales	<ul style="list-style-type: none"> • Guía de conversación (preguntas y pautas para el debate) 	Se registrará por medio de una grabación con transcripción posterior. Se fijará un listado de interrogantes o temas a someter a discusión. Las preguntas serán del tipo abiertas. Se prevé la inclusión y descripción de instrumentos para la estimulación del debate tales como gráficos, videos, imágenes o documentos. Habrá un tiempo limitado para su realización y las etapas o instancias del encuentro como sus actividades serán identificadas previamente.
Encuestas	<ul style="list-style-type: none"> • Cuestionario 	Se registrará en un soporte escrito. Las preguntas serán del tipo cerradas. Se suministrará un formulario. La encuesta será anónima, personal e individual y con tiempo limitado para su devolución.
Análisis de	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Matriz de análisis:</u> 	Aplicará la técnica de análisis de

⁹³ Se recomienda mantener al margen de la definición de los aspectos metodológicos a las Jurisdicciones u organismos donde residen los cargos concursados por cuanto podrían mantener interés en seleccionar para la muestra aquellos procesos considerados “exitosos”, por temor al carácter impugnatorio de los resultados de la evaluación respecto de los procesos de selección sustanciados.

documentos	<ul style="list-style-type: none"> - Actas de los Comités de Selección - Registros de avance de las etapas del concurso. - Resoluciones de aprobación de órdenes de mérito. - Presentación de las impugnaciones. - Perfiles transversales profesionales. - Resoluciones de aprobación de perfiles y bases y condiciones de los concursos. - Normativa de empleo público relativa al proceso de selección SINEP (Dto. N° 214/06, Dto. N° 2098/08, Res. ex SGP N° 39/10, entre otras). - Formularios de inscripción. - Certificaciones. 	<p>contenido cuyos pasos consisten en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La identificación del documento a analizar (primero se compendiará la totalidad de la normativa relativa a los procesos de selección, se tendrá acceso a los registros y bases de la ONEP y se solicitará a las Jurisdicciones aquella documentación en poder del área de origen pertinente a los concursos evaluados); 2) La asociación del documento con las unidades de análisis; 3) La codificación del documento: identificación de la unidad de registro del documento por tema, cita bibliográfica, descripción del contenido y sujeto emisor y pertinencia con la evaluación; 4) La categorización del documento: clasificación por tipo de documento: a) normativo, b) certificación, c) formulario, d) presentación individual, e) acta comité, f) registro, g) base de datos; h) informe; i) publicación; j) otro.
Análisis de matriz de indicadores.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Matriz de análisis:</u> - Indicadores de evaluación de la nómina del cuadro presente en el punto 4.3.2. 	<p>La construcción de los indicadores de las variables y dimensiones de la evaluación deben seguir las siguientes pautas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Establecer el objetivo de la medición. 2) Plantear el nombre, los valores de referencia y la fórmula de cálculo. 3) Determinar la frecuencia de medición del indicador. 4) Seleccionar los medios de verificación. 5) Identificar al responsable del indicador.

5. Aspectos organizativos.

Se propone que la evaluación sea realizada desde el ámbito de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) de la Secretaría de Empleo Público de la Secretaría de Gobierno de Modernización, y que la lleve a cabo un equipo de trabajo coordinado por sus autoridades e integrado o asesorado por miembros del *staff* permanente de la oficina.

La razón que sustenta esta decisión es que la ONEP, en su condición de órgano rector en materia de empleo público, es un actor central en la articulación y ejecución de los procesos de selección. En primer lugar debido a que mantiene dialogo fluido y necesario con todos los demás actores desde su rol de articulador de los procesos de selección, cuenta con la *expertise* técnica en materia de los aspectos normativos que regulan los concursos y un equipo interdisciplinario profesional con conocimiento profundizado respecto a su aplicación y experiencia en la ejecución de esta política. Asimismo, resulta la institución con la competencia específica para impulsar, proponer y formular los cambios normativos y metodológicos que pudieran surgir de las recomendaciones propuestas por la evaluación, lo cual refuerza la elección.

5.1. Cronograma de trabajo.

Actividades	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4
Elaboración de los términos de referencia.				
Revisión y versión final de los términos de referencia.				
Relevamiento de la información documental (actas de los comités de selección, bases de datos ONEP, normativa pertinente, etc.).				
Validación de los instrumentos de relevamiento (encuestas, guía de entrevistas, análisis estadístico)				
Diseño de la metodología de evaluación.				
Versión final y acuerdo sobre la metodología de evaluación.				
Fase de evaluación: <ul style="list-style-type: none"> Análisis de los procesos del concurso SINEP. Entrevistas y discusiones con los actores. Análisis documental. Monitoreo de las etapas de los concursos. Análisis de los resultados. 				
Informe preliminar sobre los resultados de la evaluación: entrevista con las autoridades de ONEP para discutir hallazgos y resultados.				
Informe Final de Evaluación				
Difusión de los resultados de la evaluación.				

5.2. Equipo evaluador.⁹⁴

El equipo evaluador estará integrado por un total de seis (6) personas distribuidas de la siguiente manera:

1. Coordinador de Evaluación.

a. Cantidad: uno (1).

b. Categoría: CONSULTOR⁹⁵.

c. Tareas y funciones:

- Lidera el proyecto de evaluación.
- Planifica y ejecuta las actividades del proyecto.
- Arma propuestas estratégicas con contenido teórico y práctico para la obtención de resultados.
- Arma el plan de trabajo que contenga entregables para la consecución exitosa del objetivo.
- Diseña indicadores para la medición de avances del proyecto.
- Coordina y dirige el diagnóstico y la puesta en marcha de la implementación.

d. Requisitos:

- Título universitario de grado correspondiente a carrera afín, de duración no inferior a CUATRO (4) años.
- Experiencia profesional pertinente mínima de CINCO (5) años.

2. Asesor profesional/técnico.

a. Cantidad: tres (3).

b. Categoría: ASESOR⁹⁶.

c. Tareas y funciones:

- Realiza un diagnóstico de situación teniendo en cuenta todas las variables.
- Ejecuta actividades del proyecto y presta asesoramiento profesional de acuerdo al plan de trabajo/estrategia establecida.

⁹⁴ Las categorías del equipo evaluador se conforman de acuerdo al régimen de consultoría aprobado por el Decreto 1109/17 y su reglamentación dispuesta por la Resolución N° 729-E/17 del ex Ministerio de Modernización.

⁹⁵ cfr. Anexo I de la Res. N° 729-E/17 del ex Ministerio de Modernización.

⁹⁶ cfr. Anexo I de la Res. N° 729-E/17 del ex Ministerio de Modernización.

- Efectúa el diseño detallado de procedimientos y sus manuales y/o documentación acordados y que son necesarios para la obtención de resultados.
- Realiza relevamientos y análisis de información.
- Arma presentaciones de status de los proyectos.
- Realiza el seguimiento de los indicadores de resultados de los proyectos.
- Ejecuta la transferencia de conocimiento utilizando mecanismos establecidos previamente.

d. Requisitos:

- Título universitario de grado correspondiente a carrera afín, de duración no inferior a CUATRO (4) años.
- Título terciario de carrera afín no inferior a TRES (3) años de duración.
- Experiencia profesional pertinente mínima de CINCO (5) años.

3. Asistente operativo.

a. Cantidad: dos (2).

b. Categoría: ASISTENTE.

c. Tareas y funciones:

- Asiste al equipo profesional en la ejecución de actividades del proyecto de evaluación.
- Ayuda en el relevamiento de información.
- Plasma la información en base de datos u otro soporte que aplique al proyecto.
- Colabora en la redacción de los informes.

d. Requisitos:

- Secundario completo.
- Experiencia en tareas atinentes hasta CINCO (5) años.

5.3. Presupuesto.

a. Equipo evaluador.

Los costos de los honorarios del equipo evaluador se calculan de acuerdo a la grilla aprobada en el ANEXO II de la Resolución N° 729-E/17 del ex Ministerio de Modernización.

De acuerdo al tiempo estimado para la ejecución del proyecto (cuatro meses) y el valor mensual de retribución correspondiente para los miembros del equipo evaluador según la categoría asignada en modalidad *full time*, los costos se distribuyen de la siguiente manera:

- Coordinador de Evaluación: \$ 306.225,36.⁹⁷
- Asesores Profesionales: \$ 459.733,68.⁹⁸
- Asistentes Operativos: \$ 102.338, 88.⁹⁹
- TOTAL: \$ 868.297,92.

b. Ejecución del plan evaluador.

El cálculo respecto al costo de los insumos que se requieran para llevar adelante las tareas y actividades que implica la evaluación o bien corren dentro del presupuesto asignado al funcionamiento operativo de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) o pueden contar con una partida presupuestaria de asignación específica. Su monto aún no ha sido estimado.

6. Productos de la evaluación, estrategia de difusión y posibles usos.

6.1. Productos de la evaluación.

- **Términos de referencia:** el documento es un informe elaborado por el equipo evaluador que consta de los siguientes elementos:
 - Cronograma de actividades (plan de trabajo).
 - Descripción de la intervención y antecedentes (datos).
 - Pregunta/s que guían la evaluación.
 - Objetivos generales y específicos, dimensiones e indicadores.
 - Metodología de la evaluación.
 - Técnicas de relevamiento y sistematización de la información.
 - Descripción de las fases de la evaluación.
 - Composición del equipo evaluador.

⁹⁷ Los honorarios para el consultor, categoría asignada al “Coordinador de Evaluación”, equivalen a 2322 unidades retributivas cuyo valor es de \$ 32,97 de acuerdo a la aprobación de la última acta paritaria para salarios SINEP (v. Dto. N° 584/18). Luego se debe multiplicar por la cantidad de meses a los que corresponde la ejecución del proyecto y la cantidad consultores afectados a esa categoría.

⁹⁸ Los honorarios para el asesor, categoría asignada al “Asesor Profesional/técnico”, equivalen a 1162 unidades retributivas cuyo valor es de \$ 32,97 de acuerdo a la aprobación de la última acta paritaria para salarios SINEP (v. Dto. N° 584/18). Luego se debe multiplicar por la cantidad de meses a los que corresponde la ejecución del proyecto y la cantidad consultores afectados a esa categoría.

⁹⁹ Los honorarios para el asistente, categoría asignada al “Asistente Operativo”, equivalen a 388 unidades retributivas cuyo valor es de \$ 32,97 de acuerdo a la aprobación de la última acta paritaria para salarios SINEP (v. Dto. N° 584/18). Luego se debe multiplicar por la cantidad de meses a los que corresponde la ejecución del proyecto y la cantidad consultores afectados a esa categoría.

- Presupuesto.
- ANEXOS.

Plazo de entrega: 30 (treinta) días.

- **Borrador del informe de evaluación:** el equipo evaluador presentará a las autoridades de ONEP un informe preliminar (resumen ejecutivo) sobre los resultados alcanzados por la evaluación, los hallazgos encontrados y las recomendaciones que se formulan sobre la intervención analizada.

Plazo de entrega: 90 (noventa) días.

- **Informe final de la evaluación:** concluida la evaluación el equipo evaluador hará entrega a las autoridades de ONEP del informe final de la evaluación sobre la intervención analizada que se estructurará de la siguiente manera:

1. Introducción:

- Antecedentes y Objetivo de la evaluación.
- Preguntas principales y criterios de valoración.
- Fuentes consultadas.

2. Descripción del objeto de evaluación: resumen de los antecedentes, recorte del objeto a evaluar, resumen de la teoría que sustenta el programa, descripción del problema abordado por la intervención, descripción de las etapas del proceso de selección por concurso, mapa de actores implicados con identificación de recursos y roles, identificación de productos y resultados de la intervención, y contexto en el que se desarrolla la intervención.

3. Metodología empleada en la evaluación:

- Metodología y técnicas aplicadas.
- Condicionantes y límites del estudio realizado.

4. Análisis de la información: interpretación de las evidencias en relación con las preguntas de evaluación enunciadas a partir del análisis respecto a la información suministrada por los antecedentes de la intervención, por los resultados del monitoreo y del resto de las actividades de la evaluación practicadas según plan.

5. Conclusiones y lecciones aprendidas: exposición de los resultados alcanzados por la evaluación e identificación de las falencias y fortalezas de la intervención analizada de acuerdo con los criterios de evaluación establecidos.

7. Recomendaciones: sugerencias para mejorar la intervención tanto en su diseño normativo como en las prácticas metodológicas de implementación que se aplican.

8. ANEXOS:

- Términos de Referencia para la evaluación.
- Cronograma de la evaluación (plan de trabajo).
- Formato de los cuestionarios, entrevistas y otras herramientas de recolección de información utilizadas.
- Glosario de términos empleados en la evaluación.
- Bibliografía.

Plazo de entrega: 120 (ciento veinte) días.

6.2. Estrategia de difusión.

Una vez concluida la evaluación los resultados serán difundidos a través de los siguientes formatos:

- Publicación del informe final en soporte digital bajo una edición especial para distribuirlo entre las autoridades de la Secretaría de Gobierno de Modernización y los actores involucrados.
- Presentación en audiencia pública del informe final con exposición ante autoridades de la Secretaría de Gobierno de Modernización y los actores involucrados.
- Realización de talleres y seminarios con la participación de los actores involucrados (entidades gremiales, referentes académicos y personal calificado de las unidades de recursos humanos de las dependencias públicas, entre otros).
- Presentación multimedia que incluya un resumen de la política evaluada, del proceso de evaluación implementado y las conclusiones arribadas, para ser publicada en la página *web* de la Secretaría de Gobierno de Modernización y difundida vía correo electrónico entre los actores involucrados.

6.3. Usos de la evaluación.

La información generada por la evaluación practicada sobre los procesos de selección por concurso del SINEP tiene entre sus posibles usos los siguientes destinos:

- **Constituirse como una herramienta de gestión:** en la medida que la evaluación genere información que revele evidencia sistemática sobre el funcionamiento de la política implementada por medio del monitoreo, la misma puede emplearse para introducir reformas sobre los procedimientos y aspectos más instrumentales que hagan a la gestión cotidiana de la herramienta sobre la misma marcha de la ejecución, sin tener que aguardar la finalización de los procesos¹⁰⁰.

¹⁰⁰ En tal sentido nos referimos a los aspectos que puedan ajustarse sin necesidad de llevar adelante cambios normativos de fondo sino que puedan gestionarse desde el órgano rector en forma de recomendaciones o protocolos internos que mejoren la eficiencia de los procesos sobre la marcha de la ejecución.

- **Rendición de cuentas a la ciudadanía:** al tratarse de una política de reclutamiento de personal para el Estado basada en el principio del acceso abierto e igualdad de oportunidades y trato a toda la ciudadanía, los resultados de la evaluación adquieren una dimensión crítica en torno al debate público respecto de las formas de composición del servicio civil y acceso a los empleos públicos y, en tal sentido, la evaluación puede contribuir al proceso de rendición de cuentas al que debe ser sometida toda acción pública.
- **Instituirse en una guía para el cambio del marco normativo que sostiene la política:** los hallazgos, sugerencias y evidencias respecto al funcionamiento de los procesos de selección constituyen información que puede contribuir al armado de una propuesta de reforma sobre la política evaluada en el plano normativo, tanto a nivel de los instrumentos procedimentales (reglamentación del proceso de selección), cuya aprobación son del resorte de la Secretaría de Empleo Público de la Secretaría de Gobierno de Modernización, como en los aspectos de fondo del Convenio Colectivo Sectorial SINEP, cuya reformulación exige llevar la propuesta al terreno de la discusión y la negociación con el sector gremial¹⁰¹. A diferencia de lo que acontece con el monitoreo, cuyos resultados parciales pueden posibilitar cambios en la marcha de la ejecución de los procesos, aquí las reformas son más profundas y requieren de la finalización del ciclo de la política a efectos de analizarse los resultados y armarse una propuesta consistente y perdurable en el tiempo.

7. Bibliografía.

7.1. Publicaciones.

- Andrea López y Norberto Zeller, *“El empleo público en el Estado Nacional (1983-2012). Continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal”*, Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 4 N° 8 (Enero-Junio 2015) ISSN 1853-9254.
- Alejandro Medina Giopp, *“Guía para la elaboración de Términos de Referencia orientados a la contratación de servicios de consultoría para el monitoreo y evaluación de programas y proyectos gubernamentales”*, para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Banco Mundial, 2009.
- Daniel Fihman, *“El subsistema de acceso al servicio civil de Argentina: análisis de la experiencia reciente”*, XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8/11 nov., 2016.

¹⁰¹ La aprobación de la reglamentación del procedimiento sobre el proceso de selección por concurso es una facultad reservada al órgano rector (Secretaría de Gobierno de Modernización), sin embargo, como toda facultad reglamentaria está sujeta a los términos del derecho de fondo al cual debe tornar operativo bajo la premisa de no desnaturalizar su sentido ni afectar su núcleo. Así, en caso que la evaluación arroje evidencia sobre aspectos del convenio colectivo sectorial SINEP que haya que cambiar ello requiere someter la reforma a debate con el sector gremial. Sobre el procedimiento el Ministerio podrá introducir las reformas sin necesidad de convocar a las entidades gremiales como así también al resto de los actores, aunque se estima auspicioso que lo haga de todas formas para evitar la aversión al cambio.

- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), *“Guía para la evaluación de programas educativos”*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, 2008 (27 páginas), en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL001040.pdf>.
- Eduardo A. Salas y Marcelo V. Wegman, *“Para el Servicio Civil que merece un país en serio. Hacia la consolidación del derecho de igual de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades”*, 1ª ed., Ed. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires, 2016, p. 46 (v. en: <http://aaeap.org.ar>).
- Gonzalo Diéguez y José Gasparin, *“El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?”*, Documentos de Análisis de Políticas Públicas, N° 116, Ed. Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2016.
- Greet Peersman, *“Sinopsis: Métodos de recolección y análisis de datos en la evaluación de Impacto”*, Síntesis metodológica n° 10, Centro de Investigaciones de UNICEF, 2014.
- Jefatura de Gabinete de Ministros, *“Manual de base para la evaluación de políticas públicas”*, 2° ed., Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización, Buenos Aires, 2016 (54 páginas).
- Julia Pomares, José Gasparin y Diego Deleersnyder, *“Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación”*, Número de Trabajo N° 17, Ed. Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2013.
- María Mercedes Di Virgilio, *“Monitores y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales”*, 1° ed., Ed. Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2012.
- Nicolás Fernández Arroyo, *“Planificación de políticas, programas y proyectos sociales”*, 1° ed., Ed. Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2012.
- Olga Nerenberg, Josette Brawerman y Violeta Ruiz, *“Programación y Evaluación de Proyectos Sociales”*, colección Tramas Sociales, volumen 19, Capítulo 5, Ed. Paidós, Buenos Aires, 2003.
- Olga Nerenberg, Josette Brawerman y Violeta Ruiz, *“Evaluar para la transformación”*, Capítulo 5, Ed. Paidós, Buenos Aires, 2005.
- Olga Nirenberg, *“Aportes de la Evaluación para el Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil”*, Centro de Apoyo al Desarrollo Local (CEADEL), Cuaderno N° 41, Marzo 2008.

7.2. Normativa.

- Constitución de la Nación Argentina con su reforma de 1994 (Ley N° 24.430, B.O. 10/01/95).
- 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, 26-27 de junio de 2003. Respalda por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Res. N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra") Bolivia, 14/15 de noviembre de 2003 (v. en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>).

- Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos (B.O. 27/04/72).
- Ley N° 23.696 de emergencia administrativa (B.O. 23/08/89).
- Ley N° 23.697 de emergencia económica (B.O. 25/09/89).
- Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 (B.O. 06/10/99).
- Convenio Colectivo General de Trabajo para la Administración Pública Nacional, homologado por el Decreto N° 214/06 (B.O. 01/03/06).
- Convenio Colectivo Sectorial para el Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto N° 2098/08 (B.O. 05/12/08).
- Decreto N° 993/91 (B.O. 28/06/91).
- Decreto N° 491/02 (B.O. 13/03/02).
- Decreto N° 1421/02 (B.O. 09/08/02).
- Decreto N° 254/15 (B.O. 29/12/15).
- Decreto N° 355/17 (B.O. 23/03/17).
- Decreto N° 894/17 (B.O. 02/11/17).
- Decreto N° 1109/17 (B.O. 29/12/17).
- Decisión Administrativa N° 506/09 (B.O. 03/12/09).
- Decisión Administrativa N° 1126/12 (B.O. 09/11/12).
- Decisión Administrativa N° 609/14 (B.O. 07/08/14).
- Resolución N° 39/10 de la ex SGP (B.O. 25/03/10).
- Resolución N° 166/15 de la ex SG (B.O. 24/08/15).
- Resolución N° 729-E/17 del Ministerio de Modernización (B.O. 29/12/17).

GLOSARIO DE TÉRMINOS UTILIZADOS POR EL MARCO TEÓRICO DEL PROCESO DE SELECCIÓN SINEP.

Proceso de selección: término que refiere al mecanismo de ingresos a la Administración Pública Nacional dispuesto por la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 y por el Convenio Colectivo General para la APN, homologado por el Decreto N° 214/06. Ambas disposiciones establecen que previo a ingresar a la planta permanente con estabilidad en la relación de empleo público debe verificarse la idoneidad de los postulantes mediante los pertinentes procesos de selección. Este último es el género de los mecanismos de ingreso. Luego cada Convenio Colectivo Sectorial puede disponer para su carrera la metodología en que se instrumentará dicho proceso de selección siempre que se respeten los preceptos dispuestos por esta normativa general: transparencia, idoneidad, publicidad, objetividad.

Concurso: el concurso de oposición y antecedentes al que refiere el SINEP para el ingreso de personal permanente a esta carrera administrativa es uno de los tantos procesos de selección que el régimen de empleo público acuerda para verificar la idoneidad de los agentes. El concurso al que referimos es la especie mientras que el proceso de selección es el género que lo contiene. El que analizamos está regulado por la Resolución N° 166/15 de la ex Secretaría de Gabinete (modificatoria de la Res. N° 39/10 de la ex SGP). En sentido estrictamente normativo, el concurso SINEP se compone de cuatro etapas: 1. Evaluación de Antecedentes Curriculares y Laborales. 2. Evaluación Técnica. 3. Evaluación mediante Entrevista Laboral. 4. Evaluación del Perfil Psicológico.

Convenio Colectivo Sectorial: son los acuerdos celebrados entre el Estado Empleador y las entidades gremiales que aprueban los sistemas de carrera para el sector público. El Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) es un sectorial más entre los más diez que se encuentran vigentes. Un Convenio Colectivo sectorial es un sistema de carrera que se distingue de otras carreras por su naturaleza convencional, es decir que es fruto de un acuerdo entre partes. Es posible referirse a ambos de forma indistinta en el marco del régimen de empleo público.

Sistema CONCURSAR: es la plataforma electrónica oficial administrada por la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) por medio de la cual se realiza la preinscripción en los procesos de selección para acceder a los cargos de planta permanente del SINEP. Asimismo, el sistema permite el seguimiento del concurso toda vez que va publicando las actas que formalizan la realización de las etapas del proceso de selección de cada perfil y por cada Ministerio (Jurisdicción) u organismo descentralizado, según sea el caso.

Sistema Nacional de Empleo Público / SINEP (homologado por el Dto. N° 2098/08): es un Convenio Colectivo Sectorial que comprende a un sector importante de los agentes públicos de la planta permanente. Refiere a una carrera administrativa que incluye un proceso de selección para su ingreso reglamentado por la Resolución N° 166/15 de la ex Secretaría de

Gabinete (modificatoria de la Res. N° 39/10 de la ex SGP).

Área transversal: se refiere a las unidades organizativas que resultan esenciales para asegurar el giro operativo de los organismos públicos y que son comunes a todos ellos. Es decir que pueden ser identificadas en todos los Ministerios y organismos descentralizados. En todos ellos existe un Servicio Jurídico Permanente (Dirección de Asuntos Jurídicos) que dictamina sobre los aspectos legales del organismo, un Servicio Administrativo Financiero (SAF) que se encarga de la disposición, administración y distribución de los recursos presupuestarios, una Unidad de Recursos Humanos a cargo de la administración del personal y otra Unidad de Coordinación Administrativa con injerencia en los asuntos operativos a nivel agregado de la gestión. La transversalidad es la característica sobresaliente de estas áreas porque se las encuentra en todos los organigramas de las organizaciones públicas. Se diferencian de las áreas sustantivas que son aquellas que desarrollan las tareas que son del objeto de la responsabilidad primaria de los organismos.

Perfiles transversales: se refiere a los cargos que responden al desarrollo de tareas con características comunes al cumplimiento de los objetivos para las áreas transversales de la Administración Pública Nacional. Uno de los ejemplos más ilustrativos es el de abogado dictaminante. Un cargo cuyas competencias pueden aplicarse para el desempeño de cualquier Servicio Jurídico Permanente, que debido a su generalidad aplica transversalmente a todos los organismos. Lo mismo acontece con otros perfiles como el *Asesor Contable*, *Analista Informático* o *Profesional en Gestión Administrativa*, entre otros.

Perfil: es la definición completa de un puesto, con todos sus componentes: denominación, Nivel escalafonario asignado, Agrupamiento, código de identificación, objetivos, descripción funcional, área a la que pertenece.

Puesto: es identificable con el término perfil, aunque semánticamente es más acotado. Cuando nos referimos a un puesto lo identificamos a la denominación que lo define. *Asesor contable* es un puesto que responde a un perfil que incluye esa denominación y otros componentes más.

Cargo: es asimilable a puesto y perfil. Pero debe tenerse presente la siguiente precisión técnica. El cargo hace referencia a la unidad de puestos presupuestados. Es decir que mientras el perfil y el puesto es uno solo los cargos pueden ser muchos que respondan a un mismo puesto o perfil. Son las unidades presupuestarias de posiciones escalafonarias que están aprobadas por dotación. Cada agente de la planta permanente ocupa un cargo mientras que puede compartir con otros el mismo perfil, es decir el mismo tipo de puesto si queremos referirnos a la denominación de la función y no tanto al resto de sus componentes¹⁰².

Escalafón: es una carrera que reúne un conjunto de puestos. El SINEP es un ejemplo evidente de un escalafón. Asimismo, el SINEP es un Convenio Colectivo Sectorial porque su naturaleza es convencional. Nace de un acuerdo entre partes y no de la decisión unilateral del

¹⁰² En el ejemplo personal de quien escribe. Al concursarse en 2013 el puesto de Asesor Jurídico Especializado en Interpretación de Normativa de Empleo Público se lanzaron a concurso cuatro cargos que respondían al mismo perfil, del cual yo ocupó uno.

Ejecutivo.

Nivel: es una posición escalafonaria de la carrera SINEP definida por tres dimensiones: responsabilidad, autonomía y complejidad de las tareas asignadas. Los Niveles del SINEP son seis (A a F) y son identificables con los cargos, puestos y perfiles, toda vez que a cada tipo de puesto le corresponde un Nivel escalafonario determinado según el grado de complejidad, responsabilidad y autonomía necesario para el desarrollo de las funciones del cargo de que se trate. Es igual que referiste a la **Letra** escalafonaria.

Dotación: es el conjunto de cargos de la planta permanente que le corresponden a cada Ministerio u organismo descentralizado y que tienen asignado presupuestariamente, ya que cada cargo insume un costo financiero.

Jurisdicción: es asimilable a Ministerio. Cada Ministerio es una Jurisdicción. Los Ministerios no tienen personería jurídica propia. Son descentralizaciones dependientes del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Tienen competencias, pero no existen por fuera del PEN.

Organismo descentralizado: son aquellos que cuentan con un mayor grado de autonomía respecto del PEN. Tienen personería jurídica propia, capacidad para estar en juicio, propio patrimonio y capacidad de otorgarse sus propias autoridades y normas, en algunos casos.

Agrupamiento profesional: es uno de los institutos de la carrera SINEP¹⁰³. El Agrupamiento reúne el colectivo de puestos en base a la naturaleza funcional de las tareas que se ejercen por medio de dichos cargos. Cada agente de la carrera SINEP integra uno de los cuatro Agrupamientos previstos por el sectorial. El Agrupamiento Profesional lo integran cargos que exijan necesariamente acreditar la posesión de título de grado universitario correspondiente a carreras con ciclo de formación de duración no inferior a CUATRO (4) años reconocidas oficialmente. Comprende los Niveles escalafonarios A, B, C y D.

Cargo profesional: es un puesto que exige acreditar posesión de título de grado universitario correspondiente a carreras con ciclo de formación de duración no inferior a CUATRO (4) años reconocidos oficialmente y están incluidos dentro del Agrupamiento Profesional.

Cargo vacante: refiere a la posición escalafonaria correspondiente a un cargo que responde a un determinado puesto o perfil que no tiene titular. Cuando el cargo está vacante significa que está libre y disponible para ser llamado a concurso.

Denominación del puesto: son los términos que definen la tarea a desempeñar de cada puesto o perfil. Asesor, Profesional, Analista, Técnico, son sólo algunos ejemplos de algunas de estas denominaciones de puestos¹⁰⁴.

¹⁰³ Son cuatro los Agrupamientos del SINEP: General, Profesional, Científico Técnico y Especializado.

¹⁰⁴ Estaba previsto que el órgano rector desarrolle un Nomenclador de Puestos Tipo que definiría la denominación de los cargos que aplican dentro del colectivo SINEP, pero nunca se implementó ni aprobó mediante una resolución. Sin perjuicio de ello existe una Guía Metodológica para los perfiles que incluye la denominación del cargo creada en 2014 y que elaboró la Dirección para el Fortalecimiento de la Gestión del Personal de la ONEP.

Comité de selección: es el órgano selector para el proceso de selección por concurso del SINEP conformado de acuerdo a lo establecido por el artículo 29 de la Resolución N° 39/10 de la ex SGP (modificada por la Res. SG N° 166/15¹⁰⁵).

Descongelamiento: refiere al trámite que busca desafectar a los cargos de la planta permanente del congelamiento que dispone el artículo 7° de cada Ley de Presupuesto. Una vez descongelados por Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros (única autoridad con esta competencia) el cargo puede llamarse a concurso.

Concurso abierto: es el sistema de selección que admite la participación de postulantes de todas las procedencias. Ello significa que del concurso pueden participar postulantes tanto que tengan vínculo previo con el Estado Nacional como aquellos que provienen del sector privado¹⁰⁶. Los concursos para ocupar puestos del Agrupamiento Profesional del SINEP deben ser instruidos bajo la modalidad de abiertos.

Postulantes: aquellas personas que participan del proceso de selección. Alcanzan esta calidad con el acto de inscripción en el concurso. No son agentes. Lo serán si logran ser designados en la planta permanente.

Planta permanente: son los cargos que integran el cuerpo estable de la APN. Lo que distingue a los agentes que integran la planta permanente de aquellos que revisten en la planta transitoria es que los primeros gozan de estabilidad, un estatus constitucional que le otorga permanencia en su puesto hasta la extinción de la relación de empleo por la renuncia del agente o la jubilación. El agente de la planta permanente goza de la máxima protección

¹⁰⁵ El Comité de Selección estará integrado por CINCO (5) o más miembros titulares. Para la cobertura de los cargos del Agrupamiento Profesional al cual referimos, el Comité de Selección estará integrado por:

Al menos DOS (2) expertos con conocimientos, experiencia y antecedentes afines al perfil o función requerido, que no deberán estar vinculado laboral o contractualmente bajo cualquier modalidad con la Jurisdicción Ministerial o Entidad Descentralizada en cuya dotación se integre el cargo.

UN (1) representante del titular de la Jurisdicción Ministerial o Entidad Descentralizada en cuya dotación se integre el cargo.

UN (1) funcionario de la unidad organizativa a cargo de las acciones de Personal de la Jurisdicción Ministerial o Entidad Descentralizada respectiva, con conocimientos, experiencia y/o antecedentes acreditados en procesos de selección, y que reviste en un nivel escalafonario igual o superior al del cargo que se concursa.

UN (1) representante de la SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO dependiente de la SECRETARÍA DE GABINETE de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS o UN (1) experto con conocimientos, experiencia y antecedentes en materia de selección, que acredite capacitación específica o experiencia en la materia, el que no deberá estar vinculado laboral o contractualmente bajo cualquier modalidad con las Jurisdicciones Ministeriales o Entidades Descentralizadas en cuya dotación se integren los cargos.

¹⁰⁶ Cabe aclarar que el SINEP prevé que hasta el 30% de estos cargos que deben ocuparse mediante concurso abierto pueden ser reservados para concursarlos por el sistema General, en el que únicamente pueden participar los agentes públicos con vínculo previo con la APN. La decisión de la reserva la hace la autoridad convocante del concurso: el Ministerio origen del puesto.

legal y no puede ser privado de su cargo si no mediante la configuración de las causales previstas legalmente. Su estabilidad alcanza el Nivel y Grado alcanzado y no le es expropiable mediante el pago de la indemnización por despido como acontece en el ámbito privado. El agente público si fue ilegítimamente apartado la única reparación que le cabe es la restitución en su puesto, por cuanto no es posible sustituir ese derecho constitucional mediante el pago de una indemnización.

Planta transitoria: está conformada por los agentes que ingresan a la Administración Pública Nacional a través de contratos a término con relación de empleo público, equiparados retributiva y funcionalmente a las categorías de la carrera de la planta permanente; los designados a término en cargos de la planta transitoria y los designados transitorios en cargos de la planta permanente por 180 días hábiles. Todos carecen de estabilidad y sus contratos o designaciones pueden ser canceladas o rescindidas, según sea el caso, en cualquier momento por razones de oportunidad, mérito y conveniencia.

Orden de mérito provisorio: es el listado con los postulantes que aprobaron todas las etapas ordenado de forma descendente desde los que alcanzaron la mayor puntuación hasta el último, que aprueba el Comité de Selección y que deja a consideración de la autoridad convocante del concurso para que lo apruebe de forma definitiva.

Orden de mérito definitivo: es el listado con los postulantes que aprobaron todas las etapas ordenado de forma descendente desde los que alcanzaron la mayor puntuación hasta el último, que aprueba la autoridad que convocó al concurso (Ministro del ramo) y contra el cual procede la interposición de los recursos administrativos correspondientes.

Cargo simple: un cargo simple es un cargo sin función ejecutiva, es decir un cargo, que puede integrar cualquier agrupamiento, ser técnico, profesional u administrativos, y no importa la conducción de una unidad organizativa de la estructura estatal, ni tiene personal a cargo.

Cargo crítico: un cargo crítico es un cargo que importa la conducción de una unidad organizativa de la estructura estatal y que cuenta con personal a cargo. Tiene asociado el cobro de un suplemento denominado Función Ejecutiva y Función de Jefatura.

GUÍA DE PREGUNTAS PARA LAS ENTREVISTAS

Actores entrevistados	Preguntas en relación al proceso de selección SINEP
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Experto en empleo público y procesos de selección / informante clave.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Desde el punto de vista de su diseño ¿cómo evalúa el proceso de selección SINEP para cargos simples? • ¿Qué cambios incorporaría en cuanto a la estructura de la secuencia en que se lleva adelante el concurso SINEP? • ¿Entiende adecuados los términos temporales establecidos por la normativa para la sustanciación de los procesos de selección del SINEP? ¿Hay viabilidad institucional y de capacidad organizativa para cumplirlos? ¿Cuál resultaría un plazo razonable etapa por etapa? • ¿Cómo mejoraría la eficiencia en el cumplimiento de los plazos previstos? • ¿Cuál etapa entiende genera mayores dificultades para su sustanciación en el tiempo acordado? y ¿por qué? • Entiende que deberían existir diferencias en las estructuras de los procesos de selección de acuerdo al tipo de cargos (profesionales y operativos/administrativos)? en dicho caso ¿Cuáles deberían ser las pautas de diferenciación? • ¿Cuál entiende que debería ser el volumen óptimo de cargos por comité evaluador? • ¿Qué cambios propondría a la composición del comité evaluador? • ¿Qué cambios propondría sobre las pautas de funcionamiento del comité evaluador? • ¿Cómo analiza el rol de los veedores en los procesos de selección? ¿Qué competencias deberían tener? • ¿Estima que la grilla de evaluación de antecedentes curriculares y laborales debería responder a un presupuesto estándar prefijado normativamente? ¿A cargo de quien debería estar su confección? • ¿Qué experiencia podría sumar de procesos de selección previstos en otros regímenes de empleo público con países asimilables a la Argentina? ¿Qué

	<p>resultaría óptimo y beneficio sumar?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Estima que el diseño de los perfiles o el diseño y ejecución de las etapas intensifican algún sesgo en la selección de los agentes? • ¿Cuál estima que resultan los mayores problemas de coordinación entre los actores del proceso de selección? • ¿Qué tan auspicioso resultaría llevar adelante una centralización operativa de los procesos desde el órgano rector? • ¿Estima que el diseño del proceso de selección coadyuva al cumplimiento de los principios que rigen el proceso? ¿Cuál cree el más perjudicado? • ¿Cuál Jurisdicción ha tenido un mejor desempeño y a que razones le adjudica ese éxito relativo? • Por el contrario, ¿Cuál Jurisdicción ha presentado mayor dificultad para llevar adelante los procesos de selección y a que razones respondería? • ¿Qué nuevos roles, acciones y responsabilidades entiende que podría tener el secretario técnico en orden a mejorar el desempeño del proceso? • Los cambios que propone ¿requieren cambios en la normativa o pueden llevarse a cabo únicamente en el plano operativo sin conmovir el armado del régimen de selección? • ¿En qué etapas de los procesos de selección por concurso son eliminados mayor cantidad de participantes? ¿a que razón se lo adjudica? Que propondría para
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Participante del proceso de selección en calidad de postulante.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se cumplieron los plazos previstos en las etapas del proceso de selección en el que participó? ¿Cuál etapa consumió mayor tiempo? ¿Puede identificar cuál etapa se cumplió en el tiempo previsto y cuáles no? • En términos generales, ¿cómo califica el proceso de selección en orden al tiempo que consumió su desarrollo en una escala que va de satisfactorio, poco satisfactorio, para nada satisfactorio? • ¿Cuál fue el mayor obstáculo administrativo al que se enfrentó en el desarrollo del proceso? • ¿Estima cumplido los principios de transparencia, publicidad, objetividad e igualdad de trato? ¿Cuál identificaría cumplido y cual no? Explique las razones con ejemplos concretos. • Desde su perspectiva, ¿que podría mejorar del

	<p>proceso de selección para tornarlo más eficiencia en cuanto al cumplimiento de los plazos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Fue noticiado en tiempo y forma del cumplimiento de las etapas? ¿Qué medio se aplicaron? • ¿Cómo evalúa, desde su experiencia, el uso de la plataforma “concurzar”? • ¿Impugnó alguna actuación del comité de selección? ¿Cuál y por qué? • ¿Estima que la selección estuvo afectada por algún sesgo, parcialidad o preferencia? • ¿Cómo evaluaría el desempeño del secretariado técnico y del personal administrativo afectado a la atención de los aspectos administrativos del proceso de selección? • ¿Recibió a su entender la suficiente información respecto al proceso de selección previo a inscribirse?
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Veedor gremial.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál estima la mayor dificultad a la que se enfrentan los procesos de selección para el cumplimiento de las etapas en la temporalidad prevista? • ¿Cuáles cambios, desde la perspectiva de las entidades gremiales, estiman que deberían realizarse para mejorar estos aspectos operativos de los procesos de selección? • ¿Estima que el rol de las entidades gremiales coadyuva al cumplimiento del proceso de acuerdo a la normativa prevista? ¿Qué propondría para fortalecer el rol asignado por la norma? • ¿Qué principio estima el más vulnerado en la sustanciación de los procesos de selección? ¿Por qué? ¿A que causas se lo adjudica? • De los actores participantes ¿cuál estima genera los mayores obstáculos para un desenvolvimiento óptimo de los procesos de selección? ¿qué cambios propondría para mejorarlo? • ¿Cómo estima el trato del órgano selector hacia los veedores durante los procesos de selección? • ¿Cuál es la etapa más crítica del proceso de selección en orden al cumplimiento de los plazos previstos normativamente? ¿cuáles son las causas que provocan dilaciones? • ¿Cómo entiende el desempeño, en términos generales, del secretario técnico? Desde su perspectiva ¿Cual debería resultar su rol en orden a coadyuvar a mejorar el desempeño del proceso?

	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Han sido notificados en tiempo y en forma del desarrollo de las etapas y convocados?
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Miembro del órgano selector.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles estima son las razones que dificultan el cumplimiento de los plazos previstos normativamente para el proceso de selección? • ¿Cuál etapa es la que presenta mayor demora? ¿Y a que se lo adjudica? • ¿Cómo estima el rol de los veedores en orden al cumplimiento de las etapas del proceso de selección? • ¿Cómo valora el desempeño de la asistencia técnica del secretario técnico del concurso? ¿Qué mejoraría del rol desempeñado por estos actores? • ¿Cuáles competencias estima deberían ser previstas normativamente en favor del órgano selector para mejorar el desempeño de los procesos de selección? • ¿En qué etapas de los procesos de selección por concurso fueron eliminados mayor cantidad de participantes? • ¿Cuáles etapas del proceso de selección recibieron la mayor cantidad de impugnaciones? ¿Cuál fue el tiempo de resolución? • ¿Cómo analizaría la coordinación de los diversos actores participantes del proceso de selección? ¿Qué razones a su entender dificulta una mayor articulación de los involucrados en pos de la consecución de las etapas del proceso? • ¿Entiende óptimos y razonables los plazos previstos normativamente? ¿Qué modificaciones propondría en tal sentido? • ¿Resultan suficientes los recursos disponibles para el desarrollo del proceso de selección? ¿Qué fortalecería?
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Secretario técnico</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles estima son las razones que dificultan el cumplimiento de los plazos previstos normativamente para el proceso de selección? • ¿Cuál etapa es la que presenta mayor demora? ¿Y a que se lo adjudica? • ¿Cómo estima el rol de los veedores en orden al cumplimiento de las etapas del proceso de selección? • ¿Qué recomendaciones formularía para preservar la confidencialidad de las actuaciones del comité de selección?

	<ul style="list-style-type: none">• ¿Qué actor del proceso de selección formula los mayores cuestionamientos al avance de las etapas proceso de selección?• ¿Resultan suficientes los recursos disponibles para el desarrollo del proceso de selección? ¿Qué fortalecería?• ¿Entiende que el rol de secretario técnico es valorado?• ¿Qué aportes puede realizar desde el ejercicio de su rol para mejorar el desempeño del proceso en orden al cumplimiento de los plazos?• ¿Qué actos del proceso de selección recibieron mayor cantidad de impugnaciones?• ¿Advierte diferencias en el desempeño de los procesos de acuerdo con el perfil de los puestos, es decir si son profesionales o administrativos? ¿Advierte algún otro sesgo?• ¿Cómo analizaría la coordinación de los diversos actores participantes del proceso de selección? ¿Qué razones a su entender dificulta una mayor articulación de los involucrados en pos de la consecución de las etapas del proceso?
--	---