

UN BALANCE PROVISIONAL DEL
SISTEMA NACIONAL DE LA PROFESION ADMINISTRATIVA
A DOCE AÑOS DE SU VIGENCIA.

Lic. Eduardo A. SALAS

0.-INTRODUCCION

La presente ponencia propone realizar un rápido balance del diseño y aplicación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, establecido por Decreto N° 993 del 27 de mayo de 1991¹. Habiendo transcurrido más de doce años, sigue constituyendo el régimen escalafonario y de carrera administrativa que abarca por sí solo, al mayor número de funcionarios civiles dependientes del Poder Ejecutivo Nacional.

Diversos debates y opiniones de autoridades políticas, sindicales y académicas, y aún de los propios funcionarios comprendidos por sus disposiciones, han llevado y traído numerosas críticas y unos no tantos elogios. La mayoría de esos debates han sido efectuados de manera poco sistemática y abierta. Pareciera que en su ámbito, se ha constituido en piedra de escándalo y en objeto llamado a sufrir un replanteo profundo.

No obstante el tiempo transcurrido y los debates señalados, se hace sentir la ausencia de un análisis, balance y revisión sistemáticos que permitan fundamentar las acciones en la materia. Los esfuerzos y recursos invertidos por el país en su implantación requieren de un especial cuidado cuando, además, lo que está en juego es la sustancial mejora de la calidad institucional de la gobernabilidad democrática que la Argentina requiere para asegurarse un marco de convivencia basado en la equidad y solidaridad social, el desarrollo integral sustentable y una integración digna en el mundo globalizado del siglo entrante. Las próximas líneas pretenden contribuir a logro de este destino.

1.-PRESENTACION

La ponencia se estructura comenzando con la explicitación de la perspectiva teórica general desde la que se efectúa el análisis propuesto. Posteriormente, se ofrece un rápido balance de los principios y características que animan el diseño institucional que configura al SINAPA, dando cuenta sucinta de las realidades existentes a nivel de cada uno de sus componentes (regímenes escalafonario, de carrera administrativa, de selección, evaluación del desempeño laboral, capacitación y retribución del personal)².

2.- PERSPECTIVA TEORICA GENERAL

El análisis y revisión del SINAPA se efectúa desde una perspectiva global que mira, en primer lugar, solo al diseño organizativo sancionado, y, en segundo lugar, intenta proyectar los resultados generales que ese diseño puede tener o llegar a tener en la conducta del conjunto de los funcionarios afectados. Deliberadamente pues, solo se mira a las formas diseñadas y al impacto que sus características tienen en el juego posible de los actores directamente involucrados (autoridades, trabajadores estatales, entidades sindicales).

De allí que no se efectúa un análisis empírico de las conductas y juegos reales que se han manifestado a lo largo de estos años³, aunque se ofrecen más adelante aquellos casos que se ha podido observar de manera directa o constatar debidamente. Cabría también reclamar, pero tan

¹ Se utilizará para las referencias normativas, el texto ordenado de 1.995.

² Cabe aclarar al lector, que quien suscribe esta ponencia, ha estado personal y profesionalmente involucrado desde 1.993, en el rediseño y materialización del SINAPA desde una posición oficial en el órgano competente (ex Secretaría de la Función Pública, entonces de la Presidencia de la Nación y luego, de la Subsecretaría de la Gestión Pública en la Jefatura de Gabinete de Ministros). Si bien esta circunstancia moldea las percepciones del autor, se ha intentado mantener una perspectiva lo más objetiva posible en las apreciaciones ofrecidas. **Con respecto a éstas, cabe advertir que representan solo la opinión del autor y no comprometen la postura oficial del organismo respectivo.**

³ Aspecto poco tratado hasta la fecha. Cfr. Al respecto EPAOYE 99 – Encuesta Permanente de Actitudes, Opiniones y Expectativas del personal comprendido en el SINAPA – Abril 2001 – Dirección Nacional del Servicio Civil – Subsecretaría de la Gestión Pública – Secretaría de Coordinación General – Jefatura de Gabinete de Ministros.

solo eso, el aún pendiente y necesario análisis del impacto real que el SINAPA ha tenido sobre el desempeño laboral de los funcionarios y sobre el nivel de rendimiento efectivo de los servicios públicos a cargo de los organismos comprendidos en el SINAPA.

En tal sentido, se adoptan como propias, algunas de las precisiones que ofrece Prats i Catalá al postular la distinción entre "Institución" y "Organización". Así, señala este autor que: "Ambas sirven para ordenar la acción individual y colectiva; pero lo hacen de manera diferente". "Las instituciones existen principalmente en nuestras mentes, forman el capital social o cultura cívica...son sistemas de normas o reglas de juego que pautan las expectativas y comportamientos de los individuos y de las organizaciones...Las instituciones no se crean ni se cambian por decreto, plan o diseño. Podemos inferir en su evolución, pero a condición de reconocer su naturaleza de productos del proceso de evolución social...". "Las organizaciones son también "órdenes" pero órdenes dirigidas al comportamiento de individuos específicos, creados para la consecución de fines u objetivos específicos, y susceptibles de ser prediseñados y alterados por planificación⁴.

Queda establecido entonces, que el análisis del SINAPA se efectúa desde esta última distinción, tratándolo cómo una organización que fue y es deliberadamente dispuesta para provocar supuestos comportamientos deseados para satisfacer un orden institucional más amplio conformado por componentes formales, y no sólo jurídicos, sino también y especialmente por componentes informales. Estos últimos son particularmente críticos ya que están integrados "...por los modelos mentales y las expectativas que los funcionarios y los ciudadanos tienen acerca de lo que constituye el comportamiento adaptativo en la función pública". La Función Pública como institución, "...es el conjunto de valores, principios y normas, formales e informales, que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos..."⁵. Por eso, cualquier comportamiento deseado y pretendido será resignificado por ese marco institucional más profundo, produciendo como consecuencia de ese choque, comportamientos reales de lo más diversas direcciones.

En esta línea de pensamiento, el SINAPA es visto desde su dimensión organizativa como una pretensión por materializar una función pública moderna y a tono de las exigencias de meritocracia y profesionalización de la gobernabilidad democrática que el país necesita para asegurarse un papel digno en la historia del Siglo XXI. De allí que se coincide con Prats, cuando afirma que "... la función pública es a la vez una cuestión de gobierno y de la sociedad. No cabe Función Pública moderna en una sociedad que no lo sea. Los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios sino de la convivencia social. Si la sociedad no los integra en la cultura cívica ni los exige consiguente y éticamente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente, Si las fuerzas sociales y la opinión pública no reconocen la necesidad y el valor social de la función pública será muy difícil que ésta se "reinvente"..."⁶

Con esta perspectiva en mente, se ofrece a continuación, una presentación el conjunto de los principios y característica que animan al diseño organizativo del SINAPA.

3.-APUNTES PARA UN BALANCE DEL SINAPA⁷

3.1.-ENCUADRE GENERAL

A la fecha, el total de cargos nacionales presupuestados alcanza una cifra de alrededor de 290.000. Comparándolo con el total de 1990, 848.141 cargos, se podrá apreciar la tremenda y drástica reducción operada en estos doce años. De ese total, la mitad corresponde a personal militar o de seguridad Descontando los cargos de los demás poderes del Estado Nacional, el Poder Ejecutivo dispone de unos 115.000 cargos. Pese a los esfuerzos realizados, esos cargos están compren-

⁴ Cfr. Los fundamentos institucionales del Sistema de mérito: la obligada sustitución entre función pública y empleo público. Joan Prats i Catalá. Documentación Administrativa Nº 241-242 Pág. 21 Enero-Agosto 1.995 Madrid España.

⁵ Op.cit. pág. 23.

⁶ Op. Cit. pág. 20

⁷ Los interesados en proveerse de los informes de la ONEP citados en esta ponencia podrán hacerlo en la siguiente dirección <http://www.sgp.gor.ar/sitio/empleo/estadistica/main.htail>.

didados en más de 40 regímenes escalafonarios, aunque no todos con el mismo peso cuantitativo. El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, establecido en el marco de una de las más profundas reformas del Estado que el país conociera, sigue agrupando a la mayor cantidad de empleados (30.000) de la casi totalidad de la Administración Central y de buena parte de la descentralizada.

Como régimen escalafonario y de carrera administrativa está inscripto en un marco normativo mayor. Por primera vez en la historia del país, se cuenta con una Ley (Nº 25.164) denominada Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, emitida por el Congreso Nacional en Octubre de 1999⁸. Esta ley configura una serie de derechos, deberes y principios básicos o mínimos, que no podrán ser disminuidos por vía de la negociación colectiva. Se encuentra actualmente reglamentada por Decreto Nº 1.421 del 8 de agosto de 2002. Esa vía negociadora es otra novedad en la historia administrativa del país al quedar formalmente habilitada por Ley Nº 24.185 de 1992 (Decreto reglamentario Nº 447/93) para más de 50.000 personas, incluyendo a quienes se rigen por el SINAPA. Fruto de esta ley, se ha instrumentado el primer Convenio Colectivo de Trabajo General por Decreto Nº 66 de enero de 1999 y vigente hasta el momento por aplicación del principio de ultraactividad. En la definición de las articulaciones de este convenio, se ha previsto la modalidad de negociación sectorial por escalafón, habiéndose sido el del SINAPA, el primero en articularse⁹. En todo este marco normativo se encuentran numerosas prescripciones ha considerar en el diseño de los regímenes escalafonarios de ahora en más. Vale señalar que muchas de estas prescripciones han sido extraídas del diseño y experiencia derivada del SINAPA¹⁰:

Importa resaltar que el Artículo 26 del Anexo de la Ley Nº 25.164 establece que “el SINAPA vigente podrá ser revisado, adecuado y modificado de resultar procedente, en el ámbito e la negociación colectiva, con excepción de las materias reservadas a la potestad reglamentaria del Estado por la Ley Nº 24.184. En los organismos previstos por dicho sistema deberán tener participación todas las asociaciones sindicales signatarias de los convenios colectivos de trabajo de conformidad con lo normado en la Ley Nº 24.185”. Esa participación sindical viene siendo materializada desde fuera del ámbito negociador con la integración de la Unión Civil de la Nación y de la Asociación de Trabajadores del Estado en la Comisión Permanente de Carrera y en sus delegaciones jurisdiccionales.

De todo ello se desprende la importancia cuanti y cualitativa asignada al SINAPA pero también de la institucionalización del marco normativo específico para organizar el empleo público nacional bajo un modelo caracterizado por los principios del sistema de mérito. El mismo nombre del Sistema Nacional parece ser claro reflejo de la inspiración general de los esfuerzos (“Profesión Administrativa”). Asimismo, y como nota del contexto mayor en el que se inscribe, cabe resaltar que en esa institucionalización, se ha adoptado una clara línea democratizadora de las relaciones laborales al consagrar un marco de negociación colectiva de trabajo en buena parte de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional.

Pese a esta inversión y claras tendencias, debe también apuntarse para un análisis el fuerte impulso hacia la contractualización más extrema en la provisión de servicios prestados a título personal. En efecto, las numerosas personas contratadas bajo modalidades de locación de servicios o de obra, y en especial para la realización de tareas de tipo profesional, ha tenido un fuerte impacto en la dotación de personas comprendidas en el SINAPA y en la materialización de los principios de mérito en el Sector Público Nacional¹¹. A ello habrá que sumarle las medidas de congelamiento de vacantes desde fines de 1999¹², lo que terminó afectando el perfil etario y educativo y profesional

⁸ Hasta ese momento y para el personal comprendido, regía un Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (Ley Nº 22.140) fruto de un decreto-ley de la dictadura militar del entonces.

⁹ La negociación iniciada en 1999 quedó suspendida hasta la fecha.

¹⁰ Esta afirmación requeriría un espacio para su debida constatación que excede los límites del presente trabajo.

¹¹ Un análisis detallado de estos fenómenos y su impacto profundo en la Administración Nacional puede leerse en Algunas características significativas de las personas contratadas por la Administración Pública Nacional bajo el régimen del Decreto Nº 1184/01 durante el 2002 – Julio 2003. ONEP. Subsecretaría de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros.

¹² En el año 2000 habrá que sumarle la implantación de un sistema de retiro voluntario que además de las erogaciones financieras que implicó, estragó en muchos casos sin criterio funcional, las dotaciones de personal SINAPA y no SINAPA. Un análisis detallado del impacto del sistema de retiro voluntario puede leerse en Retiro Voluntario del Personal de

del personal SINAPA¹³ y obturando el normal despliegue de los institutos componentes de su régimen de carrera administrativa.

3.2.-ARQUITECTURA ESCALAFONARIA

1. Desde un punto de vista “estático”, los cargos o funciones en el SINAPA se organizan en dos tipos: a) los cargos simples, y, b) los cargos incorporados al Nomenclador de Funciones Ejecutivas.
2. Los cargos y sus ocupantes se organizan en tres Agrupamientos: General, Científico Técnico y Especializado. Los dos últimos con un claro intento de privilegiar profesionales de alta calidad en sus respectivas áreas de actuación.
3. Todos los cargos y sus ocupantes se escalonan en solo 6 niveles (de la A a la F) según grado de complejidad, autonomía y responsabilidad de sus funciones¹⁴. Esos niveles escalafonarios están asociados a seis niveles de salarios básicos expresados en una tabla de puntos para resguardar las distancias salariales entre las jerarquías funcionales y por lo tanto, escalafonarias. En el Agrupamiento Especializado, solo se revista en los niveles A y B.
4. Los cargos “ejecutivos” se ordenan por nivel de criticidad entre el I y el V, sin que haya norma restrictiva alguna para la apertura de otros niveles inferiores. Los funcionarios que acceden a dichas funciones perciben un suplemento específico que representa una buena proporción de sus ingresos. El régimen previsto para el acceso y ejercicio de estos cargos representa por su magnitud y trascendencia, el más fuerte impulso hacia la materialización de un sistema de gerencia o alta dirección pública inédita a nivel nacional e incluso en comparación con otros países.

Un rápido balance permite destacar los siguientes aspectos:

a) La simplicidad de articular todos los cargos en sólo SEIS (6) niveles escalafonarios. Además, ayuda a dar transparencia en el pago de las retribuciones. No obstante, también se manifiestan tres inconvenientes:

✓ el nivel F ha perdido significación material (apenas 606 agentes) por la baja retribución inicial carente de todo atractivo (\$ 280); la escasa incidencia de este tipo de puestos de trabajo en la Administración y el uso alternativo de Contratos Decreto N° 1184/01.

✓ La escala de tan solo seis niveles parece no estar reflejando la complejidad de situaciones laborales existentes. Por ejemplo, en el Nivel C se comprende a personal profesional inicial o con responsabilidades profesionales bajo supervisión, con personal administrativo superior o que ejecuta tareas administrativas complejas. Esto ha traído descontentos e inequidades entre ambos grupos que el Adicional por Mayor Capacitación para los profesionales no ha sido suficiente distinguiendo jerárquico ni salarial.

✓ Pero una de las carencias centrales es la ausencia de un Nomenclador de Funciones o Puestos de Trabajo por Nivel Escalafonario. Ello ha llevado a generar distorsiones internas en la valoración de los cargos y una fuerte tendencia a sobre valorar. Los conflictos que esa situación y la relativa confusión generan, afectaron al proceso inicial de encasillamiento de personal preexistente al SINAPA y aún hoy proyecta consecuencias negativas.

b) La creación de los cargos ejecutivos ha buscado fortalecer el atractivo y la profesionalización de los cuadros administrativos de dirección superior. Nótese que los cargos comprendidos en este régimen, y reservados para la ocupación de personal permanente, llegan hasta la jerarquía de Dirección Nacional o General. En este sentido:

la Administración Pública Nacional – Decisión Administrativa N° 5/2000 – Informe de Resultados – Marzo 2001. Dirección Nacional del Servicio Civil – Subsecretaría de la Gestión Pública – Secretaría de Coordinación General – Jefatura de Gabinete de Ministros.

¹³ No solo afectó a las dotaciones del SINAPA sino de prácticamente todas las dotaciones de personal permanente cualquiera fuera su régimen escalafonario. Léase al respecto Boletín Estadístico del Personal SINAPA – Informe de Situación al 31 de diciembre de 2002 – Julio 2003. ONEP. Subsecretaría de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros.

¹⁴ En el escalafón anterior se utilizaba una escala de 1 a 24 categorías con tramos superpuestos para grupos administrativos, profesionales, técnicos o de apoyo.

- ✓ Se ha hecho uso de los cinco niveles de criticidad pero con un salto retributivo importante entre su nivel más bajo (\$ 3.480) y los cargos superiores A. Ello ha provocado un “corte” jerárquico y salarial que desmoraliza al personal que alcanza dicho nivel A y , en general, a quienes tienen a su cargo jefaturas intermedias.
 - ✓ Por otro lado, la inclusión de la casi totalidad de los cargos con rango superior a Departamento en el Nomenclador respectivo, ha generado sobrecostos financieros e iniquidades salariales relativas. Muchas de esas inclusiones no responden a una real ponderación de la criticidad de las funciones. En efecto, el atractivo salarial ha generado tendencias a incluir puestos de trabajo en el Nomenclador, sobre valorándolos como un intento de retener personal o beneficiar a equipos de trabajo. Es claro, en este aspecto, la tensión dialéctica en una zona intermedia entre los elencos políticos y los administrativos.
 - ✓ La misma existencia de un procedimiento para incluir a los cargos dentro de un Nomenclador de Funciones Ejecutivas, refleja el intento fallido y poco efectivo de valorarlos sistemáticamente. La falta de criterios explícitos lleva a una fuerte negociación política para asignarles el nivel de criticidad correspondiente. Ello ha provocado distorsiones en el número de cargos ejecutivos entre las jurisdicciones y también en los niveles de criticidad otorgados de manera diferente para cargos equivalentes. No obstante, la transparencia que ello supone al ser objeto de acto administrativo expreso, no deja de ser un elemento importante.
- c) La creación del Agrupamiento Especializado buscó generar una tecnoburocracia¹⁵ especializada en áreas críticas para las políticas públicas a promover desde un Estado activo. Pero solo se ha desplegado para la carrera de Economistas de Gobierno (Ministerio de Economía y Producción) y más a consecuencia del impulso de su mentor ministerial, que como resultado de una política oficial¹⁶ y de conjunto. La misma situación respecto del personal técnico y profesional del Agrupamiento Científico Técnico es deficitaria, en parte por el escaso reconocimiento salarial de un Nomenclador de Suplementos por Función Específica obsoleto; incoherente y no atractivo frente a la jerarquía funcional y académica de muchos de sus integrantes. A ellos se suma el atractivo de las contrataciones antes referidas. Que el Agrupamiento General comprenda a más del 90% del personal, indica la falta de políticas específicas para fortalecer los núcleos técnicos y profesionales críticos.

3.3.-REGIMEN DE CARRERA ADMINISTRATIVA

1. Desde un punto de vista “dinámico” cabe razonar las reglas de juego que guían el acceso, permanencia y avance en la carrera administrativa. En tal sentido, también resalta la simplicidad de los criterios utilizados y la fuerte apuesta a depositar la responsabilidad de la promoción en lo que decida hacer el trabajador con su carrera.
2. El acceso a un nivel escalafonario desde fuera de la Administración, o el pase de un agente a un nivel escalafonario superior, suponen la realización de concursos de méritos y capacidades, con fuentes de reclutamiento general o abierta según los casos. El ingreso de una persona se realiza en el nivel escalafonario del cargo concursado (es decir, se privilegia el encasillamiento funcional antes que el personal). El ascenso o promoción vertical hacia un nivel superior también procede entonces, solo por concurso. En ambos casos, la decisión se ve que recae en la persona.
3. El agente puede desarrollar toda su carrera dentro del nivel escalafonario al que accedió, promoviendo de grados (u horizontalmente). Pero ello también depende de su esfuerzo: debe reunir cierta cantidad de calificaciones “buenas” por la evaluación anual de su desempeño y cierta cantidad de créditos (horas) de capacitación. Cuando reúne ambas cosas, promueve sin que autoridad alguna pueda interferir en ello. Si se obtiene calificaciones muy altas, el tiempo de espera entre grados se acorta.

¹⁵ Expresión usada en sentido estrictamente técnico en convergencia con la definición del H. Mintzberg.

¹⁶ Su situación actual es grave por la ausencia de tratamiento específico a partir de la disolución del ex Instituto Superior de Economistas de Gobierno (año 2000).

4. La mera antigüedad como criterio de promoción ha sido expresamente abandonada pero, además, a partir del Convenio Colectivo citado, prohibido (cfr. Artículo 47 del Convenio Colectivo de Trabajo General Decreto N° 66/99.

De lo expresado se deriva que:

- ✓ Solo el mérito, la idoneidad y el rendimiento laboral se constituyen en criterios excluyentes para el ingreso y promoción vertical u horizontal del trabajador.
- ✓ La aplicación de estos criterios supone una fuerte apuesta por la despolitización de la carrera funcionaria. Su ingreso por concurso público y su avance horizontal por la mera satisfacción de dos requisitos: el buen desempeño laboral y la propia capacitación del trabajador. Como se ha dicho, las variables críticas dependen del propio trabajador. Si bien la calificación anual es obligación del Estado empleador, éste solo puede calificar el desempeño laboral que aquél ha efectuado. Asimismo, es el funcionario quien tiene bastante libertad para decidir en qué momento participa de las actividades de capacitación, sean éstas provistas por la propia Administración o, mediante un régimen de equivalencias, las que él mismo se procura en cualquier institución pertinente.
- ✓ Que el salto de grado, que implica un adicional salarial, no dependa de decisión externa al mero cumplimiento de los requisitos ni a disponibilidad de vacante o financiamiento. Esto constituye una de las bases fundamentales de la fórmula meritocrática asumida en el SINAPA.

Este diseño, no obstante, supone prerequisites de difícil y ardua concreción:

- a) Deposita una fuerte exigencia hacia el cumplimiento honesto de los procesos de selección del personal,
- b) Deposita una fuerte exigencia en la calidad del proceso evaluador del desempeño,
- c) Genera una fuerte demanda cuanti y cualitativa para la provisión de actividades de capacitación.
- d) Supone una fuerte disciplina en los gastos, y su adecuada proyección, para atender los incrementos ahora fácilmente previsibles,
- e) Implica un fuerte cambio cultural en sus propios beneficiarios más propensos a valorar la "antigüedad" como criterio de promoción y a la "titulación" académica como forma de reconocimiento de los méritos y esfuerzos individuales.

3.4.-SISTEMA DE SELECCIÓN DE PERSONAL

En esta sección sólo se analiza el sistema de concursos para el acceso a cargos simples por medio de los cuales se deben ponderar los "conocimientos, habilidades y aptitudes" que dé lugar al orden de mérito respectivo.

- 1) El SINAPA recepta dos fuentes de reclutamiento de aspirantes, bajo un llamado sistema "general" y otro "abierto". Este último abarca a todo ciudadano que reúna los requisitos exigidos mientras que el primero convoca a los funcionarios públicos del orden nacional, provincial o municipal. La primera característica formal que llama la atención es su gran "apertura", pues aún en el caso de las convocatorias generales, se implica una población potencialmente habilitada de miles de personas.

También resalta que el Agrupamiento Especializado y el nivel inicial de los profesionales (C) deba convocar de manera abierta.

El inicial sistema "interno", es decir, el llamado dentro de la dependencia en la que se encontraba la vacante, fue derogado para mantener el mayor nivel de apertura y competencia.

- 2) El órgano de selección es un Comité que recepta a los integrantes de la Delegación Jurisdiccional y a especialistas convocados según el tipo de cargo a cubrir. Se suman además veedores gremiales y de organismos oficiales relacionados con la problemática de género y la discapacidad. En este aspecto, la conformación de estos Comités han presentado debilidades manifiestas, pues muchos de sus integrantes carecen de la preparación específica como selectores de personal vulnerándose el principio de especialidad requerido. La circunstancia de que buena parte de

sus integrantes pertenezcan a la jurisdicción en la que se encuentra la vacante, es otro factor potencialmente distorsivo.

- 3) La ausencia de Nomenclador de Puestos y de perfiles estandarizados lleva a que cada Comité deba definirlos caso a caso. Además de las imprecisiones o inconsistencias a que pueda dar lugar, ello constituye otro factor debilitante de la debida calidad e imparcialidad de esos perfiles.
- 4) Por último, los procesos se desenvuelven mediante la superación de etapas que son progresivamente excluyentes. En este aspecto, la posibilidad actual de evaluar la pericia técnica durante la entrevista personal es otra debilidad manifiesta. Esa debilidad lo es respecto a la propia evaluación técnica, en cuanto a la falta de anonimato y homogeneidad en las pruebas, y en cuanto a las mismas exigencias de éstas. Pero también lo es respecto a la ponderación de otros factores (vgr. de personalidad) que por su mayor "subjetividad" pueden distorsionar seriamente la calidad e imparcialidad del proceso selector. No obstante lo expresado, debe recordarse que el procedimiento recursivo general está habilitado para quien reclama ante la manera o el resultado del proceso.

Un rápido balance permite señalar la necesidad de reforzar el diseño del sistema para fortalecer su nivel de objetividad, imparcialidad, transparencia y efectividad. Pero ello no debe desmerecer la aplicación masiva en estos años, de este sistema de concursos dentro de un ámbito como el de la Administración Pública Nacional, en el que no eran frecuentes.

En efecto hasta junio de 2003, se efectuaron 8.331 procesos de selección, lo que representa casi un tercio del total de cargos SINAPA, 80% de los cuales tuvo por objeto cubrir cargos simples, el 39% por convocatoria abierta.

Esta realidad, sin embargo, ha sido desaparecida en el tiempo, pues el 66% se celebró entre 1993 y 1996. En cambio llama fuertemente la atención que, desde el año 2000 a la fecha, sólo se hayan celebrado el 3,3% del total consignado.¹⁷

3.5.-SISTEMA DE CAPACITACION

El SINAPA ha supuesto una fortísima inversión y una vasta movilización en/de las capacidades y competencias de los funcionarios. Al relacionar estrechamente la realización de actividades de capacitación con la promoción de la carrera administrativa se provocó un fuerte estímulo que derivó en severo incremento de la demanda de actividades. Ello implicó un aumento sustancial de las actividades que el INAP debía efectuar por imperio legal sino también en compensación por las debilidades iniciales de las jurisdicciones y entidades. A medida que se fueron compensando esas debilidades, el INAP ha regresado a un papel más rector que ejecutor.

1. El funcionario está inducido a completar sus créditos de capacitación para promover. La inscripción a los cursos depende de su voluntad, pero también quedaba exigido por la necesidades de la organización en la que presta servicios:
 - ✓ Por un lado, las actividades deben ser pertinentes con su realidad laboral y ello es asegurado por la autorización o validación de la inscripción por parte de su superior.
 - ✓ Por el otro, las actividades van siendo cada vez más encuadradas en un Plan Institucional que integra, entre otros, el qué y el cuándo efectuar actividades.
2. Las actividades se estructuran en función de las especificidades de cada organismo (actividades específicas) pero también en función del nivel escalafonario de los agentes en Programas diferentes.

¹⁷ Puede leerse su Informe completo en Los Procesos de Selección de Personal en el SINAPA. Algunas características significativas de los procesos convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 6 de junio de 2003. ONEP – SGP – Jefatura de Gabinete de Ministros – Julio 2003 – Buenos Aires – Argentina.

3. A ello se suma una creciente tendencia a usar esquemas andragógicos no formales de capacitación hasta el extremo de admitir actividades de autodesarrollo profesional como válidas para la acreditación respectiva.

De lo expuesto se observa que:

- a) La inversión en el capital humano es un pilar del Sistema que se realimenta al intentar ligar las necesidades de la organización con el interés del funcionario.
- b) Al disparar esta demanda, se sobrepasaron las capacidades institucionales para atenderla, distorsionándose aquel sentido último. Frente a ese desborde, muchos agentes fueron autorizados a realizar actividades que poco guardaban relación de pertenencia con las necesidades de la organización. Posteriormente la demanda se tornó más exigente ya no sólo en cantidad sino en calidad.
- c) La habilitación del sistema de equivalencias por actividades realizadas fuera del Sistema Nacional de Capacitación intentó ser, en su momento, solo una vía de descarga de este atascamiento. Posteriormente esta modalidad fue vista como una que reconoce la responsabilidad y capacidad del propio agente para planear y ejecutar su propia actualización profesional (ver anterior punto 4).
- d) Con todo, cabe observar que las penurias presupuestarias y la vacilación institucional en el reordenamiento general del funcionamiento del INAP y del Sistema Nacional de Capacitación, durante el 2000 y el 2001, generaron un déficit en la oferta de actividades que concluyó en un ajuste hacia debajo de las cantidades de créditos exigidos para promover.

3.6.-REGIMEN DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO¹⁸

Ya desde 1991 se inició el diseño y puesta en ejecución de este Sistema considerando especialmente las características propias de la Administración Pública Nacional (gran número de agentes, heterogeneidad en las funciones desempeñadas, cultura administrativa y debilidad de los órganos de administración de personal en cada organismo). En esa etapa se diseñó un único sistema pero, para 1994, se había diseñado uno específico para los funcionarios ejecutivos.

Para la evaluación del personal en cargos simples:

- ✓ se diseñó un modelo basado en el método de factores, definidos especialmente para ponderar y evaluar las características aptitudinales, actitudinales y de desempeño laboral anual genérico del agente, de acuerdo con seis niveles de evaluación adoptados en función de las tareas que realiza el agente. Cada factor es evaluado en una escala de cinco posiciones. Se evalúa anualmente a quienes gozan de estabilidad y seis meses como mínimo de desempeño efectivo en el período de evaluación que usualmente abarca el año calendario.
- ✓ El superior inmediato del agente completa el formulario con carácter de informante, pero interviene un Comité de Evaluación conformado por el Titular de la Unidad de Evaluación (Dirección Nacional, General o equivalente) y entre dos y cuatro personas que le dependen jerárquicamente. Cuando no sea posible formar dicho Comité, las evaluaciones son realizadas por el superior inmediato en carácter de Autoridad Interviniente. Todos los que intervienen son personalmente responsables de la imparcialidad y objetividad en la evaluación.
- ✓ Los veedores gremiales colaboran con la correcta aplicación del procedimiento buscando asegurar el debido resguardo de los derechos de los empleados. Las calificaciones que observe serán derivadas a la Delegación Jurisdiccional antes de su notificación.
- ✓ Se instrumentó la figura del Coordinador Técnico de Evaluación de Desempeño como especialista encargado de la administración e implementación del régimen y responsable de asesorar a evaluadores y evaluados.

¹⁸ Consultar Los procesos de evaluación del desempeño del personal del SINAPA entre 1992 y 2002 – Julio 2003. ONEP. Subsecretaría de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros.

- ✓ La calificación está formada por cinco posiciones (desde Muy Destacado a Deficiente). Rige un sistema de cupos para las calificaciones basado en el método de la distribución forzada. El Comité o evaluador que considera necesario y justo sobrepasar esos límites puede requerir la autorización superior, fundando su pedido.
- ✓ Dentro de los siete días hábiles de resueltas las calificaciones, el superior inmediato debe comunicar a sus subordinados los resultados mediante entrevista individual obligatoria para permitir conocer los fundamentos de la calificación y concordar iniciativas y futuras líneas de acción para mejorar el servicio público.

Este régimen ha ido adaptándose en estos años a medida que se iba ganando experiencia. Su conflictividad intrínseca derivada de la confrontación de dos apreciaciones acerca del desempeño de cada agente ha estado presente todo el tiempo.

- ✓ Por un lado cabe señalar que la falta de habitualidad en la planificación operativa y en la distribución de cargas de trabajo refuerza el uso del método de factores que acentúa la tendencia a la apreciación subjetiva intuitivamente fundada. En ese sentido cabría avanzar hacia una mayor incidencia de indicadores preestablecidos de producción y calidad.
- ✓ La falta de una habitualidad evaluadora y de una cultura del diálogo y la participación llevan a vivir el proceso evaluador como amenazante y por ende, peligroso, pese a que los porcentajes de calificaciones inferiores prácticamente son despreciables.
- ✓ La tendencia a sobrevaluar incidió en la decisión de implantar el sistema de distribución forzada. Si bien se reconoce como freno eficaz, su utilización no razonada por parte de los evaluadores tiende a depreciar calificaciones de manera grosera para no tener que pedir y justificar ampliaciones de los cupos. En ello se manifiesta la impericia relativa que aún poseen buena parte de los evaluadores en la Administración.
- ✓ Se observa cierta tendencia a asignar calificaciones más elevadas a los agentes con mayor nivel educativo, lo que independientemente de los méritos de éstos, son vistos como una desviación poco justa para quienes están en niveles inferiores.
- ✓ Otros factores del retraso en el cumplimiento efectivo y oportuno de los procesos son el cambio frecuente de Estructuras Organizativas, de Autoridades Superiores y de Jefes Intermedios además de la falta y/o demora en el compromiso para gestionar el proceso evaluador. Empeora la situación, los desplazamientos de las autoridades evaluadoras durante el período o durante el proceso de evaluación sin cumplir con la obligación de entregar el informe evaluativo del personal a sus respectivos sucesores.

Importa señalar no obstante que, a Julio de 2003, se habían completado 428 procesos evaluatorios, lo que implicaba un 86% de cumplimiento a lo largo del período 1992 a 2002. El grado de cumplimiento ha variado en el tiempo pues, hasta 1999, se había completado casi el 100% de las calificaciones, cifra que desciende en el 2000, 2001 y 2002, al 83, 67 y 25%, respectivamente. El 71 % del personal ha sido evaluado por completo (durante todos los 11 años) o sólo le falta completar la del último período (2002). Solo un 7 % no ha sido calificado por más de tres períodos, afectando sólo a dos organismos. Si bien resulta conveniente revisar el sistema para adaptarlos a las nuevas realidades y necesidades detectadas, así como para incorporar la experiencia adquirida en estos años, resulta imprescindible asegurar su continuidad para asegurar el éxito de la inversión y aprendizaje colectivo implicados.

3.7.-REGIMEN DE CARGOS EJECUTIVOS

Ya se ha descrito la ubicación en la arquitectura escalafonaria de estos cargos dedicados a la conducción de sectores con alta incidencia en la gestión de políticas públicas, prestación de servicios esenciales a la comunidad, manejo de recursos presupuestarios o acciones de reforma del Estado. También se ha reseñado que estos cargos deben ser incorporados formalmente al Nomencla-

dor respectivo mediante resolución conjunta de la Subsecretaría de la Gestión Pública y la Secretaría de Hacienda y las consecuencias que apareja este procedimiento y su relativo mérito.

1. No obstante, lo más trascendente para el objeto de esta ponencia, es la regulación de la vida administrativa de los funcionarios seleccionados para ocupar estos cargos.
2. Son seleccionados mediante un proceso de meritación de postulantes que culmina en una terna de la cual la autoridad superior puede escoger al designado bajo convocatoria pública abierta. Dicha selección se lleva a cabo en un proceso organizado y conducido por un Comité de cinco miembros designados ad hoc, entre el titular de la jurisdicción y entidad y el de la Subsecretaría de la Gestión Pública.
3. Una vez designado el titular del cargo, este goza de una estabilidad de cinco años en el ejercicio de su función ejecutiva, extensibles por dos años más de contar con calificaciones destacadas. Sólo puede ser removido durante ese término, por razones disciplinarias, por calificación deficiente o por supresión del cargo, en este último supuesto, siempre que no se recree un cargo equivalente. Esta "protección" en el ejercicio de la función ejecutiva es llamativa pues la extensa duración hace razonar que el interesado permanecerá más tiempo que la autoridad que lo designó. Más llamativo es este arreglo institucional si se piensa que los cargos son de hasta la jerarquía de Director Nacional o General.
4. Son evaluados en su desempeño laboral por la Autoridades Superiores, sobre la base de una planificación anual por objetivos y resultados. Existe una evaluación parcial hacia la mitad del período y el funcionario deber rendir cuenta por escrito de sus actividades, logros y fracasos.
5. Sus actividades de capacitación gerencial está a cargo de un programa específico bajo orientación del INAP (Programa de Alta Gerencia Pública y Formación Superior).
6. Ya se ha señalado el Suplemento propio que perciben mientras ejerzan efectivamente el cargo. Estas mayores retribuciones buscan atraer a los cuadros administrativos existentes pero también a personas del sector privado.

Descrito este diseño cabe reflexionar acerca de sus debilidades y dificultades (no mencionadas en otros párrafos de la ponencia).

- a) La poca configuración del proceso de selección constituye un punto de manifiesta debilidad que contribuye a deslegitimar desde el origen a la designación del funcionario. La falta de regulación ha llevado a distintas prácticas y metodologías que, en varios casos, hacen dudar de la debida efectividad del proceso, la cual recae exclusivamente en la experticia de los integrantes del Comité. La completa descentralización del proceso ha contribuido a una heterogeneidad entre las jurisdicciones y a fuertes presiones internas en la realización de estos procesos.
- b) La duración de la estabilidad en la función es de por sí un elemento positivo al permitir horizontes de planeamiento y aprendizajes respectivos. Pero la duración tan amplia ha llevado:
 - ✓ A rigidizar las situaciones, con su carga de tensiones ante el recambio de autoridades y equipos de trabajo¹⁹.
 - ✓ A la ponderación uniforme de la criticidad en todos los cargos ejecutivos, cuando ella podría ser variable tanto en más como en menos tiempo según el tipo de cargo.
 - ✓ A la ausencia relativa de competencia entre posibles candidatos ya que la existencia del término, desmotiva a potenciales aspirantes internos o externos a la Administración. A su vez, la falta de validación del ocupante actual puede contribuir a la reducción o estancamiento de su nivel de experticia.
- c) La evaluación del desempeño se ha visto fuertemente afectada por la ausencia en general de planificación en la Administración. Súmanse, en algunos casos, las inestabilidades de las autoridades políticas. Como consecuencia, se registra falta de motivación y exigencia externa para planificar y para exigir y rendir cuenta de los resultados. Esta circunstancia puede constatarse en

¹⁹ Ello dio lugar a que en cambio del Gobierno Nacional, se dispusiera por Ley N° 25.344 (artículo 5°), la autorización para que el Poder Ejecutivo Nacional pudiera desplazar a los funcionarios ejecutivos de los tres primeros niveles de criticidad.

el porcentaje de procesos de evaluación completados entre 1992 y el 2002. Para las funciones ejecutivas es del 72% (total 325 procesos) mientras que las evaluaciones de los funcionarios en cargos simples trepa al 86% (total 428 procesos). Este grado de cumplimiento viene disminuyendo desde 1997 pero más abruptamente desde el 2000).

- d) El régimen ha quedado severamente afectado por la suspensión de los procesos de selección. Si bien en el caso de los cargos simples, esa suspensión se debe especialmente al congelamiento de vacantes, en los cargos ejecutivos la explicación es otra pues la criticidad de los cargos, el PEN autoriza el descongelamiento respectivo. A las alteraciones sociales que el país ha sufrido desde el 2001, debe sumarse el cambio del Gobierno Nacional en 1999 con su inicial desconfianza a funcionarios ejecutivos designados por la gestión anterior. El Gobierno durante 2002/2003 entendió, por la transitoriedad de su gestión, como no conveniente convocar a procesos de selección para estos cargos críticos. Estos impactos son claramente visibles. Sólo estaban ocupados el 80% de los 1116 cargos nombrados al 16 de mayo de 2003, pero sólo el 56% de los ocupados estaban a cargo de personas designadas conforme al régimen. Por el contrario, el 24% estaba a cargo de personas designadas transitoriamente. De continuar esta tendencia, el régimen habrá quedado en existencia virtual²⁰.

3.8.-REGIMEN RETRIBUTIVO

Por último en esta sección, se esboza el régimen retributivo. Hasta donde ha sido desarrollado presenta tres características positivas generales:

- ✓ Simplicidad,
- ✓ Transparencia,
- ✓ Primacía de los conceptos ligados al ejercicio efectivo de funciones, ésto es, se privilegia el pago por el tipo de actividad concretamente realizada.

a) Cuatro tipos de retribuciones lo conforman:

- ✓ Una asignación básica de nivel escalafonario cuya cuantía surge del producto de una cantidad de puntos (“unidades retributivas”) por el valor monetario de cada punto.
- ✓ Adicionales “de grado” (como resultado de la promoción) y “de mayor capacitación” (para quienes deben poseer títulos no inferiores a terciario para ejercer cargos de nivel c)
- ✓ Suplementos por trabajar en “zona” de diversa dificultad, por ejercer “función ejecutiva” (y mientras se la ejerza), cargos de “jefatura” (niveles C y B con 10 ó más agentes permanentes a cargo) y por realizar ciertas “funciones específicas: Estas deben ser incorporadas a un Nomenclador, previa determinación de su motivación y valoración relativa.
- ✓ Bonificación por Desempeño Destacado pagadera hasta el 10 % de los agentes evaluados en el año.

b) Cabe señalar que aún no se ha establecido suplemento por el desempeño en condiciones laborales riesgosas o peligrosas (artículo 77) ni incentivos para premiar productividad o iniciativas orientadas a la mejora del rendimiento de la Administración (artículo 76). El régimen pues, aún no ha sido completado.

c) Todos los adicionales y suplementos consisten en un porcentaje determinado formalmente, de la asignación básica del nivel escalafonario. Nuevamente, la búsqueda de simplicidad, transparencia y proporcionalidad de su determinación, es evidente²¹.

d) En todos los casos, la asignación de los adicionales, suplementos o bonificaciones supone la intervención de los organismos de administración propia del SINAPA (Comisión Permanente de Carrera y sus Delegaciones en cada Ministerio u Organismo Descentralizado). La centralización

²⁰ Puede leerse el detalle de estas realidades en Algunas características de la distribución de los cargos incluidos en el Nomenclador de Funciones Ejecutivas del SINAPA – Mayo 2003. ONEP. Subsecretaría de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros.

²¹ La única excepción es la determinación del valor del adicional de grado resultante del sistema de puntos ya comentado. El suplemento por Zona de escasa aplicación real por la concentración de funcionarios en la Capital, consiste en la aplicación de un coeficiente al total de las unidades retributivas (puntos) percibidas.

en la COPECA, previo tratamiento local de las actuaciones, ha supuesto el criterio de controlar posibles excesos. Sin embargo, ha contribuido a una lentitud en el reconocimiento de las situaciones, lo que desmerece el incentivo buscado.

El despliegue de este régimen retributivo presenta algunos inconvenientes:

- ✓ En los conceptos ligados a otras problemáticas del SINAPA, la retribución sufre un impacto directo en su significación y sentido de orientación de comportamientos deseados. Son el caso de la “mayor capacitación”, el pago de la “función ejecutiva” y de la “bonificación por desempeño destacado”.
- ✓ En el caso del suplemento por “zona”; la evolución social de muchas regiones lo ha tornado obsoleto y, en algunos casos, distorsivo e injusto.
- ✓ En el caso del suplemento por funciones específicas se detectan varias situaciones:
 - Funciones o puestos de trabajo aún no incorporados a pesar de especial trascendencia,
 - Funciones o puestos de trabajo que han dejado de ameritarlo.
 - Muchos nomencladores fueron establecidos en los primeros años sin la adecuada valoración sistemática de las funciones a suplementar y en varios casos atendiendo a la problemática de ciertos organismos que a dichas funciones.
- ✓ En el caso del suplemento por jefatura se observa que la definición operacional del criterio por el que se asigna (tener menos la supervisión de diez cargos de planta permanente) se ha insuficiente por:
 - No distingue situaciones diversas al pagar lo mismo por situaciones de muy diversa cantidad personas a cargo,
 - No se está contemplando aquellos casos, cada vez más frecuentes, en los que un jefe tiene a su cargo personas contratadas que superan ampliamente la cantidad de 10, pero que no cuentan para el otorgamiento del suplemento.

4.-ALGUNAS SUGERENCIAS

Vistas las cuestiones descritas anteriormente pueden derivarse algunas recomendaciones orientadas a mejorar el diseño organizacional del SINAPA. Esta mejora no puede desprenderse de la evolución de una serie de factores externos a ese diseño que condicionan su efectividad por el fuerte impacto desfavorable que ocasionan.

Entre esos factores vale señalar a la necesidad de abandonar la inefectiva cláusula de congelamiento de vacantes que se viene reiterando desde 1999. Asimismo, debe reordenarse todo el régimen de contrataciones mediante modalidades de locación de servicios personales acotando su uso a la finalidad genuina que deben tener y no como vías de escape al respeto de los principios establecidos por la Ley N° 25164 y demás ordenamientos similares. También parece necesario mencionar la necesidad de incorporar habitualidad en la elaboración de Planes de Desarrollo Institucional al compás de la profunda reflexión y elaboración de consensos acerca de las políticas públicas que deben estar a cargo de cada entidad. En ese marco cobrará sentido requerir la dotación de cargos por niveles escalafonarios y funciones que satisfagan las necesidades cuanti y cualitativas de personal a corto y mediano plazo (de paso encauzar la discusión presupuestaria en estos terrenos). Solo así se podrá recobrar la capacidad gestora de muchas entidades públicas con sus planteles actuales desmantelados de competencias laborales críticas.

Entre las sugerencias a formular se destaca la necesidad de:

1. Mejorar la arquitectura escalafonaria a partir de:
 - Crear un Agrupamiento Profesional que permita un tratamiento más sensible de esta tipo de personal, desgajándolo del Agrupamiento General existente.
 - Desplegar el Agrupamiento Especializado, incluyendo en él, a buena parte del Agrupamiento Científico Técnico, y avanzando en otras dotaciones ligadas a especialidades críticas para el nuevo perfil activo del Estado Nacional,

- Incorporar un nuevo nivel escalafonario en la franja intermedia del actual régimen para encuadrar mejor situaciones hoy espúreamente emparejadas,
 - Elaborar y sancionar un Nomenclador Común de Puestos y Funciones con sus perfiles de requisitos básicos.
2. Mejorar el régimen de carrera administrativa mediante:
- La introducción de etapas en el avance de grados, de modo que se refleje el grado de maduración profesional del agente. El salto de etapa debiera suponer la aprobación de pruebas de suficiencia técnico profesional o la certificación de competencias laborales críticas,
 - La introducción de criterios que permitan reubicar en niveles escalafonarios y por ende tareas superiores a quienes accedan a títulos técnicos o profesionales de interés de la Administración, mediante la reconversión del cargo presupuestario del interesado.
 - La adición de mayor cantidad de grados para quienes, sin haber llegado a la edad jubilatoria, accedan al último grado previsto actualmente.
3. Fortalecer sustancialmente el rigor del régimen de concursos para ingreso y promoción vertical. Ello puede lograrse, entre otras, mediante:
- La mejora en la composición e integración de los órganos selectores asegurándoles un mayor nivel de especialismo y de independencia de criterio y de discrecionalidad técnica suficiente,
 - La acentuación de las pruebas técnicas y la valoración reforzada de los factores asociados a ellas, en detrimento de la ponderación de factores más “blandos” que pueden ser objeto de apreciaciones más “subjetivas”,
 - Una gestión más controlada de la elaboración de los perfiles de requisitos a partir de los perfiles básicos comunes de consideración obligatoria,
 - La gestión más exigente de la evaluación de postulante designado durante el período de prueba,
 - La reglamentación concordante del régimen de selección de funcionarios ejecutivos.
4. En materia de evaluación de desempeño incorporar, entre otras, las siguientes mejoras mediante:
- La determinación inicial de objetivos, resultados y parámetros para el desempeño individual, o de equipo, anual y su monitoreo constante a lo largo del año,
 - La introducción progresiva de espacios de autoevaluación, de evaluación por equipos de trabajo con relación al logro de objetivos de sus unidades organizativas, y de otras modalidades abiertas a la apreciación de terceras personas.
5. En materia de capacitación habrá que aumentar las exigencias de créditos para elevar al nivel de inversión y continuar desplegando las actividades cada vez más centradas en el fortalecimiento de las competencias laborales críticas.
6. Capítulo aparte merece el rediseño y relegitimación del régimen de Funciones Ejecutivas. Algunas líneas de acción apuntan a cuestiones tales como
- La introducción de un riguroso régimen de selección,
 - La mejora en la valoración sistemática para la incorporación de cargos al nomenclador respectivo y la determinación de su nivel de criticidad. Asimismo sería deseable que junto con esa incorporación se fijara la duración de su ejercicio, fundada en un plan de gestión específica.
 - Suprimir la prórroga del período fijado .
 - Establecer la obligatoriedad de proceder a la convocatoria para la cobertura dentro de un plazo acotado a contar desde la vacancia del cargo.
 - Fortalecer la exigencia y cumplimiento de la elaboración, aprobación, evaluación parcial y final del Plan de Acción de cada funcionario ejecutivo.
 - Introducir en la evaluación de desempeño, indicadores de desempeño por equipo y avanzar en la ponderación por parte de colegas y/o personas externas.

7. En materia retributiva ya se han apuntado recomendaciones en la sección correspondiente. Vale añadir.
- la materialización de un régimen de incentivos por productividad y por sugerencias para la mejora del funcionamiento administrativo.
 - la recomposición del valor de la unidad retributiva.
8. Incorporar un régimen específico para el ejercicio de las funciones de jefatura intermedia hoy ausente.

Estas pocas ideas solo pretenden contribuir al debate para un replanteo sistemático y abierto del SINAPA, como una de las cuestiones centrales ligada al mejoramiento de la calidad institucional de la gobernabilidad democrática en nuestro país.

5.-A MODO DE CIERRE

Llama la atención la relativa simplicidad de las normas que regulan el acceso, promoción y retribución de los funcionarios del SINAPA y el régimen específico dedicado a los que ejercen cargos superiores. Normas simples, claras y bastante precisas se hacen, por eso, más entendibles, cumplibles y por ello, exigibles.

Miles de concursos, tanto para ingresar a la Administración o para subir de nivel, siete años de evaluación de desempeño para más de 20.000 agentes, cientos de miles de créditos de capacitación y promociones de grado abonadas han concretado los principios expuestos, mostrando a la experiencia sensible de miles de funcionarios, la pertinencia y mejoría que el SINAPA ha establecido.

Ello no ha estado exento de errores, incumplimientos y vacilaciones. En estas cuestiones se percibe aún la existencia de factores institucionales, de valores, expectativas y modelos mentales, propios de épocas pasadas que pugnan por apropiarse de las nuevas normas para acomodarlas o "retraducirlas" a su arbitrio o bien expresados en comportamientos y prácticas contradictorios con las nuevas reglas de juego.

Aún se debe pelear para evitar que el amiguismo no influya en la selección del personal, para que el parcialismo no distorsione o ritualice la evaluación del desempeño, que el ofertismo no estructure la política de capacitación, para que los jefes fijen adecuados objetivos y metas a su personal, que los políticos asuman la conducción del personal directivo preexistente aunque no haya sido escogido por ellos, que los funcionarios ejecutivos asuman la subordinación debida a sus nuevas autoridades con la misma lealtad, compromiso e imparcialidad con que lo venían haciendo. La lista de errores puede ser larga pero importa resaltar más el sentido de marcha y construcción que de impaciencia y crítica. En todo caso importa señalar que al margen de las deficiencias, miles de funcionarios han experimentado el cumplimiento más o menos estricto de las normas establecidas en materia de servicio civil de carrera. En un país donde era, y es, habitual la disonancia o ignorancia entre normas y prácticas, esos logros no parecen haber sido poco significativos.

Por ello, cabe recordar una frase utilizada en la primera sección: "... la función pública es a la vez una cuestión de gobierno y de la sociedad. No cabe Función Pública moderna en una sociedad que no lo sea. Los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios sino de la convivencia social. Si la sociedad no los integra en la cultura cívica ni los exige consiguente y éticamente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente, Si las fuerzas sociales y la opinión pública no reconocen la necesidad y el valor social de la función pública será muy difícil que ésta se "reinvente"...²². La nueva etapa iniciada en la Argentina después de los estallidos por todos conocidos hacen esperar que estos nuevos vientos estas vez se transformen en realidades efectivas.

²² Op. Cit. pág. 20