

# ¿Qué tan abierto y meritocrático ha sido el ingreso a la Administración Pública Nacional (APN) argentina en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) entre los años 2016 y 2022?

## *Meritocracy and discretion as mechanisms of entry to the public administration of the Argentine Republic within the framework of the National Public Employment System (SINEP) between the years 2016 and 2022*

Luxardo, Diego

Diego Luxardo \* [diegoluxardo@gmail.com](mailto:diegoluxardo@gmail.com)  
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

### Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSN: 1666-4124

ISSN-e: 1851-3727

Periodicidad: Semestral

vol. 22, núm. 38, e0026, 2022

[jvigil@fce.unl.edu.ar](mailto:jvigil@fce.unl.edu.ar)

Recepción: 10 Agosto 2022

Aprobación: 09 Septiembre 2022

URL: <http://portal.amelica.org/amei/journal/502/5023878003/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/daapge.2022.38.e0026>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Para citar este artículo: Luxardo, D. (2022) "¿Qué tan abierto y meritocrático ha sido el ingreso a la Administración Pública Nacional (APN) argentina en el sistema nacional de empleo público (SINEP) entre los años 2016 y 2022?" *DAAPGE* Vol. 22, N° 38, 2022. UNL, Santa Fe, Argentina.

**Resumen:** El presente trabajo procura evaluar los mecanismos de ingreso a la administración pública de la Rep. Argentina en el marco del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), entre los años 2016 y 2022, para poder establecer su nivel de meritocracia o discrecionalidad. Para esto indaga dos dimensiones del funcionamiento de estos mecanismos: por un lado, la meritocracia estrictamente hablando, encarnada en la realización de concursos para el ingreso, en contraposición a las altamente discrecionales contrataciones transitorias; por el otro, el nivel de apertura a la ciudadanía externa a la administración pública, de la competencia por el acceso a los cargos vacantes, reflejado en los tipos de convocatoria utilizados (convocatorias Abiertas vs. Generales e Internas). El trabajo revela cómo, si bien pueden producirse avances significativos en la primera de estas dimensiones (la meritocracia) celebrándose concursos periódicamente, éstos pueden no verse acompañados de avances análogos en la segunda (la apertura de la competencia), lo cual podría estar socavando "el espíritu de la norma" que procura establecer un sistema de ingreso a la administración pública basado en el mérito y la igualdad de oportunidades.

**Palabras clave:** servicio civil, mecanismo de ingreso, meritocracia y nivel de apertura de la competencia.

**Abstract:** *The present work seeks to evaluate the mechanisms of entry to the public administration of the Argentine Republic within the framework of the National Public Employment System (SINEP), between the years 2016 and 2022, in order to establish its level of meritocracy or discretion. For this, it investigates two dimensions of the operation of these mechanisms: on the one hand, strictly speaking meritocracy, embodied in the realization of competitions for entry, as opposed to highly discretionary transitory hiring; on the other, the level of openness to citizens outside the public administration, of competition for access to vacant positions, reflected in the types of*

*calls used (Open vs. General and Internal calls). The work reveals how, although significant advances can be made in the first of these dimensions (meritocracy) by holding contests periodically, these may not be accompanied by similar advances in the second (the opening of competition), which could be undermining "the spirit of the norm" that seeks to establish a system of admission to the public administration based on merit and equal opportunities.*

**Keywords:** *civil service, entry mechanism, meritocracy and level of openness of competition.*

## 1. Introducción

En dos ya célebres trabajos Evans y Rauch (1999a y 1999b) postularon la existencia de un vínculo entre el ritmo de crecimiento económico de los países y las características de sus burocracias estatales. Estos autores advertían una correlación entre estructuras burocráticas estatales con características “weberianas” y mayores niveles de crecimiento (“weberian state hypothesis”). Si bien el testeo de esta hipótesis era bastante limitado (se circunscribía a una muestra de las agencias económicas centrales en 35 países en desarrollo, entre los años 1970 y 1990), en cierta medida venía a corroborar algo que buena parte de los especialistas en la materia suponían.

En lo que respecta a las características que constituían el carácter profesional o weberiano de las burocracias (y que determinaban su elevado nivel de desempeño) mencionaban el reclutamiento meritocrático, la existencia de promociones internas y estabilidad dentro de la carrera, y salarios competitivos (Evans y Rauch, 1999b:65). Sin embargo, otorgaban una clara preeminencia a la primera de estas características (el reclutamiento meritocrático).<sup>[1]</sup>

Seguramente esta percepción tan generalizada, aquí testada empíricamente, contribuya a explicar el hecho de que todos los servicios civiles introdujeran una serie de procedimientos para regular su ingreso respondiendo a este imperativo meritocrático. Tal es el caso del servicio civil aquí analizado, el de mayor envergadura de la Administración Pública Nacional argentina, el actual Sistema Nacional de Empleo Público, el SINEP (Convenio Colectivo Sectorial para la Administración Pública Nacional), Decreto N° 2098 del año 2008.<sup>[2]</sup> Este sistema establece que los procesos de selección de personal se lleven a cabo “mediante concursos de oposición y antecedentes” (concursos de aquí en más) para evaluar idoneidad y competencias laborales (art. 34).

Ahora bien, el vínculo entre procedimientos y normas, por un lado, y las prácticas efectivas que pretenden ser reguladas por éstos, por el otro, nunca ha sido lineal, y menos aún causal. Y en América Latina esa distancia entre norma y realidad adquiere, al menos en ciertas esferas o ámbitos de regulación estatal, dimensiones propias de un verdadero desacople.<sup>[3]</sup>

En el tema que aquí nos compete, la evaluación de un sistema de ingreso a la AP en relación a su carácter meritocrático (o no), también existe en América Latina (y en Argentina en particular), desde hace al menos algunas décadas, una consolidada área de investigación que ha venido dando cuenta de este desacople entre norma y realidad (Oszlak, 1997 y 2001; Iacoviello, Tommasi

y Zuvanic, 2002; Ramió y Salvador, 2005; Ferraro, 2006; Iacoviello, 2006; Longo, 2006 y 2008; Salvador y Ramió, 2008; Grindle, 2012; etc.). La temática se ha desarrollado principalmente, en tanto contracara del reclutamiento meritocrático, en torno a la categoría de patronazgo, entendido éste como la discrecionalidad en la selección de los postulantes a ocupar cargos no electivos de la AP (Grindle, 2012). Numerosos trabajos, con diversas metodologías (que repasaremos más adelante) han procurado detectar y estimar este fenómeno.

En sintonía con esta línea de investigación, el presente trabajo procuró establecer, dentro de este servicio civil (el SINEP), el grado de meritocracia o discrecionalidad que prevaleció en su sistema de ingreso entre los años 2016 y 2022 (información actualizada hasta el 31/04/2022). Para esto se indagó dos dimensiones de los procesos de incorporación de personal: por un lado, la meritocracia estrictamente hablando, y, por otro, la apertura de la competencia. Lo que se procuró establecer fue el número de cargos cuya ocupación fue realizada a través de una competencia no sólo meritocrática sino también abierta a la ciudadanía externa a la administración pública (a continuación brindaré mayores precisiones sobre estos conceptos).

Cabe señalar que la implementación del sistema de concursos establecido por este servicio civil se remonta al año 2010, replicándose la experiencia los años 2012, 2014 y 2015.<sup>[4]</sup> Pero el presente trabajo parte del año 2016 básicamente por dos razones. Por un lado, porque ya existen trabajos sobre los concursos del periodo previo, tanto en el SINEP en general entre los años 2010 y 2015 (Fihman, 2020), como en el más importante de estos concursos, en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seg. Social, para cubrir 1820 vacantes, en el año 2015 (Luxardo, 2019). Por otro lado, porque desde entonces (año 2016) existe una mayor disponibilidad de la información sobre los mismos en la página web oficial (posteriormente se presentarán las fuentes). Y toma este periodo 2016-2022 sin establecer distinciones entre gobiernos porque supone que la problemática abordada aquí tiene un carácter estructural o permanente, que trasciende la distinción de signo político de los gobiernos.

Respecto a las dos dimensiones a indagar, meritocracia y apertura, deben introducirse las siguientes precisiones. El carácter “meritocrático” de la competencia hace alusión a la naturaleza del proceso de selección del ocupante del cargo a cubrir o lo que constituye el mecanismo de acceso al mismo. Podemos agrupar éstos en dos grandes categorías. Por un lado, aquéllos cuya competencia se desarrolla a través de un proceso regulado por un conjunto de normas y procedimientos con el mérito como principio rector, como es el caso de los sistemas de concursos y oposición de antecedentes, establecido, en el caso investigado, en el art. 34 del Decreto N° 2098 y art. 1° de la Resolución de la Secretaría de Gestión Pública N° 39/2010. Por otro lado, están los ingresos que se producen a través de una contratación directa, velando, a lo sumo, por el cumplimiento de ciertos requisitos formales (formación, experiencia laboral, etc.), pero que habilitan amplios márgenes de discrecionalidad en la elección del ocupante del cargo a cubrir. Ambos mecanismos de ingreso se vinculan a dos tipos de modalidad contractual: la planta permanente (que exige concursos para su ingreso) y las modalidades contractuales transitorias (que no lo hacen). Existe un amplio consenso bibliográfico (Ferraro, 2006; Scherlis, 2009, 2012 y 2013; López y Zeller, 2010; Iacoviello, Pando y Llano, 2013, Iacoviello y Pando, 2015;

Iacoviello y Llano, 2015; Salas y Wegman, 2014; Salas, 2015, etc.) en torno a la percepción de que la sustitución de los concursos por contrataciones transitorias ha sido la principal forma que adoptó el patronazgo tanto en el SINEP como en su antecesor, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa o SINAPA (Decreto N° 993, del año 1991), y en buena parte de los servicios civiles actuales de América Latina. Considerando que en el período analizado (años 2016-2022) han convivido ambas modalidades contractuales, y, por ende, ambos mecanismos de ingreso, la primera indagación consistió en establecer el peso de unas y otras en la composición de personal de las jurisdicciones que se hallan bajo la órbita de este sistema de empleo.

En cuanto a la segunda dimensión a relevar, el carácter “abierto” de la competencia, éste hace alusión, ya dentro de los concursos (las contrataciones transitorias, al ser discrecionales, adolecen de crónicas deficiencias en sus garantías de apertura al público en general), al tipo de convocatoria que éstos establecen. El actual sistema contempla básicamente dos tipos de convocatoria (art. 44): las Abiertas, que permiten la participación del público en general, y las Generales, que restringen la competencia a integrantes de la administración pública (posteriormente desarrollaremos este punto con mayor detalle). En relación a este aspecto, lo que se indagó fue el número de cargos concursados con convocatoria Abierta. Si bien la normativa contempla cierto grado de “cierre” de los concursos, procurando resguardar y fomentar el desarrollo de carreras dentro de los organismos, un nivel de cierre excesivamente superior al establecido formalmente puede considerarse como un signo de debilitamiento de una genuina competencia meritocrática, y también como indicio de un predominio excesivo de intereses sectoriales, internos a la administración pública (de los distintos actores que la integran, como autoridades políticas, sindicatos, la misma burocracia, etc.) en detrimento de los intereses de la ciudadanía en su conjunto.

En definitiva, lo que procuró establecerse es el número de cargos vacantes cuya cobertura no sólo atravesó la instancia de los concursos (carácter meritocrático), sino también que lo hizo a través de una competencia cuya convocatoria estuvo abierta a la ciudadanía externa a la administración pública (carácter abierto). En el apartado sobre la estrategia teórico-metodológica se brindarán mayores detalles al respecto.

Según la hipótesis que guió el trabajo, bien pueden producirse avances en la primera dimensión (meritocracia) a partir de la realización de numerosos procesos de concursos, que no sean acompañados por una mayor apertura a la competencia externa, lo cual constituiría un fuerte indicio (la información suministrada no pretende ser concluyente) no sólo de la debilidad de ese carácter meritocrático, sino, como se mencionó, de un predominio excesivo de intereses sectoriales (internos a la administración pública) frente al interés general de la ciudadanía en su conjunto.

## **2. Marco conceptual**

De acuerdo a una definición ya clásica como la de Longo (2006: 4-5), el servicio civil es concebido como “el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada”, el cual se compone, según el autor,

de un “conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste”, entre los que se cuentan las normas, estructuras organizativas, procedimientos formales, prácticas establecidas e informales, pautas culturales, políticas, etc. dirigidos a garantizar la gestión adecuada de los recursos humanos, con el fin de lograr una administración pública profesional y eficaz.

De acuerdo al esquema introducido por el CLAD y Naciones Unidas-DESA (2003) y Longo (2004), este sistema está compuesto por siete subsistemas: la planificación de los recursos humanos, la organización del trabajo, el acceso al empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación, la gestión del desarrollo, de la promoción y la carrera; y la gestión de relaciones humanas y sociales. El tratamiento de la temática aquí abordada se halla vinculado al tercero de estos subsistemas, *el acceso al empleo*, el cual comprende las políticas, los instrumentos, procesos y prácticas tendientes a convocar y seleccionar las personas más adecuadas para cubrir un determinado puesto de trabajo en una organización.

Este subsistema incluye básicamente dos operaciones: por un lado, el reclutamiento, en el que se establecen los requerimientos del puesto a cubrir – conocimientos, habilidades y aptitudes– y las características de las convocatorias; por el otro, la selección, proceso de análisis de la adecuación entre las necesidades del puesto de trabajo a cubrir y las características (fundamentalmente capacidades) de los postulantes (Longo, 2004).

De este esquema general, y vinculados a cada subsistema, derivan una serie de puntos críticos a ser ponderados en todo diagnóstico sobre un servicio civil. En este caso y dentro del subsistema indicado (el acceso al empleo), dos puntos críticos resultan particularmente relevantes:

- “El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.
- Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación”. (Longo, 2006:28).

Como puede observarse, en los puntos críticos están contempladas las dos dimensiones que se propuso estimar: la apertura (de derecho, pero también y fundamentalmente de hecho), y la meritocracia (los procedimientos para evitar la discrecionalidad).

En cuanto a la categoría de “apertura” (de la competencia), ésta reconoce un antecedente en la distinción introducida por Dussauge Laguna (2005) entre los modelos de servicio civil *de carrera y de empleo*. En dicho trabajo se contraponen el carácter “cerrado” del modelo de carrera, por el cual el ingreso de los nuevos agentes se realiza, si bien a través de concursos abiertos, casi exclusivamente en los niveles iniciales de la carrera, en la “base” de la estructura organizacional (lo cual hace que los puestos intermedios y superiores sólo sean accesibles a los integrantes del servicio civil), frente al carácter “abierto” de los *servicios civiles de empleo*, que habilitan el ingreso en cualquier nivel de la estructura organizacional (o sea, en el



que todos los cargos vacantes a cubrir se abren a la competencia para el público en general). Por lo tanto, lo que ambos establecen es una medida de “apertura” de la competencia para la ocupación de los cargos. Esta fue la noción de apertura empleada en la segunda dimensión indagada en el presente trabajo.

### **3. Enfoque teórico-metodológico**

Ahora bien, el relativo consenso en torno a la formulación del problema (la discrecionalidad en los ingresos) se fragmenta en diversas estrategias teórico-metodológicas a la hora de procurar detectarlo y estimar su magnitud, principalmente a partir de la elección de las variables a indagar.

Algunos trabajos han vinculado patronazgo a gasto salarial, procurando derivar el alcance del primero a partir de la evolución de este último, como fue el caso de Gordín (2001), Remmer (2007) y Calvo (2014). Cabe objetar a este planteo que el vínculo entre patronazgo y gasto salarial no deja de resultar bastante débil e indirecto. Omite el hecho de que el incremento del gasto salarial total puede responder a diversas razones, como el desempeño de nuevas funciones por parte del Estado.

Otra línea de investigación apeló a entrevistas a actores claves, como autoridades políticas, personal de cargos directivos, delegados sindicales, técnicos, etc.. Este fue el caso de trabajos como Kopecky et al. (2008 y 2012), y Scherlis (2009), quienes a partir de estas entrevistas diseñaron un Índice de Patronazgo Partidario. También empleando esta metodología hallamos el extenso y minucioso trabajo (1200 entrevistas) de Oliveros (2017), quien centrándose en el nivel subnacional de la administración pública argentina (municipios de Salta, Tigre y Santa Fe), analiza el fenómeno del patronazgo político-partidario para dar cuenta de las conexiones entre la política partidaria/electoral y el empleo público local. Y en tiempos más recientes, realizando entrevistas a participantes en los procesos de concurso desarrollados en el SINEP entre los años 2010 y 2015, encontramos el trabajo de Fihman (2020), quien también realiza un análisis muy completo y pormenorizado de distintas dimensiones de ese proceso.

Pero quizás la línea de investigación de mayor envergadura es la que apeló a los mecanismos de ingreso de las distintas modalidades contractuales (sólo el ingreso a la planta permanente exige concursos para el ingreso) para establecer los ingresos discrecionales vinculados al patronazgo. Esta asociación entre contrataciones transitorias y patronazgo es aceptada por la mayor parte de los especialistas en la materia. En esta línea encontramos trabajos como Iacoviello y Tommasi (2002), Ferraro (2006), López y Zeller (2010), Iacoviello, Pando y Llano (2013), Iacoviello y Pando (2015), Iacoviello y Llano (2015), Salas y Wegman (2014), Salas (2015).<sup>[5]</sup>

Como se mencionó, el presente trabajo recurrió a las dos dimensiones señaladas (meritocracia y apertura) para detectar y determinar la magnitud de este problema. La primera de estas dimensiones procuró establecer el número de ingresos “meritocráticos” (frente a los “discrecionales”) a partir de la modalidad contractual del personal, distinguiendo entre ingresos por concurso (de la planta) y contrataciones discrecionales (transitorias); la segunda dimensión, estableció

el número de concursos con convocatoria abierta frente a aquellas otras que restringieron la competencia sólo a integrantes de la administración pública.

Respecto a la primera dimensión (la meritocracia) esto se llevó a cabo empleando la última de las metodologías mencionadas. En consonancia con ésta se distinguió entre modalidades contractuales a partir de los mecanismos de ingreso que éstas suponen, suscribiendo el amplio consenso respecto a la discrecionalidad de las contrataciones transitorias y al carácter meritocrático de los ingresos a la planta a través de concursos.

En la Administración Central de la Administración Pública Nacional argentina en general, y en el SINEP en particular, los distintos mecanismos de ingreso (meritocráticos y discrecionales) responden a dos tipos de modalidad contractual, que abarcan a la inmensa mayoría de su personal: la planta permanente (que exige concursos para su ingreso), y distintos tipos de contrataciones transitorias, encarnadas mayoritariamente (al menos en los últimos 15 años) en las contrataciones del Art. 9 de la Ley de Empleo Público (contrataciones transitorias Art. 9), habilitadas por el Decreto N° 1421/02, que no establecen tal exigencia.<sup>[6]</sup>

Esta fue la primera indagación que se llevó a cabo: la composición del personal en la órbita del SINEP según su modalidad contractual y su evolución en el periodo analizado. Para esto se recurrió a los Boletines Fiscales correspondientes, donde consta el número de integrantes de la Administración Central de la Administración Pública Nacional, en el ámbito del SINEP, que compone cada modalidad contractual (también se consultó algunos Boletines Fiscales previos para dar cuenta de un contexto histórico más amplio).

Respecto a la segunda dimensión a indagar, la apertura, como se dijo, ésta se estableció a partir del número de concursos con convocatoria Abierta frente a aquellas otras que circunscribieron la competencia sólo a integrantes de la administración pública. Debe señalarse aquí una limitación de la metodología empleada en el punto anterior, la cual tiende a suponer que la realización de concursos en sí misma representa una superación del problema de la discrecionalidad en los ingresos. Esa presunción no es del todo fundada. Si bien el establecimiento del sistema de concursos supone un avance, no toda cobertura por concurso de un cargo de planta vacante garantiza una competencia abierta a la ciudadanía. Estrictamente hablando, los concursos no son un sistema de ingreso a la APN, sino un sistema de cobertura de cargos vacantes (de la planta permanente). Esta diferencia no es menor. Los concursos cumplen simultáneamente tres funciones, siendo los ingresos (a la administración pública) sólo una de ellas. Las otras dos están dadas por las promociones o ascensos de nivel escalafonario dentro de la planta permanente,<sup>[7]</sup> y los cambios de modalidad contractual o regularizaciones, es decir, el traspaso de las contrataciones transitorias a la planta permanente.<sup>[8]</sup> La función de los concursos que se quiere priorizar determina los distintos tipos de convocatoria.

Como se mencionó, según la normativa, en el SINEP existen dos tipos de convocatoria, las Abiertas y las Generales: las primeras abiertas a la ciudadanía externa a la administración pública, mientras que las últimas se restringen al personal que ya integra el SINEP. Esto marca una diferencia respecto a su predecesor, el SINAPA (Decreto N° 993/91), el cual contemplaba un tercer tipo de convocatoria, las Internas, que abarcaba únicamente a los integrantes

de la jurisdicción donde se hallaba el cargo a cubrir. Pero hacia el año 2016, el Decreto N° 1328 incorporó con carácter extraordinario, hasta el año 2018 inclusive, las convocatorias Internas (igualando, en esta materia, el SINEP al SINAPA). Desde esa oportunidad el uso de este tipo de convocatoria se ha extendido sistemáticamente hasta la actualidad. Posteriormente volveremos sobre las implicancias de esta "desvirtuación" del sistema, pero en principio podemos afirmar que, si bien la normativa que regula el sistema contemplaba originalmente sólo convocatorias Abiertas y Generales, en los hechos existen tres tipos, que incluyen las Internas, ya que con un decreto o resolución de la Secretaría de Empleo Público basta para hacerlas efectivas. En definitiva, tanto en los concursos por convocatoria Interna como General no existe una apertura a la competencia externa a la administración pública; se trata únicamente de movimientos dentro de ésta (promociones y regularizaciones).

Por lo tanto, estimar la cantidad de cargos cuya competencia estuvo abierta a la ciudadanía externa implica no sólo distinguir contrataciones transitorias de concursos sino, dentro de éstos, entre aquéllos que tuvieron una convocatoria Abierta y aquellos otros que no. Esta fue la indagación que se llevó a cabo para determinar esta segunda dimensión.

En relación al nivel de apertura que establece normativamente el SINEP, éste podría considerarse un sistema "híbrido" entre sistemas de empleo y sistemas de carrera (aunque con elevado nivel de apertura), ya que combina ambos tipos de convocatoria según sea el nivel escalafonario en cuestión. Las convocatorias Generales pueden ser empleadas para los cargos de niveles B, C y D del agrupamiento general y A del especializado, mientras que los agrupamientos profesional y científico técnico, el nivel E del agrupamiento general y B del especializado deben ser por convocatoria Abierta, como así también los concursos declarados desiertos en convocatorias Generales. Además, permite "reservar o cerrar" para los integrantes de la administración pública hasta el 30% de los cargos cuya cobertura debe someterse a un sistema de selección abierto (Dec. 2098/08, art. 31).

En cuanto a las fuentes de esta indagación, los tipos de convocatoria de los concursos, se recurrió a la página web oficial del Poder Ejecutivo Nacional (Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría de Empleo Público).

Los concursos por todos los tipos de convocatoria se encuentran en el siguiente link:

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar/carteleracentraldeempleo>

Los concursos por convocatoria Abierta figuran en el link

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar/carteleracentraldeempleo/convocatorias-de-sistema>

Y los concursos con convocatoria Interna están disponibles en

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar/convocatorias-internas>



#### **4. Información general sobre el SINEP y el período analizado (años 2016-2021)**

Respecto a los concursos analizados debemos mencionar que éstos se desarrollaron en el marco del SINEP, el cual se asienta, a su vez, en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 (promulgada en el año 1999), su Decreto Reglamentario N° 1421 del año 2002, y el Convenio Colectivo de Trabajo General de la Administración Pública Nacional (CCTG, Decreto N° 214/06. Este sistema de empleo establece que los procesos de selección para la cobertura de cargos vacantes de la planta permanente de las unidades organizativas cuyo personal está comprendido por el SINEP se realicen mediante concursos de oposición y antecedentes para evaluar idoneidad y competencias laborales, arrojando un orden de mérito o terna del que surgen los ganadores (art. 34 del Decreto N° 2098 y art. 1° de la Resolución de la Secretaría de Gestión Pública N° 39/10).

El Régimen de Selección de Personal se estableció en la Resolución N° 39/2010 de la ex Secretaría de la Gestión Pública (ex SGP), en el cual se definieron los procesos, instancias y demás requerimientos. En el periodo previo, regido por el sistema anterior, el SINAPA, entre los años 1991 y 2008, la cobertura por concursos alcanzó sólo a 9826 cargos (lo que representaba un tercio de los cargos presupuestados a enero de 2008 (ONEP, 2009)). Pero salvo contadas excepciones, desde mediados de los años 90 no se celebraban concursos en este ámbito de la administración pública.

En relación a la implementación del sistema de concursos en el servicio civil actual (SINEP), como se mencionó, ésta se remonta al año 2010, habiéndose celebrado otros concursos, previos al período aquí abordado, en los años 2012, 2014 y 2015, por un total de algo más de 21.500 cargos (véase al respecto el extenso y pormenorizado trabajo de Fihman, 2020).

De este modo llegamos al periodo que nos incumbe (años 2016-2022), en el cual convivieron, como en el periodo anterior, procesos de concursos y contrataciones transitorias, cuya descripción será desarrollada en el apartado siguiente.

#### **5. Resultados de la investigación**

Pasaremos en este apartado a dar cuenta de los resultados arrojados por la investigación. Veamos primero qué ocurrió con la primera de las dimensiones indagadas, el carácter meritocrático (o no) de los ingresos determinado a partir de su modalidad contractual. En este aspecto, en el inicio del periodo investigado, según se desprende del Boletín Fiscal (BF) del 4° Trimestre del año 2016 (cómo el último BF disponible al cierre de la investigación fue el del 4° Trimestre del año 2021, se tomó en todos los casos este trimestre como referencia), de un total de 74.190 empleados en sus distintas modalidades contractuales, casi 22.000 (21.768) pertenecían a las plantas permanente y transitoria, representando un 29% del total, mientras que el 71% restante (52.422) constituía el personal contratado.

Esto significa que, en ese entonces, menos del 30% del personal integrante del SINEP había atravesado la instancia de los concursos para ingresar a

la administración pública. Cabe mencionar en este punto que el CCGT (Dec. 214/06) establece un tope del 15% para las modalidades contractuales transitorias, lo cual constituye una abierta transgresión de esta prescripción (como veremos, esa transgresión ha sido sistemática desde la implementación misma del actual sistema, e incluso en el anterior).

Estos números, hacia el final del periodo analizado evolucionaron del siguiente modo. Tal como se desprende del último Boletín Fiscal (BF) disponible, el del año 2021, los integrantes del SINEP que conforman las plantas permanente y transitoria ascienden a 20.459, mientras que los contratados son 45.598. En términos porcentuales representan los primeros el 31% del total, mientras que los segundos el 69% restante.

Esto indica una leve evolución positiva, de dos puntos porcentuales (del 29 al 31% del total), del sector del personal que atravesó alguna instancia de concursos, aunque, como se mencionó, aún se encuentra muy lejos del 15% contemplado por la normativa.

Pero tal vez ayude a comprender esa evolución un repaso por los años previos, tanto del actual sistema como de su predecesor (el SINAPA). Con este fin se expondrá a continuación los valores de estas variables (y sus porcentajes) a lo largo de los últimos veinte años, repasando algunas fechas que constituyen una suerte de “hitos” en la materia.

En el año 2002, año de la instrumentación de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público (Ley N° 25.164) a través del Decreto N° 1421/02, el personal de planta permanente y transitoria dentro del SINAPA (el antecesor del SINEP), representaba el 60% del total (23.567), y los contratados el 40% restante (15.891).<sup>[9]</sup>

El año 2005 representa otro punto de inflexión en esta historia, ya que se inicia un proceso de regularización del empleo público, apelando a esta figura de estabilidad intermedia que reconocía la relación de dependencia laboral, contemplada en el Decreto N° 1421/02, dada por la planta transitoria o art. 9 de la Ley de Empleo Público (contrataciones transitorias art. 9). Con el Decreto N° 707/05, se inicia el traspaso gradual de las contrataciones sin relación de dependencia (locación de servicios, principalmente del Dec. 1184/01) a esta otra modalidad transitoria. En ese entonces las proporciones entre ambos eran casi equivalentes: 51% de personal de planta, frente a un 49% de contrataciones (22.727 y 22.082, respectivamente).

En el año 2006 se sancionaría el Convenio Colectivo de Trabajo General (CCTG), Decreto N° 214/06, que vendría a reforzar esta política (de regularización), fijando un tope del 15% a las contrataciones a través de las modalidades contractuales transitorias (art. 156), crónicamente incumplido. Los Decretos N° 2031/06 y 480/08, a su vez, continuarían ese traspaso de las contrataciones por locación de servicio hacia las transitorias del art. 9. Pero el año que constituye un verdadero hito en la materia es el 2008, ya que en éste se sancionaría el marco normativo del nuevo servicio civil: el SINEP (Dec. 2098/08). Este año los porcentajes eran del 37% para la planta, y 63% para los contratados (21.342 vs. 35.922).

La relevancia del año 2010 proviene de la reintroducción de los concursos, en el marco del nuevo servicio civil, tras algo más de una década (salvo contadas

excepciones). Este año, los porcentajes fueron los siguientes: 33% en la planta y 67% de contratados.

En los años 2012, 2014 y 2015 se realizarían nuevos concursos. Para ver los resultados arrojados por esta primera etapa de implementación del nuevo sistema, se tomará el año 2016 (ya que el último concurso de esta etapa fue en el año 2015, y los pases a planta insumen varios meses, cuando no años). Para este año, mientras el personal de planta representaba el 29% (21.768), los contratados eran el 71% (52.422). Así llegamos a los valores actuales expuestos.

**Cuadro 1.**

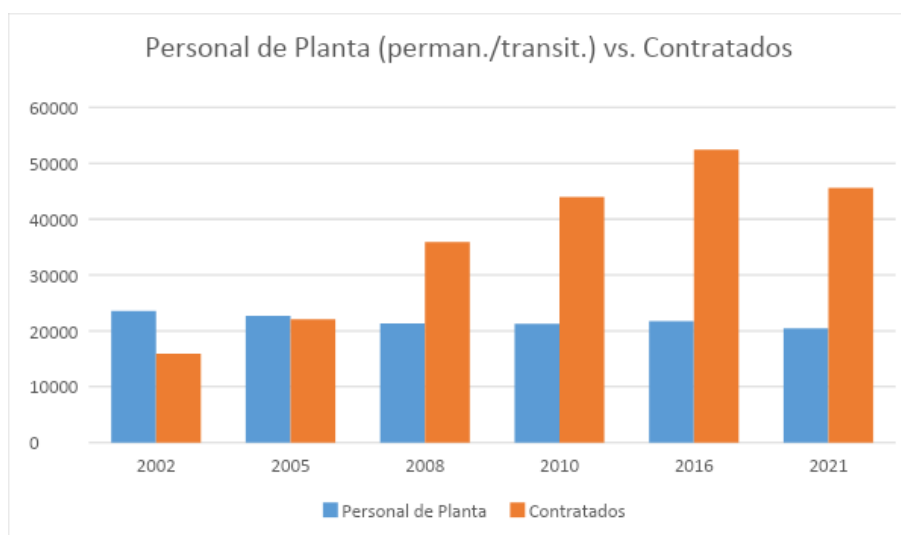
Porcentajes del personal permanente y transitorio y del personal contratado dentro del SINEP

Año **	Personal Permanente y Transitorio SINAPA/SINEP		Personal Contratado		Total
	Total	Porcentaje (%)	Total	Porcentaje (%)	
2002*	23.567	60	15.891	40	39.458
2005*	22.727	51	22.082	49	44.809
2008	21.342	37	35.922	63	57.264
2010	21.255	33	43.973	67	65.228
2016	21.768	29	52.422	71	74.190
2021	20.459	31	45.598	69	66.057

Fuente: elaboración propia sobre la base de los Boletines Fiscales de los respectivos años.

\* En estos años aún era el SINAPA el sistema de empleo vigente

\*\* Se tomó en todos los casos el BF del 4° Trimestre porque el último BF disponible al momento del cierre de la investigación era el del 4° Trimestre del año 2021.



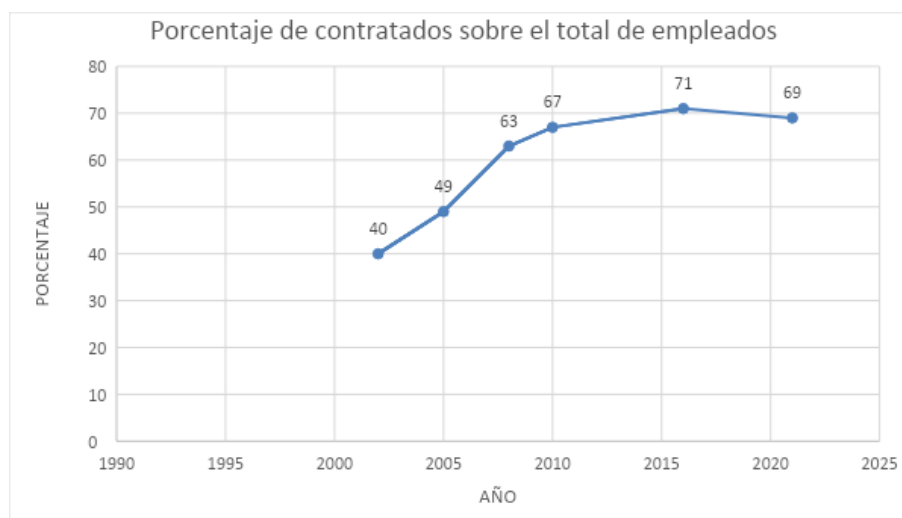
**Gráfico 1.**

Evolución de la dotación de personal según modalidad contractual (planta permanente y transitoria vs. contratados) entre los años 2002 y 2021.

En el contexto histórico más amplio puede apreciarse como la tendencia al incremento en el porcentaje de contratados, ininterrumpida en el periodo

2002-2016, comenzó a revertirse (muy levemente) en el último periodo (2016-2021), aunque aún los porcentajes excedan en mucho a los admitidos por la norma (el 15%). Incluso a partir de la reintroducción de los concursos en el nuevo sistema, en el año 2010, los porcentajes de contratados en relación a la planta continuaron incrementándose hasta el año 2016.

Esto último revela un dato preocupante del nuevo escenario que abre la reintroducción de los concursos: la realización de éstos puede coexistir, por periodos prolongados, con un elevado número de contrataciones directas. Esto hace que la introducción de los concursos no necesariamente conlleve una mejora en esta primera dimensión (la meritocracia).



**Gráfico 2.**

Evolución de la proporción de los Contratados sobre el empleo total en el SINEP entre los años 2002 y 2021.

Pasando al segundo punto de la investigación, veamos qué ocurrió respecto al nivel de apertura de la competencia, a través de los concursos, por acceder a los cargos vacantes de la planta permanente; en otros términos, las posibilidades efectivas de ingreso de la ciudadanía externa a la administración pública.

El primer dato llamativo en relación a los concursos del periodo (2016-2022) está dado por el hecho de que las convocatorias Internas no sólo fueron restablecidas, sino que predominaron abrumadoramente. Como se desprende de la información obtenida,<sup>[10]</sup> el total de cargos concursados fue de 4.615, en los distintos tipos de convocatoria. De éstos, 4.372 fueron concursos con convocatoria Interna, compuestos del siguiente modo:

- 1281 en la Dirección Nacional de Migraciones
- 966 en el Ministerio de Desarrollo Social
- 484 en el Registro Nacional de las Personas
- 379 en el Ministerio de Salud
- 232 en Presidencia de la Nación
- 223 en el Ministerio de Producción y Trabajo
- 119 en la Secretaría Legal y Técnica
- 116 en el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo

- 110 en la Secretaría de Gobierno de Modernización
- 95 en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
- 80 en Jefatura de Gabinete de Ministros
- 75 en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
- 47 en el Ministerio de Transporte
- 47 en el Ministerio de Defensa
- 41 en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- 36 en el Instituto Nacional del Agua
- 25 en el Instituto Nacional de Semillas
- 10 en el Teatro Nacional Cervantes
- 6 en el Instituto Geográfico Nacional

Respecto a los concursos con convocatoria Abierta, éstos sumaron 243, hallándose todos en el área de Ciencia y Técnica.<sup>[11]</sup> Su composición fue la siguiente:

- INSTITUTO NACIONAL DEL AGUA: 26 Cargos
- INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL: 39 Cargos
- SERVICIO METEOROLÓGICO NACIONAL: 73 Cargos
- SERVICIO GEOLÓGICO MINERO ARGENTINO: 105 Cargos

Por último, no hubo concursos con convocatoria General.

En términos porcentuales esto se traduce en un 94,7% de concursos con convocatoria Interna y el 5,3% restante con convocatoria Abierta. A los fines de la dimensión indagada esto significa que ese casi 95% de los concursos no estuvo abierto a la competencia externa a la administración pública (o sea, restringió la competencia a sus integrantes). Desde la perspectiva de la funcionalidad de los concursos (según su tipo de convocatoria), podríamos decir que ese casi 95% con convocatoria Interna fue utilizado únicamente con el propósito de, o bien regularizar personal transitorio (permitir su traspaso a la planta permanente), o bien permitir la promoción de carrera dentro de la planta permanente, excluyendo la posibilidad de ingresos. Como puede observarse, el equilibrio que procura establecer la normativa entre estas tres funciones pareciera no estar dándose en los hechos, al menos hasta aquí. Más bien asistimos a un desplazamiento sistemático de los ingresos por parte de las promociones y las regularizaciones.

Estos datos parecen condecirse con los obtenidos en un trabajo previo, Luxardo (2019), en el cual se analizó esta dimensión de la apertura en un organismo en particular regido por el SINEP, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el año 2015. Los resultados arrojados por aquella investigación, realizada con una metodología similar, fueron los siguientes. En aquel entonces los concursos fueron para cubrir 1820 cargos de planta permanente (el más numeroso de los realizados dentro del SINEP hasta la fecha). De éstos, sólo 585 (32%) lo hicieron por convocatoria Abierta.<sup>[12]</sup> Los 1.235 casos restantes (68%) fueron por convocatoria General. En aquel entonces se dio un paso más en la investigación y se indagó cuántos de los ganadores de estos (585) concursos por convocatoria Abierta provenían de afuera de la administración pública, es decir, constituían efectivamente ingresos a la administración pública, y se identificó sólo 77 casos.<sup>[13]</sup> Es decir, si bien los concursos con convocatoria



Abierta fueron el 32% del total, dentro de éstos, sólo el 13% de esos 585 casos constituyeron efectivamente ingresos (los demás fueron promociones o regularizaciones). Ese porcentaje se reducía a un 4% si considerábamos el total de los concursos (los 1.820 que incluían todos los tipos de convocatoria). Esto muestra cómo el fenómeno del cierre de los concursos, en detrimento de los participantes externos a la administración pública, no parece ser sólo un fenómeno circunstancial, sino que comienza a adquirir visos de rasgo permanente del sistema.

Respecto a la reintroducción generalizada de las convocatorias Internas cabe formular una última observación. Como se dijo, éstas ya existían en el sistema anterior, el SINAPA. Su supresión en el nuevo sistema parecía constituir un indicio de la voluntad de abrir la competencia por acceder a la administración pública. Por eso su restablecimiento a partir de una resolución (Resolución de la Sec. de Empleo Público N° 3/2017) o Decreto (Dec. 1328/2016) parecería haber traicionado el móvil de esa reforma. Se podrá alegar que estas convocatorias, al estar destinadas a integrantes de la administración pública con más de 10 años de antigüedad, no pueden ser empleadas para regularizar al personal incorporado por una misma gestión de gobierno (lo que se conoce como patronazgo político-partidario). De esto se inferiría que vienen a cumplir un rol "regularizador" sobre los puestos de planta permanente ya cubiertos, de hecho y desde hace muchos años, por contrataciones transitorias (sobre este punto volveré posteriormente). Pero aún así, no dejan de tener un efecto fuertemente restrictivo en la competencia por acceder a los cargos vacantes para todos aquellos que no integran la administración pública. En este punto cabe mencionar que ha existido un incumplimiento sistemático de lo que establece la norma (similar al que se mencionó con respecto al tope del 15% para el personal transitorio), que impone un tope del 30% para el cierre de los concursos que deberían realizarse con convocatoria Abierta.

Quisiera concluir la presentación de estos resultados con una reflexión (y advertencia) sobre el efecto generado por la interacción entre estas dos dimensiones analizadas. La continuidad en el empleo masivo de contrataciones transitorias, incluso en periodos de realización de concursos, junto al muy bajo nivel de apertura de éstos, parecería estar dando lugar a una dinámica por la cual las contrataciones transitorias funcionan como mecanismo de ingreso "real" a la administración pública, y los concursos como meros "regularizadores" de esas contrataciones (o sea, permitiendo el pasaje de éstas a la planta permanente). Este tipo de dinámicas "poco deseables y perversas" (Ramió Matas, 2001), originadas en la alta discrecionalidad de las contrataciones flexibles, parecerían poder explicar lo que ha venido ocurriendo en estos últimos años. Ambos fenómenos (contrataciones transitorias y cierre de los concursos) fueron comprensibles en algún momento histórico en particular, debido al extenso periodo en el cual las vacantes de la planta permanente estuvieron congeladas, las contrataciones transitorias eran la regla y prácticamente no se realizaron concursos (entre los años 1995 y 2010).<sup>[14]</sup> Esto había generado una cobertura masiva de los cargos de planta con personal contratado transitoriamente, situación que se procuró ir corrigiendo a través de un reforzamiento del rol "regularizador" de los concursos. Pero la extensión indefinida de las contrataciones transitorias, injustificada ya por la incorporación de los concursos,

perpetúa el problema, reforzando sistemáticamente el rol regularizador de éstos en detrimento de su condición de mecanismo de ingreso a la administración pública. Esto ha llevado a que los distintos gobiernos generen deliberadamente estas irregularidades (las contrataciones transitorias) con la fundada expectativa de poder regularizarlas después, a través de los concursos. El restablecimiento masivo de las convocatorias Internas parecería ser un claro indicio de este curso general de los acontecimientos. Aquí reside la importancia de indagar, en forma conjunta, estas dos variables (tipo de modalidad contractual y nivel de apertura de los concursos): permite iluminar el "perverso" vínculo que pareciera ir entretejiéndose entre ambas.

## 6. Conclusiones

Como se ha expuesto, la existencia de una competencia genuinamente meritocrática y abierta para la cobertura de los cargos vacantes en el ámbito de la administración pública que se rige por este sistema de empleo (el SINEP) aún continúa siendo una asignatura en gran medida pendiente, incluso desde la implementación efectiva del sistema de concursos en el año 2010. Si bien la introducción de éstos supuso un mayor control de la idoneidad en los procesos de selección para la cobertura de los cargos, el predominio de las contrataciones transitorias y de las convocatorias Internas a los concursos constituyó un poderoso factor de "cierre" de la competencia para el sector de la ciudadanía externo a la administración pública.

Como se mencionó, respecto a la primera dimensión indagada, la meritocracia, en el inicio del periodo investigado (año 2016), sobre un total de 74.190 empleados en sus distintas modalidades contractuales, mientras el 29% pertenecía a las plantas permanente y transitoria (y había atravesado la instancia de los concursos), el 71% restante constituía el personal contratado (representando, por ende, contrataciones discrecionales). Hacia el final del periodo (año 2021) la situación experimentó una muy leve mejora, un descenso de los contratados de dos puntos porcentuales (pasando a ser el 69%), y el correlativo ascenso, también de dos puntos, del personal de planta (31%). Pero esa leve evolución aún se encuentra muy lejos del tope del 15% establecido en la norma que regula la materia (Dec. 214/06).

Respecto a la segunda dimensión, la apertura de la competencia por acceder a los cargos, vimos como en el periodo analizado se desarrollaron concursos para cubrir 4.615 cargos de planta permanente, de los cuales 4.372 fueron por convocatoria Interna, 243 por convocatoria Abierta, y no hubo concursos con convocatoria General. En términos porcentuales esto representa un 94,7% de concursos con convocatoria Interna y el 5,3% restante con convocatoria Abierta. Es decir, casi el 95% de los concursos no estuvo abierto a la competencia externa a la administración pública.

Considerando la triple funcionalidad de los concursos (en tanto mecanismo de ingreso, promoción y regularización), que deriva del tipo de convocatoria, vemos como el equilibrio que procura establecer la normativa entre estas tres funciones no se estaría dando en los hechos, y asistiríamos más bien a un desplazamiento sistemático de los ingresos por las otras dos funciones (promociones y las regularizaciones). En otros términos, al menos hasta el presente, los concursos no

han funcionando como mecanismo de ingreso a (este sector de) la administración pública.

Para concluir se advirtió sobre los riesgos que entraña esta situación, que podría acabar instituyendo una dinámica en la cual las contrataciones transitorias constituyen el mecanismo de ingreso "real" a la administración pública y los concursos funcionan como meros "regularizadores" de esas contrataciones (es decir, permitiendo el traspaso de las contrataciones transitorias a la planta permanente). En lo que atañe estrictamente al ingreso meritocrático a la administración pública, la situación actual no parecería poder interpretarse como una incipiente, paulatina pero genuina superación del problema de la discrecionalidad en los ingresos al Estado, sino más bien, como una reiteración del atávico desacople entre norma y realidad.

## Bibliografía

- ACUÑA, Carlos y CHUDNOVSKY, Mariana (2013). "¿Cómo entender a las instituciones y su relación con la política? Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos", en Acuña, Carlos (Comp.), *¿Importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores de la política Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- BOTANA, Natalio (1984). *La tradición republicana*. Buenos Aires, Sudamericana.
- CALVO, E. (2014). *Political Screening and Public Sector Wages: Theory and Evidence from the Argentine Public Sector*.
- 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° 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra). Bolivia.
- DUSSAUGE LAGUNA, M. (2005). *¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual*. Revista Servicio Profesional de Carrera. (N°3).
- EVANS, Peter y RAUCH, James (1999a). "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review*, Vol. 64, N°5: 748-765.
- EVANS, Peter y RAUCH, James (1999b). "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries". *Journal of Public Economics* 75 (2000): 49-71.
- FERRARO, Agustín (2006). "Una idea muy precaria. El Nuevo Servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina". *Latin American Research Review*, Vol. 41, N°2 (junio): 165-182.
- FIHMAN, Daniel (2020). *La profesionalización del Servicio Civil: un estudio sobre la implementación de concursos para el ingreso al empleo público en Argentina*. Libro digital, PDF. 1ra. ed. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes, 2020.
- GORDIN, J. (2001). "The political and partisan determinants of patronage in Latin America 1960-1994: A comparative perspective". Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops. *Workshop: Parties, Party Systems and Democratic Consolidation in the Third World*, Vicky Randall and Lars Svasand, Co-directors, Grenoble, France.
- GRINDLE, Merilee (2012). *Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.

- IACOVIELLO, Mercedes y PANDO, Diego (2015). “La administración pública en Argentina: caracterización y análisis de su dinámica político-institucional”. En ALBA, Carlos y PETERS, Guy (eds.). *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America* (en prensa).
- IACOVIELLO, Mercedes y LLANO, Mercedes (2015). “Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino”. Ponencia preparada para el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto de 2015.
- IACOVIELLO, Mercedes, PANDO, Diego y LLANO, Mercedes (2013). “Modalidades de empleo, modelos de gestión y tipos burocráticos: la diversidad como regla en la función pública argentina”. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013
- IACOVIELLO, Mercedes; TOMMASI, Mariano y ZUVANIC, Laura (2002) “Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina”. Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, Septiembre 2002.
- IACOVIELLO, Mercedes (2006). “Análisis comparativo por subsistemas”. En Koldo Echabarría (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID: 531-572.
- KOPECKY, P., MAIR, P. y SPIROVA, M. (2012). *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford, Oxford University Press.
- KOPECKY, P., SCHERLIS, G. y SPIROVA M. (2008). “Conceptualizing and measuring party patronage”. Leiden University: Committee on Concepts and Methods Working Paper. Series N° 25.
- LEVITSKY, Steven y MURILLO, María Victoria, (2012). “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina”. *Politai*, 3(5), 17-44. Disponible en <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/articulo/view/14124> (consultado 15/03/2021).
- LEVITSKY, Steven y MURILLO, María Victoria, (2010). “Variación en la fortaleza institucional”. *Revista De Sociología*, (24), 31–56. Disponible en <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2010.14399> (consultado 23/03/2021)
- LLANO, Mercedes (2017). “Explorando herramientas para analizar el nivel de profesionalización de los sistemas de empleo público municipales”. Ponencia preparada para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política *La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática*, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2 al 5 de agosto de 2017.
- LLANO, Mercedes (2016). “Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras”, *DAAPGE*, año 16, N° 27 (jul–dic), 2016, pp. 129–160. Santa Fe, Argentina: UNL.
- LLANO, Mercedes (2015). *Burocracia pública y sistema político en América Latina. Factores asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público en la región*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- LLANO, Mercedes (2014). “Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil”. BID. Disponible en <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6623/Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina-%20Brasil.pdf?sequence=1> (consultado 22/04/2021).

- LONGO, Francisco (2008). “La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión”. En LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carles (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB: 45-78.
- LONGO, Francisco (2006). “Una lectura transversal de los resultados”. En ECHEBARRÍA, Koldo (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID: 593- 610.
- LONGO, Francisco (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- LÓPEZ, Andrea y ZELLER, Norberto (2010). “Argentina: un balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional a 25 años de Democracia”. Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 1.
- LUXARDO, Diego (2022). “Luces y sombras de los concursos para la alta dirección pública en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) de la APN de la República Argentina entre los años 2017 y 2019”. Revista SAAP (ISSN 1666-7883) Vol. 16, N° 1, mayo 2022, 121-151. Disponible en <https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.A5> (consultado 25/05/2022).
- LUXARDO, D. (2019). “El patronazgo en los tiempos del sistema nacional de empleo público (SINEP) de la APN de la República Argentina. Nuevos escenarios de un lastre atávico”, DAAPGE, año 19, N° 32 (ene-jun), 2019, pp. 173–196. Santa Fe, Argentina: UNL.
- NINO, Carlos (1992). *Un país al margen de la ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo*. © 2005, Grupo Editorial Planeta SAIC. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo (1984). “¿A mí qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil”. Working paper #9. Kellogg Institute. Disponible en [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/09\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/09_0.pdf) (consultado 08/09/2022).
- Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) (octubre de 2009). “Los procesos de selección de personal en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Características significativas de los procesos convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 30 de noviembre de 2008”. Buenos Aires.
- OLIVEROS, Virginia (2017). “Working for the Machine: Patronage Jobs and Political Services in Argentina”. *Comparative Politics*, Volume 53, Number 3, April 2021, pp. 381-427(47). City University of New York. Disponible en <https://doi.org/10.5129/001041521X15974977783469> (consultado el 12/10/21).
- OSZLAK, Oscar (2001). “El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 Noviembre, 2001.
- OSZLAK, Oscar (1997). “The Argentine Civil Service: An Unfinished Search for Identity”. *Research in Public Administration*, 5: 267-326.
- RAMIÓ, Carles y SALVADOR, Miquel (2008). “Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes institucionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas”. En LONGO, Francisco y RAMIÓ, Carles (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB: 79-100.
- RAMIÓ, Carles y SALVADOR, Miquel (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.



- RAMIÓ, Carles (2001). “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”. Revista del CLAD Reforma y Democracia N°21, Caracas, Venezuela 2001.
- REMMER, K. L. (2007). “The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983–2003”. The Journal of Politics, Vol. 69 (2), 363–377.
- SALAS, Eduardo y WEGMAN, Marcelo (2014). *Para el Servicio civil que merece un país en serio. Hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades*. Cuaderno de Administración N°1 AAEAP (Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública).
- SALAS, Eduardo (2015). “Una larga marcha hacia la consolidación del ingreso y promoción por concursos en el Sistema Nacional de Empleo Público de Argentina”. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015.
- SCHERLIS, Gerardo (2013) “The contours of party patronage in Argentina”. Latin American Research Review, Vol. 48, No. 3. © 2013 by the Latin American Studies Association
- SCHERLIS, Gerardo (2012). “Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista”. América Latina Hoy, Vol. 62: 47-77.
- SCHERLIS, Gerardo (2009). *Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party*. Tesis Doctoral, Universidad de Leiden.

## Notas

[1]Como indican Evans y Rauch (1999b:62): “These results indicate that meritocratic recruitment is the element of Weberian bureaucracy that is most important for improving bureaucratic performance. Internal promotion and career stability are at best of secondary importance, ...”.

[2]La AP de Argentina se compone de tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), y tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial, éste último sólo en los dos primeros niveles de gobierno). El Sistema de Empleo Público mencionado incluye, dentro de la Administración Central de la APN argentina, al personal del Poder Ejecutivo Nacional, excluyendo a las Fuerzas Armadas y de Seguridad, y a numerosos Organismos Descentralizados (AFIP, ANSES, etc.), que se rigen mayoritariamente por la Ley de Contrato de Trabajo, Ley N° 20.744.

[3]Diversos trabajos históricos, sociológicos y políticos han abordado las distintas facetas de este fenómeno. Basta con mencionar trabajos ya clásicos como *La tradición republicana* de Natalio Botana (1984), *¿A mí qué me importa?* de Guillermo O'Donnell (1984) o *Un país al margen de la ley*, de Carlos Ninno (1992). En tiempos más recientes pueden verse importantes desarrollos en la materia como los de Levitsky y Murillo (2010 y 2012) y Acuña y Chudnovsky (2013), entre otros.

[4]La cobertura de estas vacantes de la planta permanente se dispuso en las Decisiones Administrativas N° 506/2009 (para 1000 cargos), 1126/2012 (para 5000 cargos), 609/2014 (para 7500 cargos), y en el Decreto N° 1118/2015 (para 8000 cargos).

[5]Estos últimos trabajos, si bien se centran en los aspectos normativos de la historia de los servicios civiles de la APN argentina, también suscriben la idea de que la reintroducción de los concursos (con el SINEP) supone la superación de la discrecionalidad habilitada por las contrataciones transitorias.

[6] Se deja de lado los cargos netamente políticos (personal de gabinete), ya que la cobertura de éstos es deliberadamente discrecional.

[7] Resolución de la Secretaría de Gestión Pública N° 39/10, Anexo I, art. 1.

[8] Esta función, omitida en el corpus normativo que aborda los concursos (ni el Decreto N° 2098/08 ni la Resolución de la Secretaría de Gestión Pública N° 39/10 hacen alusión a ella), fue reconocida en normas de menor rango, sujetas a situaciones coyunturales, como la Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros N° 609/14, pero que revelan la posibilidad permanente de hacer este uso de los concursos.

[9] En aquel entonces no existían las contrataciones transitorias del art. 9. Las modalidades de contratación más frecuentes eran los contratos de locación de servicios, instrumentados inicialmente por el Dec. 92/95, y extendido por el 1184/01. Pero a los fines del presente trabajo esto no afecta el argumento expuesto, ya que estas últimas modalidades contractuales adolecían de la misma debilidad que la primera: su elevado nivel de discrecionalidad en la selección.

[10] La información se encuentra disponible en los links mencionados, <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar/cartelera-central-de-empleo/convocatorias-de-sistema> <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar/convocatorias-internas>

[11] Cabe señalar que hubo otros concursos dentro del SINEP con convocatoria Abierta, en este periodo, pero fueron para cargos con función ejecutiva (cargos directivos), y, siendo puestos de otra índole, fueron abordados en otro trabajo de investigación, de reciente publicación (véase Luxardo, 2022).

[12] Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 74/15.

[13] Esta cifra se reduce aún más si consideramos el número de personas ingresantes, en lugar del número de cargos. Considerando que existieron casos, dentro de estos 77 ganadores, de personas que obtuvieron más de un cargo (es decir, que ganaron más de un concurso), esa cifra se reduce a 62 (personas).

[14] El descongelamiento fue en el año 2007, a partir del art. 7 de la Ley 26.337/07, y el art. 7° de la 26.422/08, pero los primeros concursos en el nuevo sistema (SINEP) datan del año 2010.

## Notas de autor

- \* Diego Luxardo es especialista en Ciencias Sociales y Humanidades con orientación en Política y Gestión Pública, Universidad Nacional de Quilmes. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social