

ESTADO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública

María Estela Moreno (Compiladora)

José Alberto Bonifacio (Editor)



ESTADO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública

María Estela Moreno (Compiladora)

José Alberto Bonifacio (Editor)

The logo consists of the lowercase letters 'aaeap' in a bold, blue, sans-serif font.

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE
ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

The logo features a stylized green 'e' with a red dot above it, followed by the word 'entreríos' in blue and 'GOBIERNO' in green below it.

SECRETARÍA DE MODERNIZACIÓN
DEL ESTADO

The logo shows three blue wavy lines above the text 'Facultad de UNER Trabajo Social'.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE
ENTRE RÍOS

Estado, Administración y Políticas Públicas. Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, María Estela Moreno (compiladora), José Alberto Bonifacio (editor), Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 2021

Organización y diagramación: María Teresa Maffeis

Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública

Sede administrativa: Bartolomé Mitre 1419 1oB – 1037, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)

Página web: www.aaeap.org.ar

Correo electrónico: aaeap@aaeap.org.ar

ISBN 978-987-20177-8-1

Estado, Administración y Políticas Públicas : Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública / compilación de María Estela Moreno ; editado por José Alberto Bonifacio; Revisado por María Teresa Maffeis. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2021.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-20177-8-1

1. Estado. 2. Administración Pública. 3. Políticas Públicas. I. Moreno, María Estela, comp. II. Bonifacio, José Alberto, ed. CDD 351.09



ESTADO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.

Introducción

El II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública de la AAEAP es la continuación de una saga que comenzó en la ciudad de Rosario en el año 2001, con la realización del Primer Congreso Argentino de Administración Pública, coorganizado con la Asociación de Administradores Gubernamentales, la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UNR y la Municipalidad de Rosario. En Congreso se continuó cada dos años en Córdoba (2003), Tucumán (2005), Buenos Aires (2007), San Juan (2009), Resistencia (2011) y Mendoza (2013), en todos los casos con el acompañamiento de la AAG, gobiernos y universidades locales. Fue nuevamente Rosario la sede del siguiente encuentro en 2018, esta vez con la AAEAP como organizadora y con la denominación de I Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, realizado en el marco del XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia de la Facultad de Ciencia Política y RRII – Universidad Nacional de Rosario. Estos congresos dieron lugar a la elaboración de cientos de documentos de investigación y exposición de experiencias que se encuentran disponibles para su consulta en www.aeap.org.ar/congresos/

El congreso de 2018 constituyó el inicio de una nueva etapa, que dos años más tarde tuvo que enfrentar en enorme desafío de llevarse a cabo en el marco de la pandemia, arriesgando su realización en un escenario totalmente novedoso: el de la virtualidad. Muchos otros eventos similares se habían suspendido esperando tiempos mejores. En nuestro caso, la alianza virtuosa con la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos y la Secretaría de Modernización del Estado del Gobierno de Entre Ríos dio lugar a la conformación de un equipo de excelencia para darle concreción. El trabajo de este equipo, caracterizado por el compromiso, el profesionalismo y un sentido de misión fueron claves para que el éxito del congreso.

El II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública se dio continuidad a la idea original de crear y consolidar un espacio que facilite la exposición, el intercambio y el debate de experiencias originadas en la gestión pública en los distintos poderes del estado de todos los niveles de gobierno, así como estudios, aprendizajes y reflexiones producidas en universidades, asociaciones profesionales, equipos de gestión y entidades de la sociedad civil con interés en los asuntos públicos.

En ese marco, la convocatoria apuntó como propósito general contribuir en el desarrollo de las capacidades del Estado y de la Administración para la construcción de una sociedad más justa.

Desde allí, para orientar la producción y el debate se sugirió considerar la situación y perspectivas de la profesionalización de la función pública; las innovaciones que contribuyen a mejorar la gestión de lo público; las experiencias en la adopción y control de las tecnologías que se despliegan en el marco de la 4ta. revolución industrial; la apertura de los gobiernos, y su incidencia en la transparencia y la gestión colaborativa por medio de la participación ciudadana en las políticas

públicas; las cuestiones de igualdad de género, no discriminación y violencia laboral y su tratamiento en las distintas administraciones públicas, entre otros temas relevantes.

A su vez, se propuso que tales orientaciones atendieran el enorme impacto de los cambios que la pandemia global produjo sobre la humanidad y las instituciones en torno a las cuales se organiza la vida en común de las sociedades, vulnerables a causa de la incertidumbre en la crisis, pero también con fortalezas excepcionales para enfrentarla.

La convocatoria concluía subrayando la urgente necesidad de comprender los rasgos característicos del nuevo tiempo, apreciar las tendencias de su evolución y explorar alternativas superadoras para que el Estado, la Administración Pública y las organizaciones de la Sociedad Civil aseguren la efectividad de políticas que hagan posible la inclusión y la equidad en nuestra democracia.

Como fue la impronta de todos los congresos organizados por la AAEAP, la diversidad, el pluralismo y la libertad de expresión caracterizaron esta última edición, y el material que contiene esta publicación así lo prueba. Por ello las opiniones vertidas son de la responsabilidad de los autores, cuyos textos son originales y no editados, y no comprometen la posición de la Asociación sobre los temas tratados.

Tanto organizadores como participantes en este Congreso, conscientes de la enorme tarea colectiva que resta por delante, tenemos la satisfacción de haber aportado positivamente a la misma. Doscientos expositores y expositoras en cincuenta paneles y una veintena de presentaciones de libros y revistas que se conservan en el repositorio audiovisual del canal de la AAEAP en YouTube dan testimonio de esta apreciación.

Este libro digital es el otro testimonio de la riqueza productiva del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, que contiene el resultado de un centenar de ponencias con la intervención de 150 autores y autoras que ejercen la docencia, investigan y desempeñan la función pública.

Agradecemos a Gustavo Badía, Hugo Dalbosco, Eduardo Salas y Ruth Zagalsky por su colaboración en la preparación del material para la publicación, y muy especialmente a María Estela Moreno por la enorme tarea de coordinación realizada y a María Teresa Maffei por la revisión de la estructura de la obra para su edición.

José Alberto Bonifacio
Vicepresidente de la AAEAP

Políticas de empleo público en la Provincia del Chaco. Su evolución entre 1996-2020

Cristian Oscar Marengo

1. Introducción

Los diversos gobiernos provinciales se han preocupado de desarrollar políticas laborales –por ser un pilar primordial de lo denominado “Modernización del Estado”- para el crecimiento y desarrollo de los empleados públicos, las cuales no han tenido éxito debido a la discontinuidad en su aplicación por cambio en la conducción del Poder Ejecutivo. En este sentido, en los distintos cuadros políticos se ha observado *ausencia de dirección estratégica en la gestión de los recursos humanos que impacta sobre la existencia e integridad de un sistema integral de recursos humanos, reflejando una falta de orientación hacia el largo plazo y dejando de lado el desarrollo de normativa que permita generar consenso en los intereses de los grupos involucrados* (Iacovello y otros, 2003:2).

Las políticas laborales tienen que tener en cuenta que el empleo en las organizaciones públicas diverge en algunas características particulares del empleo en las privadas. Para Guardo (2013:423), *la clave distintiva entre ambos es que el trabajador privado es un trabajador, y un trabajador público es un servidor público, más allá que por su preparación, estudios o vocación haya elegido ser enfermero de un hospital, administrativo contable, oficial del ejército, programador de sistemas informáticos, etc.*

De esta manera, el presente trabajo tiene como objetivo describir los principales contenidos y resultados de las políticas laborales definidas durante cuatro mandatos de gobierno entre 1995-2020. Se sintetizan los problemas determinados en los cuatro períodos (uno del gobierno radical y los otros tres del partido Justicialista) y las acciones ejecutadas, para comprender los cambios y procesos en materia laboral y organizacional que inciden en la actualidad en tiempos de pandemia.

La metodología utilizada fue la revisión y análisis de normativa vigente y de documentos varios, entre los cuales se encuentran los planes de gobierno y documentos internos pertenecientes a la Dirección General de Recursos Humanos de la provincia.

El contenido del trabajo es el siguiente: en el apartado 2 se presentan las consideraciones conceptuales que se utilizan como marco para el análisis de las normativas. El apartado 3 presentan las normativas de la provincia relacionadas al empleo público y el análisis de las actividades llevadas a cabo por los gobernadores de la provincia del Chaco referidas a: el desarrollo de las estructuras orgánicas (base fundamental para el ordenamiento de las personas en los puestos de trabajo y las remuneraciones), la movilidad del personal, la organización de las oficinas administradoras del personal y por último de los salarios. También se presenta la relación entre la norma provincial en materia de personal respecto de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, lineamientos a los cuales la República Argentina

se ha adherido. El último apartado presenta las conclusiones y reflexiones finales sobre lo abordado.

2. Consideraciones conceptuales

A los fines de enmarcar el análisis de las políticas públicas laborales entre 1995 y 2020, es necesario definir qué se entiende por modernización del Estado; cuáles son los lineamientos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en materia de recursos humanos; qué entendemos por empleo público y cuáles son las dificultades por las que atraviesa a partir de la visión de distintos autores.

2.1 Modernización del Estado y políticas de administración del personal

La modernización del Estado se presenta como un fenómeno que busca revertir la situación de desorganización estatal y generar un ámbito propicio para el desarrollo del quehacer gubernamental y la puesta en marcha de las políticas públicas.

Para Krieger (2013:190) *la modernización de la gestión necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer el núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que este ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea.*

Sin embargo, a pesar de las acciones de modernización implementadas, no se han logrado Administraciones Públicas más flexibles e interconectadas para generar una mejor prestación de servicios. En palabras de Crozier (1969a:34) *no se pone ningún empeño en adaptar y racionalizar los métodos, por agilizar la organización, por practicar una política de personal que se interese en su porvenir, de acuerdo con el crecimiento de la organización, los cambios de las costumbres en el público y la evolución del propio personal(...) precisamente por no recurrir a los medios habituales de racionalización e integración de todas las actividades en un sistema interdependiente más ágil, es por lo que el crecimiento de las unidades de la producción no se traduce en un aumento de la productividad.*

Diversos gobiernos nacionales han puesto en acento en “modernizar el Estado” logrando solamente cambios transitorios en estructuras o en formas de gestionar, las cuales, luego de nuevos procesos eleccionarios se dejaban de lado y son reemplazadas por otras parecidas, pero con títulos rimbombantes que promocionaban “mejoras sustantivas en la organización estatal”.

En general, la modernización del Estado incluye una serie de ejes que deben analizarse e integrarse para lograr una mejora tan deseada. A los fines de focalizar en un plan actualizado, se tomará como referencia el último desarrollado en Argentina (en general, fue adaptado por las provincias), por Decreto Nacional N° 434/16 cuyos ejes son:

- Plan de Tecnología y Gobierno Digital. Propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos y una administración sin papeles.

- Gestión Integral de los Recursos Humanos. La gestión de las personas requiere de un proceso de cambio organizacional que permita avanzar en su jerarquización, facilitando el aprendizaje, la incorporación de las nuevas tecnologías y procesos y la profesionalización.

- Gestión por Resultados y Compromisos Públicos. Definición clara de prioridades para la toma de decisiones, la evaluación de los procesos y la

correspondiente reasignación de recursos. Asimismo, es necesario promover la cultura de la eficiencia pública mediante un modelo de gestión que haga énfasis en los resultados, la calidad de los servicios y la rendición de cuentas que aumenten la transparencia de la gestión.

- **Gobierno Abierto e Innovación Pública.** Debe promoverse la participación de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y renovar la confianza entre sus intereses.

- **Estrategia País Digital.** Eje transversal a los cuatro anteriores, orientado a crear alianzas y fortalecer los lazos existentes con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, compartiendo las experiencias y prácticas exitosas.

En relación con el eje referido a la gestión integral de los recursos humanos, los aspectos sobresalientes, son:

- **La jerarquización de la carrera administrativa y de la alta dirección pública,** actividad desarrollada especialmente a través de la capacitación por parte de los órganos técnicos de la nación y de la provincia, la valorización del rol de los empleados públicos mediante mecanismos del acceso al empleo público basado en la meritocracia y la promoción en la carrera teniendo en cuenta su rendimiento laboral y las exigencias del puesto.

- **El desarrollo de competencias en los trabajadores y el trabajo conjunto con los sindicatos** promoviendo la innovación, la creatividad y la comunicación.

- **La administración de las oficinas encargadas de llevar adelante la gestión de los recursos humanos y su correcta organización mediante la digitalización de los procesos, el legajo y los documentos.**

Lo manifestado anteriormente son lineamientos consensuados sin embargo debemos recordar, de acuerdo a Guardo (2013:423) que *la gestión de recursos humanos es contingente, es decir, depende de la situación organizacional, del ambiente, de la tecnología empleada por la organización, de las políticas y directrices vigentes, de la filosofía administrativa predominante, de la concepción que se tenga en la organización acerca del hombre y de su naturaleza y, sobre todo, de la calidad y cantidad de los recursos humanos disponibles y en todo caso el único patrón común con el que se debieran diseñar las estrategias de gestión es la igualdad de trato y oportunidades y el cumplimiento de la ley*". Cada provincia desarrolla cada uno de los aspectos de acuerdo a los lineamientos políticos, contextualizados a las realidades que viven. La descripción y análisis de lo realizado por la nación y las provincias será fruto de posteriores trabajos.

2.2. El empleo público

Los recursos humanos marcan la diferencia entre las organizaciones. Tesoro (1997:4) sostiene que *es el único elemento vivo y el motor y medio indispensable para que ésta pueda transformarse, innovar y satisfacer las demandas, las necesidades y las expectativas de la Sociedad.*

En general, la población lo reconoce a los empleados públicos por sus vicios y no por sus virtudes, los cuales según Tesoro (1997:5) son:

- Tendencia a servirse de la Administración en vez de servir a la sociedad.
- Enajenarse en las normas en vez de comprometerse por resultados.
- Resguardarse en la inercia en vez de aceptar desafíos.
- Refugiarse en la rutina en vez de buscar la innovación.

- Vegetar en vez de crecer, valorizar el padrinazgo en vez del mérito y la antigüedad más que el desempeño.

- Nivelar hacia abajo en vez de hacia arriba, a cumplir (o no) un horario más que a alcanzar metas cotidianas.

- Apatía en vez de la motivación, resignación en vez del entusiasmo, ajenidad más que a la pertenencia y el compromiso

- Enclaustramiento defensivo más que la interrelación sinérgica

- Crónica mediocridad en vez de la mejora permanente, improvisación más que profesionalismo, formalidad más que a responsabilidad.

Estos prejuicios no los tiene solamente la ciudadanía sino también los políticos que asumen las funciones ejecutivas y provoca que en la gestión del personal no haya un real compromiso en su desarrollo y en el estudio serio de nuevas formas de organizarlo.

Según Iacovello y otros (2003:2) el empleo público en la Argentina no ha podido desarrollarse debido a 3 factores: a) *Ausencia de dirección estratégica en la gestión de los recursos humanos*; b) *Politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos*; y c) *Persistencia de la cultura burocrática*.

El primer factor impacta sobre la existencia e integridad de un sistema integral de recursos humanos, reflejando una falta de orientación hacia el largo plazo y dejando de lado el desarrollo de normativa que permita generar consenso en los intereses de los grupos involucrados, como ya se ha manifestado en la introducción.

El segundo provoca una progresiva politización de las decisiones que degrada el sistema establecido en las normas, a través de prácticas que eluden las reglas y generalizan las excepciones a través de nuevas normas aceptando como válidas prácticas distorsivas, que finalmente pueden en algunos casos consolidarse como regímenes paralelos al establecido.

Por último, el sistema de recursos humanos es atravesado por la cultura burocrática, que permea la normativa rigidizando las reglas, o evitando que se sustancien en procedimientos concretos que permitan su implementación plena.

Durante mucho tiempo se consideró que la relación de empleo debía ser regulada unilateralmente por el Estado, sin embargo, esta postura fue enfrentada por una tesis contractualista donde la relación dejaba de ser unilateral y comenzaban a participar las representaciones de trabajadores estatales. A partir de 1945, con la consagración del Artículo 14 Bis en la Constitución Nacional Argentina, el derecho sindical de los empleados se consolida definitivamente.

Una política de desarrollo de recursos humanos no puede ignorar la influencia que puede provocar cada una de estas variables. En un estudio realizado por Felcman y Blutman (2011:34-35), en el cual miden valores laborales, tipos culturales y presunciones básicas, concluyen con que la cultura organizacional de la Administración Pública Central indicaría un tipo de organización rígida, poco flexible y altamente burocratizada. Este tipo de organización, lejos de incentivar el proceso de transformación del Estado, constituiría un obstáculo. Entre las características que obtiene para llegar a esta conclusión se encuentran:

- Escasa importancia asignada a los valores de reconocimiento y autorrealización

- El tipo cultural dominante es histórico y por lo tanto apática y parcialmente paternalista.

- Las presunciones básicas indicarían una percepción de distancia respecto de los centros de toma de decisiones y bajos niveles de tolerancia al riesgo.

- Los cambios y la innovación organizacionales son percibidos con desconfianza y en términos de trasgresión, y no como un producto de un desarrollo y maduración institucional.

- Existe distancia entre los niveles jerárquicos de planta (directores) con los funcionarios públicos. Los subordinados esperan que los superiores tomen discrecionalmente las decisiones.

Según Krieger (2015:391), el Estado no tiene intenciones de conformar equipos de trabajo; *le interesa que los agentes sean agrupados en una estructura que expresa una organización y división funcional del trabajo*, situación que entra en conflicto con la demanda de calidad de la ciudadanía.

Para redondear, es necesario un serio replanteamiento de las políticas de personal en la organización estadual para sustituir el contrato psicológico tradicional –basado en principios burocráticos, con empleo vitalicio y alta legalidad- por otro donde se manifieste una relación más orientada al logro de fines, objetivos y metas en la que ambas partes busquen añadir valor público para el ciudadano.

3 . Evolución y situación de la normativa referida al empleo público en la Provincia del Chaco

En el presente apartado se desarrollan las cuestiones relativas a la legislación del empleo público en la Provincia del Chaco. En primer lugar, se presentan las normativas vigentes que nos permiten delimitar cómo está organizado el sistema. En segundo lugar, la relación entre la Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobada en el marco del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Ley Provincial sobre empleo público. Por último, presentamos la evolución de la normativa en relación a períodos de gobierno.

3.1. Normativa vigente en materia de Recursos Humanos

En el ámbito provincial y en materia laboral se encuentran vigentes las siguientes normativas:

- Constitución Provincial reformada en el año 1994. Confirma los derechos mencionados en la Constitución Nacional.

- Ley N° 292-A (Antes Ley N° 2017) “Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial” con sus modificatorias. Esta norma, aprobada en diciembre de 1976 –gobierno de facto en la República Argentina-, regula las condiciones para el ingreso al Estado provincial, los derechos y las obligaciones de los trabajadores estatales, concursos para acceder a determinados cargos, ceses y egresos y todo lo relacionado con el ámbito laboral estatal.

- Leyes especiales para organismos descentralizados (por ejemplo, la Administración Tributaria Provincial (ATP), Lotería Chaqueña, las empresas del Estado) que tienen regulación específica en materia laboral y salarial.

- Ley N° 196-A (Antes Ley N° 1276) “Escala General”. Instrumenta la carrera administrativa de los agentes públicos del Poder Ejecutivo.

- Ley N° 1767-L (Antes Ley N° 6421) “Negociaciones colectivas en el Sector Público”. Comprende todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo en materia salarial y condiciones de trabajo. Los empleados son representados por sus gremios y sindicatos y la Administración Pública Provincial por un representante paritario designado por el Poder Ejecutivo. Al momento de su aprobación, 2009, se conformó la comisión negociadora y se aprobó su reglamento, pero no se avanzó en su

aplicación. Este año, 2020, se comenzó nuevamente con las reuniones paritarias que están definiendo diversos aspectos laborales como lo está realizando la Nación.

- Decreto N° 2130709. Refiere a la creación del sistema de Recursos Humanos de la Provincia que tendrá como órgano rector a la Dirección General de Recursos Humanos. Dicha Dirección General realizará sus actividades en las jurisdicciones a través de las Unidades de Recursos Humanos.

- Decreto N° 1618/10. Refiere al régimen de concursos en los distintos niveles de la organización. Establece los procedimientos necesarios para su realización en el ámbito del Poder Ejecutivo marcando las pautas, condiciones y estándares a cumplir en los momentos del proceso.

Quisiera resaltar la Ley N° 3203-A, de reciente aprobación (09/2020), que se refiere a la simplificación y modernización administrativa, la cual se aplicará a toda la administración pública provincial dependiente del Poder Ejecutivo, organismos autárquicos y entes descentralizados (art. 2°). En su artículo 3° establece que, a los fines de la aplicación de esta ley, se entenderá por modernización al mejoramiento continuo de la administración pública de manera transparente, participativa e innovadora, incorporando el buen uso de las tecnologías, ofreciendo accesibilidad y calidad en la atención a la ciudadanía en base a los siguientes principios rectores: 1) Gestión Integral de los Recursos Humanos: Jerarquizando los recursos con la incorporación de las nuevas tecnologías, normativa actualizada y profesionalización de los agentes. 2) Gestión por Resultados y Compromisos Públicos: Promoviendo un modelo de gestión con énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios; que sea estricto en la prosecución de sus fines, basados en sistemas de rendición de cuentas y transparencia, optimizando las capacidades de gestión y la asignación de los recursos.

De esta manera, se observa que la actual gestión toma con gran importancia, y como un principio rector, la gestión integral de los Recursos Humanos.

3.2. Relación entre la ley de empleo provincial y la Carta Iberoamericana de la Función Pública

A pesar de que la Ley N° 292-A (Antes Ley N° 2017), en adelante “La Ley”, que rige el empleo público en la Provincia data de 1976, la misma tiene rasgos modernos en su constitución y eso permite realizar una comparación con los principios establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en adelante “La Carta”. A continuación, se presenta un análisis en relación con dicha Carta:

- La Carta establece dos pilares fundamentales: por un lado, la **planificación estratégica** de la función pública y por el otro lado **las relaciones laborales y sociales**. La Ley prevé la planificación de los cargos y la elaboración de un sistema de información para la toma de decisiones sobre las necesidades laborales en el Estado Provincial. En lo que concierne a las relaciones laborales y sociales, la ley prescribe derechos y obligaciones como así también garantías a los empleados, no haciendo mucha alusión a la participación de los sindicatos y limitándose a mencionar entre los derechos del trabajador la posibilidad de ser elegido para este tipo de cargos.

- La Carta menciona la necesidad de **la organización de un área técnico funcional** que administre lo relativo al personal, dedicándose a la cuestión administrativa y a la planificación de su desarrollo. En este sentido, exige **el involucramiento de la función directiva en el proceso**: su apoyo debe ser incondicional para el éxito de este.

En la Ley, se dispone de manera general las funciones que debe cumplir la Dirección General de Personal a lo largo de los diversos artículos: por un lado, en lo

referente a lo administrativo, su deber de llevar los legajos del personal, participar en los concursos de acceso y promoción; por otro, al desarrollo del personal y la posibilidad de proponer capacitaciones.

En la actualidad, la Dirección General antes mencionada se denomina Dirección General de Recursos Humanos y fue creada por el Decreto N° 2130/2009. Tiene por objeto proponer las políticas y normas necesarias para el eficaz y eficiente empleo de los recursos humanos en el ámbito de la Administración Pública Provincial; la administración y gerenciamiento del personal; la maximización de las capacidades individuales que permitan incrementar su rendimiento productivo; la capacitación, la carrera administrativa, la liquidación de haberes, la actualización de legajo en línea y otras funciones inherentes a su naturaleza. En lo que respecta a la función directiva de este organismo, solamente deja expresada las facultades de control y de orientador de los procesos de trabajo.

• La Ley instituye también requerimientos de la Carta como ser: la **organización del trabajo** –a partir de la definición de las estructuras orgánicas y la descripción del puesto y las competencias solicitadas-; **el acceso al empleo público** – a través de concursos transparentes donde pueda participar la ciudadanía-; **la responsabilidad laboral** –que requiere un trabajo honesto y al servicio del ciudadano no buscando su propio beneficio y alineándose a los objetivos de la organización-; **el cese laboral** – manifestando su regulación-; **la evaluación del empleado** –a través de un proceso permanente y de la evaluación del desempeño anual-; **el desarrollo del personal** – previendo que el Estado deberá garantizar la capacitación continua y gratuita-; y la **compensación** muy poco desarrollada –que se refiere al pago de los servicios de acuerdo a su responsabilidad y aporte en las tareas como así también en su proyección y crecimiento laboral-. Ésta última debería ser revisada a la luz de la Carta para una mayor actualización.

• La Ley posee un anexo exclusivo denominado “Régimen Disciplinario” que consta de 23 artículos y manifiesta, de manera muy clara, las situaciones en las cuales deben aplicarse tanto las medidas disciplinarias correctivas (observación, apercibimiento y suspensión) como las expulsivas (cesantía y exoneración). Según Crozier (1969a:24) *se impone una severa disciplina, el empleado no puede discutir el volumen de trabajo que debe cargarse. La disciplina que gobierna es enteramente impersonal y de medios muy limitados, pues los despidos son prácticamente imposibles, pero bastantes como para mantener a raya un personal temeroso al que asusta la amenaza de la humillación pública que significa los apercibimientos y las anotaciones en el legajo. Los empleados deben dar explicaciones por cualquier error del que reglamentariamente sean responsables.*

En síntesis, la Ley, a pesar de sus 40 años, tiene una estructura adecuada a las exigencias de los países miembros del CLAD.

3.3. Análisis de la evolución de la normativa

En los diversos gobiernos provinciales se realizaron diagnósticos sobre la organización y administración de los Recursos Humanos. En las tablas N° 1 a 4, se sintetizan los problemas determinados en cada gobierno y las acciones ejecutadas. La información fue recopilada de los distintos planes de gobierno como de documentos recuperados de las gestiones. El análisis se realiza a partir de cuatro categorías: estructuras organizacionales, la movilidad del personal, la organización de las oficinas de Administración de Recursos Humanos y los salarios:

Tabla N° 1: Evolución normativa de acciones en materia de estructura organizacional.

1996 Plan de Desarrollo Integral del Chaco Gobernadores: Dr. Ángel Rozas (1995-2003) y Dn Roy Nikish (2003-2007)	2009 Censo de Empleados Público Gobernador: Cr. Jorge Capitanich (2007-2015)	2016 Programa para mejoramiento empleo público Gobernador: Ing. Domingo Peppo (2015 -2019)	2020 Plan Chaco 2030: Políticas para el Desarrollo Sostenible Cr. Jorge Capitanich (2019 y continúa)
Las estructuras formales se aprueban por Decreto del PE donde consta un detalle de relaciones de dependencia y autoridad sin la intervención de los órganos técnicos correspondientes.	Las estructuras formales se aprueban por Decreto del PE donde se detalla las relaciones de dependencia y autoridad. No existía la intervención de los órganos técnicos. Algunas jurisdicciones no poseían estructuras. Necesaria reestructuración orgánica para pasar de una estructura piramidal a una matricial y de ésta a una programática que permita que las jurisdicciones desarrollen sus actividades de acuerdo a un modelo transversal de calidad y de gestión de resultados. No se logró realizar. Acciones ejecutadas: Decretos N° 2773/08 y 1096/11¹.	Necesidad de implementación de políticas de modernización del Estado, ordenamiento administrativo y modelos de gestión que optimicen la calidad. Ejes estratégicos ² : - La organización - La Administración del Personal - Flujos de Personas - Compensación y Beneficios - Relaciones Gremiales - Gestión del Conocimiento - Sinergia - Conducción No se han producido cambios en la normativa. El proyecto fue presentado a las Unidades de Recursos Humanos en agosto de 2016 pero no se implementó.	Se definen 3 ejes estratégicos: Producción y Empleo, Inclusión y Equidad Social, Gestión Pública de Calidad. En este último, están incluidos la organización de la Administración Pública y el empleo público. A la fecha de este trabajo, se están revisando las estructuras organizacionales con foco en el desarrollo de competencias.

Fuente: Elaboración Propia.

En materia del diseño de las estructuras organizacionales, el análisis muestra una evolución en su proceso de diseño y construcción. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, las estructuras mantienen su forma piramidal y los cambios obedecen, en general, a las decisiones de los funcionarios más que a los planes de gobierno. En este sentido, las estructuras se modifican permanentemente ante un cambio de ministro y, en general, dichos cambios no llegan a implementarse porque asume otro funcionario.

A pesar de todos los planteamientos sobre cambios en los recursos humanos, la situación sigue siendo parecida a la de 1996 con algunos cambios menores.

¹ El primero establece las bases para la reorganización de las estructuras orgánicas, donde la asignación de funciones debe corresponderse con los programas, proyectos y subproyectos de los planes de gobierno. El segundo complementa el primero y establece la guía metodológica para la descripción de puestos de trabajo.

² El Programa para Mejoramiento Empleo Público fue una política ambiciosa. Creó una Unidad de Enlace cuyos objetivos eran: 1. Actuar como un órgano coordinador en materia de análisis y elaboración de instrumentos administrativos y legales que establezcan los objetivos del proyectos Sistema Integrado de Recursos Humanos; 2. Aprobar y promover lineamientos que sirvan como base para la definición de políticas de Estado en materia de Recursos Humanos; 3. Generar un ámbito de encuentro de los responsables de las Áreas de Recursos Humanos de todos los organismos de la Administración Pública Provincial, Organismos Autárquicos y Descentralizados, Empresas y Sociedades del Estado, con el fin de coordinar y potenciar los distintos esfuerzos tendientes a optimizar un mejor aprovechamiento de los recursos y el cumplimiento de los objetivos que persiguen dichas políticas. 4. Promover un abordaje consensuado de los compromisos asumidos.

Tabla N° 2: Evolución normativa en materia de la movilidad del personal.

1996 Plan de Desarrollo Integral del Chaco Gobernadores: Dr. Ángel Rozas (1995-2003) y Dn Roy Nikish (2003-2007)	2009 Censo de Empleados Público Cr. Jorge Capitanich (2007-2015)	2016 Programa para mejoramiento empleo público Ing. Domingo Peppo (2015-2019)	2020 Plan Chaco 2030: Políticas para el Desarrollo Sostenible Cr. Jorge Capitanich (2019 y continúa)
Altísima movilidad del personal por norma poco estricta para el otorgamiento de adscripciones y subrogancias. La estructura real no coincide con la formal. Alto nivel de descentralización de las funciones administrativas contables.	Decreto N° 251/13: reglamenta las adscripciones del personal del Poder Ejecutivo. Alto nivel de descentralización de las funciones administrativas –contables. Acción ejecutada: Creación del Programa de Fortalecimiento y Modernización del Estado³.	Sigue con lo anterior. No se han producido cambios.	La gestión actual está trabajando en un proyecto de organización del personal basado en competencias. Esto permitiría, de acuerdo con las intenciones del programa, generar condiciones de formación de los empleados públicos y su libre movilidad. A la fecha de la presente ponencia, se están definiendo competencias por puestos de trabajo.

Fuente: Elaboración Propia.

La normativa fue cambiando a lo largo de los años buscando un ordenamiento de la movilidad del personal. Sin embargo, la misma no estuvo orientada hacia la organización del trabajo (art 16-19 de la Carta). En general, las adscripciones y las transferencias son realizadas debido a problemas con el empleado en su oficina o a cuestiones salariales. Con el nuevo plan de gobierno del Gobernador Capitanich, se está orientando la movilidad en función a las competencias de la persona y lo que puede desarrollarse en un determinado puesto de trabajo.

La normativa en esta cuestión tuvo gran desarrollo y permitió descentralizar las actividades legales referidas a la administración del personal. En general, todavía está orientadas a trámites burocráticos como ser reconocimientos de antigüedad, licencias, transferencias y adscripciones como así también sanciones al personal.

La gestión actual considera la necesidad de implementar una gestión integrar de los Recursos Humanos y tiene como perspectiva desarrollar los distintos requerimientos funcionales establecidos por la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Tabla N° 3: Evolución normativa en materia de la organización de las oficinas de Administración del RRHH.

1996 Plan de Desarrollo Integral del Chaco Gobernadores: Dr. Ángel Rozas (1995-2003) y Dn Roy Nikish (2003-2007)	2009 Censo de Empleados Público Cr. Jorge Capitanich (2007-2015)	2016 Programa para mejoramiento empleo público Ing. Domingo Peppo (2015-2019)	2020 Plan Chaco 2030: Políticas para el Desarrollo Sostenible Cr. Jorge Capitanich (2019 y continúa)

³ La conducción del PROFYM estuvo a cargo de la Subsecretaria de Coordinación y Gestión Pública y coordinaba acciones entre las Direcciones Generales de Modernización, Tecnologías de la Información, Recursos Humanos, Gestión de Bienes, Contrataciones Estratégicas y la Dirección de Comunicaciones (Gamón, 2015:11).

Existencia de múltiples centros de administración del personal sin dependencia jerárquica o funcional de la Dirección General de Personal.	Existencia de múltiples centros de administración del personal sin dependencia jerárquica o funcional de la Dirección General de Personal. Acción ejecutada: Decreto N° 2130/09: creación de la Dirección General de Recursos Humanos (DGRHH) y de Unidades de Recursos Humanos (URRH) en los distintos Ministerios. Definición de competencias y acciones. Se establece la autoridad funcional de la DGRHH en relación a las URRH.	Sigue con lo anterior, sin embargo, en marzo 2018 la Secretaría General de Gobierno y Coordinación, mediante la Resolución N° 340/18, declara la emergencia administrativa en la Dirección General de Recursos Humanos, ratificado por Decreto N° 918/18 ⁴ . Falta de coordinación entre la Dirección General y las Unidades de RRHH jurisdiccionales.	Se mantiene lo anterior. Se pretende, en estos años de gobierno, la transformación digital de todos los procesos. Se desarrolló una base de datos sobre empleados denominada "Empleado Digital". Este permite realizar análisis para la toma de decisiones.
--	--	---	---

Fuente: Elaboración Propia.

Respecto de la administración de los salarios, aunque existe un escalafón general para el personal de la administración central, existen diferencias sustanciales en relación a bonificaciones, como así también escalafones especiales para determinados organismos de carácter autárquico o descentralizados. Esto genera descontento en los empleados de menores salarios y la búsqueda de trabajar en aquellos con mayores salarios.

Tabla N° 4: Evolución normativa en materia de salarios

1996 Plan de Desarrollo Integral del Chaco Gobernadores: Dr. Ángel Rozas (1995-2003) y Dn Roy Nikish (2003-2007)	2009 Censo de Empleados Público Cr. Jorge Capitanich (2007-2015)	2016 Programa para mejoramiento empleo público Ing. Domingo Peppo (2015-2019)	2020 Plan Chaco 2030: Políticas para el Desarrollo Sostenible Cr. Jorge Capitanich (2019 y continúa)
Inequidad entre los salarios de las distintas jurisdicciones (por la existencia de bonificaciones especiales) y entre los distintos poderes.	Inequidad entre los salarios de las distintas jurisdicciones (por la existencia de bonificaciones especiales) y entre los distintos poderes.	Inequidad entre los salarios de las distintas jurisdicciones (por la existencia de bonificaciones especiales) y entre los distintos poderes.	Inequidad entre los salarios de las distintas jurisdicciones (por la existencia de bonificaciones especiales) y entre los distintos poderes

Fuente: Elaboración Propia.

3. Conclusiones

A largo del análisis realizado de la normativa podemos observar la invarianza que hubo en todo lo referido a la administración de los Recursos Humanos. Los cambios de gobierno cuestionan

⁴ Mediante la Resolución de la Secretaria General de Gobierno y Coordinación N° 340/18 -firmada el 2 de marzo de 2018-, el gobierno provincial declaró en **emergencia administrativa** a la Dirección General de Recursos Humanos por 120 días, plazo establecido para ejecutar un plan de optimización que permita acelerar las tramitaciones de los 6055 trámites que actualmente se encuentran en la Dirección. Uno de los objetivos de la Emergencia es el de establecer como meta "gestionar un mínimo de diez (10) actuaciones administrativas diarias por cada Departamento y correlativo a nivel Dirección". El 14 de mayo de 2018, el Gobernador ratifica la Emergencia Administrativa y otorga a la Subsecretaria de Gestión Pública de amplias facultades de intervención y organización del personal de dicha Dirección como así también de la organización de los circuitos administrativos para cumplir las metas de la emergencia.

las políticas anteriores, sin embargo, a partir del estudio de la normativa y de documentos referidos al empleo público, se observa una clara desidia en este tema. A pesar de convocar a especialistas y conformar equipos con los empleados públicos, las políticas fueron ineficaces para lograr cambios necesarios para un estado moderno, focalizado en la digitalización y la prosecución de metas. Esta situación de pandemia puso en jaque las estructuras tradicionalistas de trabajo y ha generado grandes interrogantes y oportunidades para plantear políticas de mayor eficiencia y calificación del empleo público, sobre todo en el cumplimiento de deberes formales como ser la asistencia a los lugares de trabajo, la hora de ingreso y egreso, las licencias por motivo de salud entre otras.

El análisis presentado permite comprender los cambios y procesos en materia laboral y organizacional y la situación actual mostró que el sistema no estaba preparado para una lógica virtual y de teletrabajo, que algunas organizaciones privadas ya venían desarrollando.

Otra cuestión relevante es que las políticas se orientan a modificar aspectos duros de las organizaciones, como ser las estructuras orgánicas y los procedimientos dejando de lado las cuestiones blandas, en especial, las referidas a estereotipos y prejuicios que denotan negatividad en el trabajo profesional de los empleados estatales. Este es un tema que merece ser investigado y del cual hay muy poco escrito. Es casi un reto lograr que los empleados públicos logren eficiencia en su trabajo cuando son objeto de tantos estereotipos y prejuicios. Algunos provienen de los funcionarios: “El empleado público no es capaz” “si consultamos a todos, esto se vuelve interminable” “Nosotros decidimos, ellos deben ajustarse”; otros de los ciudadanos “Ahí nadie sabe cómo hacer las cosas”. “Esos no quieren trabajar”. “Sólo hacen eso y encima se quejan”; otros de los mismos empleados: “Muchos caciques y pocos indios” “Acá todos me gritan”. “Si molesto al jefe no va a confiar en mi trabajo” “Para que vamos a realizar capacitaciones si luego no nos valoran, todo es por acomodo político” “para que voy a trabajar si luego premian a otros”. Sin dudas, estas tensiones no generan condiciones favorables para cualquier cambio que se desee promover. De esta manera, es necesario considerar estas cuestiones e incorporar a las matrices tradicionales de pensamiento orientadas a cuestiones duras de administración, el componente subjetivo relacionado a la violencia y las etiquetas que padecen los empleados públicos.

En este momento de pandemia, y pensando en la nueva reestructuración de los trabajos de la administración pública, es necesario comenzar a revalorizar estos aspectos blandos de la organización para poder trabajarlos acompañados de políticas de involucramiento del personal en las políticas públicas. Creo que es un momento de oportunidad para no desaprovecharlo.

Bibliografía

- Crozier, Michel (1969a). *El Fenómeno Burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocrática de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*. Volumen 1. Buenos Aires: Amorrortu Ediciones.
- Felcman, Isidoro y Blutman, Gustavo (2011). *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Primera Edición. Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://www.saludcolectiva-unr.com.ar/docs/SC-244.pdf> Fecha de consulta: 21/04/2020.
- Gamón, Maris Telma (2015) *8 años de Gestión (2007-2015)*. Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública. Resistencia, Chaco.
- Guardo, Enrique (2013) “La gestión de los Recursos Humanos en las organizaciones públicas. Gestión de personas por competencias”. En Krieger, Mario J. (Dir.) *Estado y Administración Pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. (Pp.409:437) Buenos Aires: Errepar.
- Iacoviello, Mercedes, Zuvanic, Laura, Tommasi, Mariano (2003) “El Servicio Civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje”. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Córdoba, 27 al 29 de noviembre.
- Krieger, Mario J. (2013) “Los modelos de gestión pública”. En Krieger, Mario J. (Dir.) *Estado y Administración Pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. (Pp.187-211) Buenos Aires: Errepar.
- Krieger, Mario J. (2015) “Los grupos y los equipos en las organizaciones públicas”. En Krieger, Mario J. (Dir.) *Sociología de las Organizaciones. Desarrollo y Comportamiento Organizacional. Diagnóstico e intervención*. (Pp.391-426) Buenos Aires: Errepar.

Tesoro, José Luis (1997) “La cuestión de los recursos humanos en los entes residuales del Estado”. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie I. Buenos Aires.

Documentos oficiales

Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo. Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Bolivia, 14 y 15 de noviembre.

Gobierno de la Provincia del Chaco (2015) Lineamientos Plan de Gobierno de la Provincia del Chaco 2015-2019. Resistencia: Autor. Disponible en <http://comunicacion.chaco.gov.ar/identidad/descargas/Lineamientos-para-el%20Plan-de-Gobierno%202015-2019.pdf> Fecha de consulta: 02/02/2018.

Declaración de Santo Domingo, IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana, 27 y 28 de junio de 2002.

Consejo Federal de la Función Pública, Comisión de Empleo Público y Carrera. (2013). El Empleo Público y la Negociación Colectiva en el Estado Argentino. Buenos Aires: Autor.

Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados del Gobierno de la Provincia del Chaco (1996). Plan de Desarrollo Integral del Chaco. Resistencia: Autor.

Normativa consultada

Nacional

Constitución Nacional de la República Argentina (1994).

Decreto Nacional N° 434/16 Plan de Modernización del Estado.

De la Provincia del Chaco

Constitución Provincial de la Provincia del Chaco (1994).

Ley N° 292-A (Antes Ley N° 2017) “Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial”.

Ley N° 196- A (Antes Ley N° 1276) “Escalafón General”.

Ley N° 1767-L (Antes Ley N° 6421) “Negociaciones colectivas en el Sector Público”.

Ley N° 3203-A Simplificación y Modernización de la Administración.

Decreto N° 230/07 “Crea el Comité Ejecutivo de Fortalecimiento y Modernización del Estado”.

Decreto N° 2485/08 “Procedimiento trámite jubilatorio”.

Decreto N° 2130/09 “Crea Oficinas de Asistencia a la Unidad de Ordenamiento y Supervisión de Adquisiciones y Contrataciones (UOSAC)”.

Decreto N° 348/08 “Censo de Empleado Público”.

Decreto N° 2773/08 “Régimen para el diseño y la evaluación de las estructuras organizativas”.

Decreto N° 1096/11 “Régimen complementario para la creación y/o modificación de estructuras orgánicas”.

Decreto N° 1618/10 “Régimen de concursos en los distintos niveles de la organización”.

Resolución de la Secretaría General de Gobierno y Coordinación N° 340/18 “Declara en emergencia administrativa a la Dirección General de Recursos Humanos”.