



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA

CARRERA: ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

TESINA

EMPLEO PÚBLICO

RAIGAMBRE CONSTITUCIONAL

Y

***REALIDAD DE LOS RECURSOS
HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA NACIONAL.***

***PROYECTO DE FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL***

“REPERF-POSTULA”

ALUMNA: Dra. MIRTA G. GRAIÑO

2014

ÍNDICE TEMÁTICO

1. Resumen Ejecutivo.
2. Introducción.
3. Definición del Problema de Investigación.
4. Justificación - Fundamentación - Trascendencia del Tema.
5. Hipótesis.
6. Estrategia Metodológica.
 - Enfoque - Alcance – Diseño - Delimitación del Campo Espacial y Temporal.
 - Técnicas de Contrastación de la Hipótesis.
7. Objetivos:
 - A.- Objetivo Específico.
 - B.- Objetivos Generales.
8. Diagnóstico.
9. Antecedentes Normativos.
10. Encuadre Normativo.
11. Régimen de Empleo Público como Política Pública.
12. Marco Teórico.

13. Plan de Mejora.

I. Presupuesto previo al Diseño e Implementación de “REPERF-POSTULA”.

II. Proceso de Construcción del “Registro de Perfiles”.

II.1.- Sub-proceso “Diseño de Perfiles”.

- Método a aplicar al Sub-proceso “Diseño de Perfiles”.
- Conformación del “Órgano Certificante de Perfiles”.
- Recaudos de objetividad y transparencia.

14. Conclusiones.

15. Citas Bibliográficas.

16. Bibliografía.

RESÚMEN EJECUTIVO

En el actual contexto, inmerso en una realidad de creciente complejidad y permanente cambio, la efectividad de las organizaciones se funda, más que nunca antes, en el valor agregado y en el involucramiento de quienes asumen el carácter de servidores públicos, como factor crítico.

Tal escenario impuso el diseño de regímenes de carrera distintivos de las especificidades del personal, en base a la trayectoria de los puestos de trabajo desempeñados, como elemento objetivo.

No obstante, tal como se señalará en los sucesivos acápite de la presente Tesina, la realidad ha puesto de manifiesto inconsistencias normativas, carencias de reglamentación y distorsiones respecto al “deber ser” marcado constitucional y legalmente, en razón de factores políticos, culturales y/o sociológicos.

Se impone, pues – tal como se señalará en las páginas siguientes - la necesidad de articulación de mecanismos que, dentro del marco de la normativa vigente, permitan “operacionalizar en el plano de la agencia” los postulados de la Carta Magna y de las normas regulatorias del “Régimen del Empleo Público”.

Una nueva sinergia debe asegurar los valores de “transparencia”, “idoneidad” e “igualdad de oportunidades”, conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional; y, la profesionalización de la Administración, cualquiera fuera el origen y/o modalidad de inserción laboral en su órbita.

En consecuencia, tras pasar revista al marco teórico y a los antecedentes que, a criterio de la suscripta, precedieron la adopción de la normativa vigente, se formulará una propuesta de fortalecimiento tendiente a la reingeniería de procesos en la materia, mediante la implementación de un “REGISTRO DE PERFILES y CIRCUITO DE INFORMACIÓN DE POSTULACIONES” (REPERF-POSTULA), a efectos de “visibilizar” las competencias y aptitudes laborales. Ello, de modo que, esta herramienta y la adopción de un complementario protocolo para la toma de decisiones relativas a movilidad, permuta, transferencia o traslado del personal, puedan officar de eficaces mecanismos. Todo ello de conformidad a las necesidades institucionales, competencias, capacidades y avances curriculares de los agentes, de modo que pueda optimizarse el Sistema de Gestión de Recursos Humanos y, a su vez, el itinerario de carrera laboral del agente, redundando esto en “beneficio de la Organización como un todo”.

2

INTRODUCCIÓN

En un contexto de gobernabilidad democrática, la tarea de modernizar la gestión estatal implica adecuar las estructuras del aparato público a las actuales exigencias de transformación y dinamismo del Estado orientado hacia estrategias de desarrollo.

Su legitimidad yace en el logro del equilibrio estratégico entre las iniciativas de modernización, encaradas con vistas a adaptar los poderes públicos al cambio constante; y, la mayor complejidad del funcionamiento gubernamental, en los ciclos de las políticas públicas. Asimismo, radica en la necesidad de adecuación de la capacidad del Estado para dar respuesta a las necesidades y demandas sociales “operacionalizando” los enunciados constitucionales.

Se impone, pues, contar con políticas de empleo que conviertan a la Administración en un espacio de desarrollo profesional, con vistas a sumar el compromiso de sus trabajadores a los objetivos de la organización, debiendo esto redundar en la mayor calidad de la gestión.

En este sentido, el segundo Convenio Colectivo de Trabajo General, en 2006, proclamó el desarrollo de regímenes de carrera, comprometiendo al Estado a desarrollar espacios laborales sin discriminación, con igualdad de trato y de oportunidades.

Este contexto otorga trascendencia al concepto de aprendizaje de las organizaciones. La innovación y la reingeniería tendientes a la mejora continua operan como sistema abierto, siendo las propias instituciones las que deben construir su alcance. La calidad de los resultados depende, cada vez más, de la eficaz articulación entre los sistemas tecnológico-organizativos y el desarrollo humano acompañado de más autonomía en el desempeño de las tareas.

Resulta estratégico, pues, focalizar en sistemas organizacionales basados en procesos de formación, capacitación, y experiencia tipificados en competencias claves. Ello, por constituir la “competencia del factor humano” para el logro de los objetivos institucionales, el activo más importante de la organización.

Se hace preciso, entonces, orientar las políticas de formación, selección e inserción de personal, hacia el enfoque de las competencias con fundamento en el criterio de "pertinencia"; propiciando la convergencia entre ellas. Ello, con vistas a la acorde inserción y el desempeño en un puesto de trabajo conforme a éstas, en un marco de más eficaz y eficiente Gestión de los Recursos Humanos en la A.P.N.

La organización efectiva es aquella que logra coherencia entre sus componentes. El "capital humano" es un pilar clave en la calidad de las instituciones. Se pone de manifiesto, pues, la necesidad de fortalecimiento de la gestión del empleo público, incorporando al planeamiento estratégico de las organizaciones mecanismos que permitan poner en valor y **"visibilizar las capacidades y potencialidades del capital humano"**, a través de **"herramientas tendientes a su optimización"**.

3

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Las políticas de Empleo Público, insertas en urgencias político-económicas y contextos de fuerte ajuste fiscal, han propiciado que en la praxis el Estado empleador, a través de diversas modalidades contractuales, incurriera en desvíos desnaturalizando figuras jurídicas tipificadas legalmente, de modo lindante con situaciones de "fraude" a las mismas normas que debería preservar.

La relativización de los principios constitucionales en la materia y la discrecionalidad en la incorporación y gestión de los Recursos Humanos han sido una regla que se extiende hasta la actualidad.

Se transgrede, de este modo el principio de "idoneidad" como requisito de acceso al empleo público, ya que -en general- no se cumplen recaudos tendientes a garantizarlo (ni en forma previa a la contratación, ni tampoco de modo concomitante al desempeño) para meritar dicha exigencia constitucional.

Se desvirtúan, de igual modo, los derechos a la "estabilidad", a "igual remuneración por igual tarea" y, en definitiva, el principio cardinal de "igualdad ante Ley".

La imposibilidad de acceso por las vías de selección legalmente establecidas, debido al permanente congelamiento de vacantes, ha motivado el crecimiento exponencial de contrataciones, en ocasiones disfrazadas de locación de obra o servicios mediatizadas a través de universidades, consejos profesionales u otros entes, sin criterios de homogeneidad y sin importar -una vez formalizado el contrato- qué tareas realiza el agente, ni la subsistencia de la necesidad de éstas a través del tiempo. Este proceso ha enquistado inequidades, ineficiencias y escasa transparencia en los mecanismos de incorporación y gestión de los recursos humanos. En muchos casos, asimismo, perviven estructuras organizativas superadas, con ausencia de designaciones para cubrir los cargos de jefes de Departamento, carencia de estructuras formales y de designaciones de cargos inferiores, falta de concursos y cursos-concursos para regularizar el ingreso a la Planta Permanente del "personal precarizado".

Se hace precisa una re-ingeniería basada en herramientas tendientes a la conformación de un Estado moderno, eficiente y equitativo; y, a la plena democratización de las relaciones laborales en la A.P.N. Se impone, pues, la

evolución hacia un plexo normativo-procedimental, procesos, mecanismos y herramientas que propicien una nueva cultura organizacional.

Los principios contenidos en las Leyes 24185/92, 25.164/99; y en los decretos 214/06 y 2098/08, homologando este último el Convenio Colectivo Sectorial del personal del SINEP, aún hoy colisionan con la realidad de las estructuras presupuestarias y de gestión del personal de los organismos y de las de los órganos rectores; como así también, con los hábitos y la cultura organizacional de los ámbitos públicos.

La vía de las Convenciones Colectivas (por actividades, organismos o jurisdicciones), a través de estatutos igualitarios conforme a la "realidad objetiva-sustancial" de las tareas desempeñadas (para los distintos status jurídicos que coexisten en un mismo ámbito laboral), parecería ser un procedimiento normativo idóneo para la equiparación de derechos y la garantía de acceso igualitario al desarrollo de la carrera administrativa; tendiente a la profesionalización de la A.P.N. y a la consiguiente calidad de gestión.

Sin perjuicio de esto, es preciso promover políticas de fortalecimiento de la gestión del empleo público, a través del diseño de herramientas claves, para **"operacionalizar" en el nivel de la "agencia" la construcción de "institucionalidad estatal"**, a través de la **"optimización de las competencias"**, **"compromiso y responsabilidad"** de sus **Recursos Humanos**. En este sentido se orienta la presente tesina.

4

JUSTIFICACIÓN, FUNDAMENTACIÓN Y TRASCENDENCIA DEL TEMA PLANTEADO.

La trascendencia del tema radica en que la “Democracia” y el “Buen Gobierno” deben sustentarse en una “Función Pública” competente calificada por las habilidades, capacidades y vocación de servicio de los servidores públicos. Ello, por constituir ésta el escenario donde se articulan los objetivos de las políticas públicas, sustentadas en la legitimidad democrática de los gobiernos, con el sistema administrativo del Estado. La gestión de los Recursos Humanos debería, pues, ser pilar de apoyo del éxito de las políticas y de las competencias, constituyendo un factor clave en el desarrollo organizacional.

La implementación del proyecto de mejora propuesto procura officar de herramienta orientadora para la eficaz gestión y asignación del capital humano a las distintas áreas de competencia (conforme a las necesidades de la organización y a las legítimas expectativas de desarrollo y progreso profesional del agente), en atención al perfil de que se trate; y, asimismo como pauta orientadora de criterios de evaluación de desempeño, de políticas de capacitación y de formación continua, tendientes a la profesionalización de la función pública.

Lleva mucho tiempo formar un técnico en capacidades específicas (con las genéricas debería ya contar a su ingreso). La forma actual de organización del

trabajo y la escasa “visibilidad” de las “concretas y potenciales competencias” (más allá de su puntual área de desempeño), por un lado limitan su optimización y - por otro - provocan eventual dispendio de capacidades, en razón de la ausencia de políticas orientadas al reconocimiento de saberes y de calidad de desempeño.

Existe precarización laboral y personal sub-utilizado en sus capacidades, habilidades y competencias, a raíz de la carencia de mecanismos tendientes una eficaz inserción conforme a la tipicidad de los perfiles. Esto provoca desmotivación y deterioro del clima laboral, poniéndose de relieve la necesidad de generar más capacidad institucional.

Las potencialidades del Estado y las de sus agentes tienen una misma raíz, debiendo optimizárselas. La gestión pública debe sustentarse en los valores del orden constitucional y en la independencia profesional del servicio civil, para preservar la continuidad no partidista de las políticas públicas.

5

HIPÓTESIS

El diseño e implementación, por jurisdicciones, de un **“Registro de Perfiles de Competencias y Capacidades”**; con su correlativo **“Circuito de Información sobre Propuestas de Postulaciones”**, conforme a un protocolo de actuación transparentemente consensuado (para la eventual cobertura de puestos de

trabajo en condiciones de vacancia o re-diseño) como mecanismo de interconexión entre las distintas áreas, podría officiar de núcleo estratégico dador de valor agregado a la capacidad institucional. Ello, por cuanto tales articulaciones actuarían “visibilizando” las aptitudes del capital humano; y, neutralizando mecanismos distorsivos existentes en la organización, con vistas a la más eficaz planificación estratégica de los recursos humanos.

Ello, con el objeto de desincentivar conductas clientelares, ilegítimas, y/o ineficaces, poniendo en foco la mayor transparencia, imparcialidad, legitimidad y honestidad de los procesos decisionales relativos a la incorporación de personal, a efectos de la optimización institucional.

Asimismo, permitiría articular una matriz objetiva para la implementación de programas de capacitación y desarrollo, que vigoricen a la institución en el desempeño de sus funciones, incentivando la sensación de pertenencia, reconocimiento y autonomía del personal.

Esta dinámica procuraría una estrategia gradual orientada a la gestación de un nuevo contrato psicológico y una nueva cultura organizacional que, tomando como pilar la formación continua del personal impactaría positivamente en la mejora del desempeño político- institucional de las organizaciones.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Enfoque - Alcance – Diseño - Delimitación del Campo Espacial y Temporal.

Adoptando un enfoque **cualitativo**, de alcance **descriptivo transversal**, con **diseño interpretativo** no experimental, se circunscribe el campo temporal de la temática analizada tomando como punto de partida la fecha de puesta en vigencia del Sistema Nacional de Empleo Público (aprobado por el Decreto. 2098/08), con proyección hasta la actualidad.

El análisis y la propuesta de mejora se focalizan en el colectivo integrado por la totalidad del personal incorporado a las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8° de la “Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Estado”, que se encuentran bajo la órbita de aplicación del Régimen de S.I.N.E.P., sin distingo alguno en razón de la modalidad jurídica de incorporación a dichas dotaciones.

Técnicas de Contrastación de la Hipótesis:

Se han considerado las síntesis de estudios muestrales elaborados por la Oficina Nacional de Empleo Público (“Estudios 2011/2012” -últimos publicados en su página web: www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/docs...-, referente al Área Metropolitana como muestra más relevante), sobre aspectos significativos de las

condiciones, cultura y clima laboral, del personal de la Administración Pública Nacional comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General Decreto N° 214/06.

Unidad de análisis-diseño muestral:

Siendo el “empleado público” la unidad de análisis, tales sondeos han tomado como marco de muestreo la información proveniente de los datos suministrados por las jurisdicciones y entidades para atender el proceso de re-encasillamiento para el personal de SINEP Resolución SGP N° 79/08); y, al Registro Central de Personas Contratadas bajo relación de dependencia laboral (Resolución SGP N° 48/02 y Resolución SGP N° 48/08 y sus respectivas modificatorias), administrados por la OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO de la SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO de la SECRETARÍA DE GABINETE de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS.

Para el personal no comprendido en el SINEP, la ONEP recurrió a la información que le fuera proporcionada a partir del requerimiento cursado por Nota del titular de la ex SECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA a las autoridades de las dependencias.

7

OBJETIVOS

A.- OBJETIVO ESPECÍFICO:

- Propiciar una política de fortalecimiento para la Gestión de los Recursos Humanos, tendiente a una re-ingeniería de procesos y a un protocolo para la toma de decisiones relativas a la empleabilidad, intercambiabilidad, movilidad

(horizontal –vertical) y desarrollo del personal, a través de la “visibilización de sus competencias”, mediante la implementación del **“Registro de Perfiles y Circuito Informativo de Propuestas de Postulaciones” (REPERF-POSTULA)**.

B.- OBJETIVOS GENERALES:

- Contribuir al resguardo del orden jurídico constitucional en relación a los regímenes en que se insertan los recursos humanos que prestan servicios en la órbita de la A.P.N., propiciando una Administración Pública fortalecida en la carrera profesional y en el correspondiente desarrollo de competencias, enraizadas en el verdadero concepto de “servidor público”.
- Contribuir al fortalecimiento del empleo público a través de la plena aplicación de SINEP, conjuntamente con su normativa reglamentaria y complementaria; y, del reconocimiento de igualdad de oportunidades y de trato a la totalidad del personal que reviste en la A.P.N., a través de la vía de la negociación colectiva; partiendo de una definición amplia del concepto de “empleado público”.
- Contribuir a la mejora de la calidad institucional de las organizaciones públicas en atención a los nuevos roles a asumir por el Estado, a través de la reformulación de la Gestión de los Recursos Humanos. Ello, en el debido marco de resguardo de los principios constitucionales de “idoneidad” y de “igualdad de oportunidades”, como requisitos de acceso a la función y a la promoción en la carrera; meritando competencias, y calidades de desempeño.
- Propiciar un modelo de gestión integral tendiente a alinear los objetivos organizacionales, su misión, visión y plan estratégico, orientados a las políticas públicas que le competen, con los procesos de desarrollo y gestión de los

recursos humanos; haciendo participativos y operativos sus ejes estratégicos a toda la pirámide organizacional.

- Propiciar un cambio de cultura organizacional, orientado a la implementación de políticas públicas sustentadas en la responsabilidad social que al Estado compete, con vistas a la satisfacción de demandas y necesidades de la sociedad, de modo eficaz y eficiente; buscando el desarrollo equilibrado en el conjunto del aparato estatal.
- Resaltar la relevancia de la consigna planteada por la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública en torno al desarrollo de Directorios de Competencias Organizacionales, para la más flexible y eficaz Gestión de los Recursos Humanos, garantizando su empleabilidad, intercambiabilidad, movilidad horizontal y vertical; su más específica capacitación, la certificación de competencias y el estímulo a la superación cualitativa-cuantitativa de aquellos.

8

DIAGNÓSTICO

Si bien, tal como señalan Mario Krieger y Liliana González: “El Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo

Público incorpora el sistema de gestión por competencias del Personal Público”, en la realidad de las estructuras administrativas actualmente aún no se ha visto cristalizado fácticamente el nuevo modelo de gestión de la carrera. (1)

No obstante haberse impuesto la tendencia a ir ampliando el rango de derechos de los trabajadores transitorios, aún no se han podido resolver las distorsiones que este paralelismo de modalidades instaló en las organizaciones. La ausencia de la institucionalización en forma masiva, objetiva y periódica de los procesos de selección concursales para la cobertura de cargos, torna el postulado de la “carrera administrativa” en una entidad ficcional.

Año tras año la Ley de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional, condiciona la cobertura de vacantes de cargos de planta permanente supeditándolos a la decisión fundada del Jefe de Gabinete de Ministros; verificándose, pues, un progresivo desequilibrio entre la dotación y las necesidades de servicio. Este mecanismo pone a la Administración en la necesidad de recurrir a modalidades contractuales alternativas, desvirtuando el tope impuesto por el art. 156 del CCTG 214/06, en cuanto a que el personal no permanente no deberá superar un porcentaje de más del 15% del permanente (conf. art. 9, Anexo Ley 25.164).

Por otra parte, los nuevos roles y competencias asumidos por el Estado trajeron aparejada la necesidad de fortalecer sus estructuras organizativo-funcionales, por no poder responder las dotaciones hasta entonces existentes a las nuevas necesidades del accionar público.

A pesar del tiempo transcurrido desde la entrada en vigencia del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial “SINEP”, existen aún varias cláusulas convencionales carentes de reglamentación. Tampoco se han establecido los nomencladores de puestos y de identificación de tareas tipificando las

competencias y directrices de los procesos de selección, capacitación y evaluación del personal.

Lo expuesto en la reseña precedente ha propiciado prácticas clientelistas, corrupción e ineficiencias.

Asimismo, deben señalarse como limitaciones/al alcance y a la posibilidad de plena concreción de SINEP, factores que devienen de determinantes políticos y culturales, tales como: el riesgo de resistencia institucional al cambio (latente frente a toda pretensión innovadora) ínsita en la cultura de las organizaciones; como así también, el desinterés del funcionario político no comprometido con la historia institucional ni laboral del agente; motivaciones partidarias y/o clientelares, etc.

De la relación de antecedentes y del diagnóstico precedente se advierte la vacancia de herramientas y procedimientos claves que permitan articular, “operacionalizar” a nivel de la agencia y dinamizar los postulados proclamados por la normativa citada.

9

ANTECEDENTES NORMATIVOS

Como reseña de las normas que -en nuestro país- precedieron al actual Régimen de la Función Pública debe señalarse:

- Decreto 9530/58: aprobó el Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional;
- Decreto 1428/73: aprobó el nuevo Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional;
- Decreto 993/91: Instituyó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, promoviendo el reordenamiento escalafonario, conforme a los principios del “mérito, capacitación y sistemas objetivos de selección y productividad” como fundamento para el ingreso y el progreso de los agentes públicos en la carrera administrativa.
- Ley 24.185/92: Estableció las disposiciones por las que se regirían las negociaciones colectivas a celebrarse entre la Administración Públicas y sus empleados.
- Decreto 66/99: homologó el Primer Convenio Colectivo de Trabajo General entre el Estado empleador y los sectores gremiales.
- Ley 25.164, Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.
- Decreto 214/06: Homologó el Convenio Colectivo de trabajo General.
- Decreto 2098/08: Homologó el Convenio Colectivo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).

Por otra parte, la facultad de la Administración Pública Nacional para disponer un régimen de locación de servicios personales destinados a desarrollar estudios, proyectos y/o programas especiales, sienta sus bases en la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto N° 11.672. El Decreto N° 92/1995 reguló en un primer momento dicho régimen, siendo sustituido luego por el Decreto N° 1.184/2001 y posteriormente por el Decreto N° 2.345/2008.

Ante la dificultad de cobertura de vacantes, como solución de corto plazo, fue inevitable el incremento de personal contratado y la proliferación de modalidades contractuales sin relación de dependencia laboral, reflejándose una tendencia hacia la flexibilización laboral inspirada en los 90.

En este contexto, el Decreto 1.184 del 25 de septiembre de 2001 dispuso la expresa limitación a la contratación de personal administrativo, facultando solo su renovación al personal existente al 30 de junio de 2001, de modo que se fuese extinguiendo paulatinamente ese tipo de contrataciones (cfr. 4º Considerando y Artículo 9º). Una de sus metas la constituyó el concentrarse en la contratación de servicios profesionales -tal como suponía la facultad delegada- para lo cual además se regulaban honorarios, cantidad de contratos y otras previsiones presupuestarias.

En 2002, mediante la habilitación de la modalidad de contratación prevista en el Artículo 9º del Anexo de la Ley N° 25.164, se dictó la Resolución de la ex Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros N° 48 del 30 de diciembre . Se retomó con ella la utilización de un régimen de contrataciones de personal laboralmente dependiente por tiempo determinado, retribuyéndoselo de modo equiparado al sueldo del personal de carrera, en lo relativo al nivel escalafonario, en función de la prestación contratada. Por imperio de la Ley N° 25.164, también se lo equiparó, según la acreditación de su experiencia laboral pertinente, al valor del grado escalafonario a razón de 36 meses por cada grado a equiparar. Se inició con ello un proceso tendiente a morigerar las distorsiones imperantes en materia de empleo público.

10

ENCUADRE NORMATIVO

Integran el marco legal en que debe encuadrarse y compatibilizarse -mediante armónica integración- el presente proyecto de mejora, las siguientes normas:

- Convenio Colectivo de Trabajo General del Sector Público Nacional (decreto 214/06);
- Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164.
- Decreto Reglamentario 1421/02.-
- Estatuto de Adscripción Decreto N° 639/02.
- Resolución SGP N° 48/02 y modificatorias (Registro Central de Personas Contratadas bajo dependencia laboral).
- Resolución Conjunta SGP-SSP-SH-MECON N° 17/02 (R.C.P.C. sin dependencia laboral).
- Resolución Conjunta SGP-SSP N° 81/08.
- Resolución de la Subsecretaría de la Gestión Pública Nro. 15/2005.-
- Convenio Colectivo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de empleo Público (SINEP), homologado por Decreto 2098/08.
- Resolución 105/2010 de la Secretaría de la Gestión Pública.
- Resolución 56/2010 de la Secretaría de la Gestión Pública (Ref. Sistema de Información para el Control del Registro y Actualización de los cargos y Contratos desempeñados por Personas Discapacitadas en la Administración Pública Nacional).
- Ley 25.236 de Protección de Datos Personales.
- Todas aquellas normas modificatorias y/o complementarias de las enumeradas ut-supra y/o aquellas que las sustituyan.

11

El Régimen de empleo público **como política pública**

Dicho Régimen, diseñado esencialmente en base al plexo normativo configurado por la Constitución Nacional, en sus artículos 16 y 14bis, reposa sobre los pilares de aquello que los autores en doctrina han dado en llamar “Profesionalización del Empleo Público”. Las normas que actualmente, en interrelación sistémica, le otorgan sustento –tal como se ha referido- son: Ley Marco del Empleo Público Nacional Nro. 25.164 y su Decreto Reglamentario 1421/02; la Ley 24.185 de Negociaciones Colectivas; el Convenio Colectivo de Trabajo General homologado por Decreto 214/06; y, el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto 2098/2008 .

Dicha normativa básica ha sido enriquecida por sucesivas normas complementarias, a través de un proceso de evolución e integración de los subsistemas en ella contenidos. En opinión de la suscripta, **dicha evolución podría ser encuadrada en las bases conceptuales del paradigma propio del “Constructivismo”**.

En efecto, el Sistema ha sido abordado como una interrelación de procesos sujetos a integración y sucesivas correcciones, tendientes a la transformación en

una nueva realidad institucional y social, con énfasis en la interrelación entre la satisfacción de las necesidades societales y el rol de gestión de lo público.

Se procura así cierta superación del marco referencial propio de la "maquinaria racional-legal-neutral-instrumental weberiana". Se intenta que los sistemas organizacionales constituyan soportes de la eficiencia de los procesos de gestión pública a través del desarrollo de competencias integrales en los agentes para el mejoramiento de los procesos sustantivos.

El Convenio Colectivo Sectorial aprobado por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nro. 2098/08 ha sido el contexto normativo y la tecnología, que otorga marco institucional a los procesos de negociación de los actores respecto al diseño de las transformaciones. Se trata de una matriz inicial que está sujeta a evolución y adaptaciones. El mismo Convenio establece que podrá ser modificado (confrontar punto "g" del Acta-acuerdo celebrada el 05/09/08). Por otra parte queda a expensas del Poder Ejecutivo la "operacionalización" y reglamentación de muchos de sus postulados. Tal como se ha visto a lo largo de la vigencia del Convenio Sectorial, han sido las diversas Resoluciones de Jefatura de Gabinete de Ministros las que han fijado el punto de inicio a las consignas pautadas convencionalmente (Ej.: la implementación de "TRAMOS"). Si bien la voluntad negociadora del Estado ha plasmado a través del instituto convencional un importante avance "tendencial", aún no han podido resolverse las ineficiencias y arbitrariedades que genera el paralelismo de modalidades laborales hacia el interior de las organizaciones. La ausencia de implementación plena de los procesos de selección torna a la carrera administrativa en una realidad ficcional.

Es preciso instalar de modo generalizado una cultura de "concursos" que responda a una carrera de crecimiento vertical conforme a las exigencias del mérito y la calidad de la gestión pública. Ello, en el marco de un instrumental de planificación de necesidades cualitativas y cuantitativas de las organizaciones,

que oriente los procesos de capacitación de las dotaciones, en un transparente contexto organizativo de gestión de los recursos humanos.

Las políticas públicas se desarrollan en una arena de conflicto político entre diversos actores sociales, con distintos intereses y agendas.

La definición de qué cuestiones entran en la atención de las agendas estatales y qué enfoque de problematización y de modalidad de solución se adopte respecto a esa realidad, es fruto de una relación de fuerzas; la faz de neutralidad que compete al Estado está atravesada por dicha relación y por las mismas contradicciones de la sociedad.

El enfoque dado al “proceso selectivo de problematización” del tema que nos ocupa, como objeto de intervención, fue definido dentro de un limitado y sesgado radio, sin mensurarse la plena dimensión de aquel ni la totalidad de sus eventuales impactos futuros.

La construcción de esa “problematización” se basó en la discrepancia ideológica respecto a la aquella en que se basaba el esquema normativo preexistente, de matriz eminentemente autoritaria; y, en la incapacidad de la obsoleta estructura burocrática para hacer frente a los nuevos requerimientos de la sociedad y del Estado.

Se logró un entramado jurídico superador de la precedente Ley 22.140, caracterizada por un enfoque estatutario unilateral encuadrado en el contexto de la Doctrina de la Seguridad Nacional.

A través de SINAPA/SINEP se instituyó un “discurso” performativo de una realidad que pretende ser superadora en la Administración Pública.

El enfoque se encuadró, entonces, sobre un “recorte de la realidad” adoptándose un criterio de intervención atinente a causas superficiales inmediatas, en un marco de culturas institucionales resistentes al cambio, limitación de recursos y rigideces presupuestarias.

La definición del problema debió partir de la identificación veraz de aquello que la Administración pública es en la praxis, a través de un exhaustivo y objetivo

estudio de las causas profundas de sus ineficiencias, del análisis plural de factores y de sus escenarios, con visión política arquitectónica.

Dependerá de la existencia de voluntad política la implementación de la totalidad de los mecanismos articulados en el Convenio (tales como el Régimen de Concursos, Nomencladores y Directorios de Competencias, etc.), cerrando el hiato entre el discurso tendiente a una “Administración Profesionalizada y Eficiente” y la relativa virtualidad de muchas de las “acciones remediales” incorporadas en aquel. Una visión pragmática impone considerar la dicotomía “política-Administración”, teniendo presente que convertir una política pública en acción constituye un fenómeno dinámico en el cual resulta esencial la capacidad del aparato burocrático para llevarla a cabo, como expresión genuina del interés colectivo.

Los nuevos roles asumidos por el Estado, materializados en nuevas formas organizativas de intervención en la economía y en la sociedad, imponen el fortalecimiento de la gestión del “empleo público” con vistas al más eficaz desarrollo de políticas públicas enmarcadas en el paradigma de gobernabilidad democrática.

12

MARCO TEÓRICO

- *Estado Constitucional de Derecho.*

La Investigación se encuadra en el marco jurídico-socio-político del “Estado Constitucional de Derecho”. En dicho contexto, la estructura de la Administración Pública Nacional está concebida como manifestación operativa de la forma de gobierno Representativa, Republicana y Federal, proclamada por el artículo 1º de nuestra Carta Magna. Ella dimana de la soberanía del Pueblo, considerándose que es éste el que gobierna a través de sus representantes, conforme establece el art. 22, C.N.

Así pues, compete al Poder Ejecutivo, en cabeza del Presidente de la Nación, conducir la Administración General del país, a efectos de la ejecución de los programas de gobierno (conf. art. 99, inc. 1º, C.N.).

La debida subordinación de los órganos y organismos encargados de su aplicación, debe manifestarse a partir del “Principio de Jerarquía”, por el cual la toma de decisiones desciende escalonadamente desde la cúspide de la organización central, hacia las jurisdicciones subordinados, conforme al principio de “legalidad republicana”.(2) El desempeño de la gestión pública constituye el escenario donde se articulan los objetivos de las políticas sustentadas en la legitimidad democrática del gobierno con el denominado “aparato administrativo del Estado” (3). En este encuadre, una orientación política con legitimidad, a través de sus cuadros, asume la conducción de los distintos organismos, por mandato superior, a efectos de dar concreción al plan de gobierno.

- *Administración Pública Nacional.*

El cuerpo de la Administración Nacional se encuentra integrado, por una estructura de especificación de derechos, deberes y exigencias, caracterizada por la estabilidad en la función, por el de espíritu de cuerpo, la formación continua, principios y valores más o menos permanentes (4). Su soporte normativo –tal como se ha dicho ut-supra- está constituido por la Ley Marco de Empleo Público Nro. 25.164, su decreto reglamentario 1421/02, y el Convenio

Colectivo General para la A.P.N. aprobado por Dcrto. P.E.N. 214/02. Gran parte de la A.P.N. se encuentra, asimismo, encuadrada en el Régimen del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) homologado por Dcrto. P.E.N. 2098/08. (5) Su organización se encuentra influida y direccionada por reglas y necesidades políticas. (6).

En este sentido, al Presidente, como Jefe de Gobierno y de la Administración, se le reconoce la facultad de nombrar, por sí, a los Ministros y agentes que superan la categoría de empleados de ésta. "El Poder Ejecutivo de la Nación tiene atribuciones para nombrar a su personal - salvo que la Constitución establezca otro tipo de regulación - conforme al art. 99, inc. 7°. Al Jefe de Gabinete de Ministros le compete efectuar los nombramientos de los empleados de la Administración, excepto los que resulten de competencia del Presidente (art. 100, inc. 3°)" (7). Si bien a partir del Decreto 993/91 se estableció la exigencia de acceso por concurso para cargos de Director y Subdirector, en la Administración Pública Nacional, han existido tan sólo algunos atisbos de cumplimiento de tal requisito. La facultad organizativa depositada en el Poder Ejecutivo, reside en la necesidad de lograr una cohesión interna en las líneas directrices de la gestión, a efectos de la posible concreción de los programas de gobierno, con vistas al logro del bienestar general.

La Administración Pública es un fenómeno complejo, tanto en virtud de su dimensión, pluralidad institucional, heterogeneidad de fines (siempre dirigidos al bien común), como por la presencia del elemento político en el seno de la organización. Es la regulación jurídica la que otorga validez a su actuación.

Se llegó a sostener la necesidad de separar la política de la Administración en relación a la problemática planteada por la organización burocrática y la democracia liberal, a partir de la diferenciación de quienes se desempeñaran en uno u otro ámbito.

Según sostiene Bianchi (8) "la Administración Pública es la organización y estructura que comprende a los órganos administrativos y entes con

personalidad jurídica ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo, con prescindencia del criterio doctrinario que se aplique para definir las funciones estatales”.

La teoría burocrática de Weber propugna un mecanismo de dominación jerárquico basado en el conocimiento, alta racionalización en la estructura, delimitación de cargos, funciones y responsabilidades, estructuras (superioridad y subordinación), tareas regulares, continuas, estables, competencias definidas, etc. Esto es, en una relación social en la que el orden se mantiene toda vez que se garantiza la conducta de un aparato administrativo; relación que se legitima cuando es acorde a derecho. Sin embargo, este modelo presentó disfunciones debido a la falta de adaptación de las organizaciones administrativas a los cambios.

Este diseño es el que se advierte, pese a las modificaciones sufridas, como sustrato en la estructura administrativa de la Argentina.

La Administración Pública en tanto “organización burocrática profesionalizada” en sí misma, carece de legitimidad propia, estando esencialmente subordinada, en cuanto a su estructura y funcionamiento, a las “instituciones políticas, representativas”. Schweinheim ha destacado la relevancia de una “institucionalidad administrativa republicana” (9).

Los funcionarios políticos, encuadrados en posiciones de mayor jerarquía en las organizaciones públicas, lideran el flujo de información hacia niveles inferiores, y el diseño de políticas tendientes a la satisfacción del electorado, construyendo bases propicias al desarrollo de su carrera.

Sus caracteres distintivos respecto al resto del colectivo que integran las dotaciones de las organizaciones públicas radican en los mecanismos de elección o nombramiento, en la incorporación o no a la estructura sujeta a la carrera administrativa, y en cuanto al régimen de estabilidad; en razón de que el funcionario administrativo está sujeto a carrera y el político es designado por un período acotado, sin involucramiento profundo con la historia institucional.

Corresponde estudiar a la organización interna desde el punto de vista de su estructura, funcionamiento y redes de comunicación, pudiendo considerárselas como “un sistema de roles interrelacionados”, identificándose al puesto con el status y a las actividades propias del puesto de trabajo con los roles que de este emanan.

- “Cargo Público” – “Empleado Público” - “Idoneidad”.-

A efectos de delimitar el ámbito de análisis que implica la temática a desarrollar se impone, previamente, precisar el concepto de “**cargo público**” debiendo, para ello, referir el concepto de “**empleo público**”. Siguiendo a Marienhoff podría afirmarse que las distinciones conceptuales entre funcionario y empleado público carecen de proyección jurídica por no ajustarse al Derecho positivo vigente. Ello se advierte claramente en el Código Civil, en cuanto establece en el texto de su art. 1112 la aplicación de “...las disposiciones de ese Título a los **funcionarios públicos** en el ejercicio de sus funciones...”, en tanto en su nota se refiere a “**los demás empleados**”, haciendo extensivo a éstos la disposición del artículo citado.

En el mismo sentido, el Código Penal, en su art. 77 refiere: “Por los términos **funcionario público** y **empleado público** usados en este Código se designa a todo el que participa... en el **ejercicio de las funciones públicas**, sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente”.

Se precisa como ámbito de análisis encuadrado en la órbita de aplicación de la **LEY MARCO DE REGULACION DE EMPLEO PUBLICO NACIONAL N° 25.164**, el relativo a quienes -habiendo sido designados conforme a dicha Ley- prestan servicios en dependencias de Poder Ejecutivo, inclusive los agentes enumerados en los puntos a) a g) de dicho artículo.

En efecto, queda fuera tal encuadre la situación de quienes desempeñen funciones por elección popular, sus Ministros, Secretarios de Estado o Secretarios de la Presidencia de la Nación, o quienes ejerzan funciones con jerarquía

equivalente, el personal militar, el comprendido en el servicio exterior de la Nación, el personal de seguridad y defensa, el Clero, los integrantes de cuerpos colegiados que funcionan en la administración nacional, los regidos por convenios colectivos de trabajo, y aquellos que tienen un estatuto propio.

La ley 25164, Marco de Empleo Público, prevé en su artículo 9º la contratación de personal por tiempo determinado, la que comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacional, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente .

Nuestra Constitución nacional reconoce derecho de acceso a los cargos públicos sólo con la "condición de la idoneidad", constituyendo ésta una expresión de la "igualdad jurídica" de arraigo en la esencia de los regímenes republicanos y democráticos insertos en el marco del constitucionalismo moderno. Posee como fuente jurígena el artículo 16 de nuestra Constitución Nacional, en cuanto reconoce a todos los habitantes de la Nación como "iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad". Los regímenes que regulan la materia deben preservarlo, operando como leyes reglamentarias de tal inalienable derecho .

El principio de igualdad formal establecido 16 CN., al decir de María Angélica GELLY (op.cit.) reconoce antecedentes en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia, 26 de agosto de 1789), cuyo artículo 1º reza: "Los hombres nacen libres e iguales en derechos", y su art. 6º "...son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos según su capacidad y sin más distinciones que las derivadas de sus virtudes y la de sus talentos".

Su recepción constitucional, responde tanto a la protección del ciudadano, como a la debida garantía, en aras del "interés público" involucrado, de favorecer la máxima concurrencia a procesos de selección de agentes públicos, de modo que los nombramientos recaigan en los "más aptos" para el

desempeño de la función de que se trate. Se destaca claramente la recíproca incidencia entre la garantía individual y la protección del interés general. Deviene de ello la necesidad de procedimientos de selección transparentes y objetivos, tendientes al ingreso de los agentes más idóneos para la prestación del servicio administrativo, de modo que resulte, asimismo, el mayor beneficio para el "Bien Común". Los regímenes de selección deberán, pues, asegurar el principio de igualdad en el acceso a la función pública y respetar el debido control de legalidad.

El mismo imperativo debería aplicarse para el derecho de promoción o ascenso dentro de la carrera, mediante el "acceso a cargos superiores", permitiendo al empleado público desarrollar tareas de mayor responsabilidad y prestigio. De tal modo, la "mayor idoneidad", traducida en experiencia y capacitación adquiridas en el curso de su carrera, deben constituir la base para el acceso a los cargos de mayor envergadura. De tal modo, la superación personal en el trabajo debe traducirse en una herramienta tendiente a la mejor gestión de la función pública. Inspirado en este criterio, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública, homologado por el decreto 214/06, ha destacado en su art. 33 inc. K, entre las obligaciones del Estado como "Empleador" la de "garantizar la promoción profesional y la formación en el trabajo en condiciones igualitarias de acceso y de trato".

Señala Germán BIDART CAMPOS ⁽¹⁰⁾ *"la regla de la igualdad no es absoluta, ni obliga al legislador a cerrar los ojos ante la diversidad de circunstancias, condiciones o diferencias que puedan presentarse a su consideración; lo que aquella regla estatuye es la obligación de igualar a todas las personas afectadas por una medida, dentro de esa categoría, grupo o clasificación que les corresponda, evitando distinciones arbitrarias u hostiles"*.

La doctrina reiterada de la Corte Suprema ha sostenido que *la Ley debe ser igual para los iguales en igualdad de circunstancias. Una garantía mayor de la igualdad exige un "análisis de razonabilidad más intenso", para "controlar las*

pautas con que se construyeron las categorías". El legislador puede crear categorías, o clasificaciones que irroguen trato diferente entre los habitantes a "condición de que el criterio empleado sea razonable".

El constitucionalismo social se encuentra integrado en el sistema constitucional argentino. En este sentido, manifestó BIDART CAMPOS que "el Estado Social y Democrático de Derecho" es una realidad insoslayable, de mayor trascendencia a partir de la Reforma Constitucional de 1994 con la incorporación de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos (conf. Art. 75, inc. 22, CN.) procurando enaltecer y dignificar a la persona humana; consagrando el principio "pro-hómine", reconociéndose en *"todos los seres humanos [...] el derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades"*.

Podría identificarse el concepto de "idoneidad" como sinónimo de "aptitud", es decir disposición específica para hacer algo también específico. El instituto aparece en la Constitución, consagrando una obligación, un recaudo ineludible que el aspirante debe llenar. Puede inferirse como finalidad de la norma, conforme ha dicho Joaquín V. GONZALEZ *"que las funciones públicas no son ya, no pueden ser, el privilegio exclusivo de una clase o porción alguna de la sociedad, todo ciudadano tiene derecho a aspirar a ella, debiendo para conseguirla llenar las condiciones de capacidad que la ley pueda exigir para cada función"*.

Dos soportes fundamentales vertebran el contenido de la idoneidad: la habilitación técnica apropiada y una adecuada preparación intelectual para el desempeño del cargo de que se trate (téngase presente que los derechos no son absolutos, sino que se ejercen conforme a las normas que reglan su ejercicio, conforme señala el art. 14 CN) .

- *Perspectiva Organizacional de la Gestión Pública.*

La Administración Pública puede conceptualizarse como conjunto de instituciones y organizaciones tendientes a satisfacer necesidades e intereses públicos de la comunidad que integran con pretensión de continuidad y legitimación social, estableciéndose relaciones formalizadas entre sus miembros (pudiendo ser sustituidos éstos sin riesgo de disolución organizacional) y legitimación social externa. Posee distintas dinámicas socio-políticas y parámetros culturales propios; recurriéndose para su comprensión global a diversos enfoques y niveles de análisis.

La máxima constitucional "Promover el Bienestar General" constituye su esencia y debe marcar su rumbo. En este sentido, la **"Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública"** afirma que la calidad en dicha "gestión" cobra sentido si su fin último es lograr una "sociedad del bienestar", con justicia, y equidad, en la que se garantice el "desarrollo de la persona", se respete la dignidad, la cohesión social y los derechos humanos, de modo efectivo e integral. (11)

Todo abordaje analítico del fenómeno organizacional (o institucional) orientado a introducir procesos de cambio y mejora, maximizar fortalezas y superar debilidades, impone un diagnóstico dinámico que deberá contemplar los tres grandes ámbitos en los que la organización se articula: socio-técnico (objetivos; estructura; recursos humanos, tecnológicos, financieros, materiales; procesos administrativos y entorno); político-cultural; y, el de los sistemas específicos de información y control coadyuvantes de la mejora organizativa.

En este sentido, la Teoría de la Organización aporta el marco teórico del pensamiento organizativo más relevante. Distintas escuelas a lo largo de la historia, han permitido clasificar enfoques conceptuales tipificando teorías interpretativas de la realidad, explicativas de "sucesos" y "hechos sociales", en una relación dialéctica entre teoría y práctica. El diagnóstico y el diseño

organizacional, en la praxis, deben articularse con sentido estratégico, con vistas al bien común público.

En el marco de la "Administración" articulan los objetivos de las políticas sustentadas en la legitimidad democrática de los gobiernos, resultando "el desarrollo de una administración pública burocrática [...] una infraestructura institucional idónea para facilitar la introducción de reformas gerenciales", con vistas a la seguridad jurídica, y al respeto de la legalidad y legitimidad democrática. "La construcción de una burocracia weberiana aparece como elemento imprescindible en la construcción del estado de derecho..." EL Estado "eficaz" y "garante del orden" exige una burocracia jerarquizada, meritocrática, y competente, en un marco de institucionalización dotado de "sistemas de control" y "responsabilización" (12).

No obstante, con base en la empiria, se sucedieron análisis críticos del sistema Weberiano, (llegado a su cenit con Crozier). Tal como señala Dr. Joan Prats I. Catalá: los cambios en la estructura y el rol del Estado inducidos por la globalización, han atribuido a dicho sistema ineficacia decisoria y escasa adaptación a la innovación. Los cambios vertiginosos en el seno de la sociedad y en los procesos inter-organizacionales nacionales y/o globales imponen nuevos escenarios y dinámicas (13), derivando en la "sociedad en red" y mutando la orientación interna – enfocada a las reglas burocráticas- hacia una externa dirigida al encuentro con los ciudadanos. Se alienta, pues, una "cultura de calidad y servicio".

En consecuencia, la suscripta considera que -sin apartarnos del tipo ideal weberiano (14) procedería, también, como teoría "útil" (al decir de Pareto: 1848-1923), el enfoque aportado por la "Teoría General de los Sistemas" (15) y por el paradigma neoclásico de la "Teoría de las Contingencias", cuya visión global, interrelacionada e integral de las diferentes dimensiones y dinámicas de los fenómenos organizativos hace que –a través del poder explicativo de aquellos- pueda concebirse a la organización como conjunto de sistemas pasibles de

dividirse –a su vez– en otros, generando una compleja red interdependiente (psicosocial, tecnológica, de sistemas de información y de procesos administrativos).

El permanente cambio en los entornos variables de la actual sociedad, requiere organizaciones flexibles dotadas de potentes sistemas de información y la construcción de un espacio asociativo propio, como también de un Estado más permeable a las relaciones inter-organizacionales y a la interacción con los distintos actores sociales.

Si bien el paradigma del “Tipo Ideal” de la “Burocracia” y el concepto de “Dominación Legal-racional” de Max Weber integran –tal como se ha dicho– el sustrato conceptual de la estructura de nuestra APN, debe señalarse que en contextos de débil institucionalidad (como el propio de la realidad latinoamericana) dicho arquetipo no ha llegado a desplegarse con su plena virtualidad.

Por otra parte, las reglas y principios de la “Gestión Científica” propugnada por Taylor, han aportado elementos a dicho basamento, como postulados, en cuanto a la relevancia de la deseada “eficiencia”, del “conocimiento” requerido y de la debida “capacitación” de los agentes que integran nuestra A.P.N. (16)

Más allá de las críticas de que han sido objeto dichos enfoques, lo cierto es que su eventual utilidad, como instrumentos analíticos, radica en que éstos adoptaron acertados diagnósticos de las problemáticas que aún aquejan a la Administración Pública. Deberá evaluarse puntualmente la adecuación de las herramientas diseñadas por aquellos al fenómeno poliédrico que constituye la “Organización”, en los actuales escenarios.

En este sentido se ha tomado en consideración el aporte del análisis integral propuesto por la Teoría de los Sistemas en los años sesenta, con vistas a visibilizar las dinámicas de cambio, como respuesta a los impulsos del entorno en el campo intra e inter-organizacional, a efectos de la mejora de la eficiencia y

del logro de equilibrio “homeostático”. Así, Von Bertalanffy ha subrayado que la Teoría General de los Sistemas es la “ciencia de la totalidad”. (17)

Luego del fracaso de la “Primera Generación de Reformas”, orientadas esencialmente al mercado, a la apertura comercial y al ajuste fiscal, las Teorías ínsitas en la “Segunda Generación de Reformas” aportaron un marco referencial tendiente a la recuperación del Estado como instrumento de desarrollo económico, con las especificidades propias de la región, en el contexto internacional caracterizado por la “Globalización” (18). Respecto a la etapa precedente, el mismo Milton Friedman en 2001 señaló: “Me equivoqué. Seguramente el Estado de Derecho sea más importante que la privatización”. Tal como señaló Fukuyama, en la estatidad se encontraba entonces ausente la “construcción del Estado como propulsor clave del desarrollo” (19).

Debe fortalecerse, en consecuencia, la necesaria capacidad estratégica del Estado como formulador y financiador de las Políticas Públicas. La “Administración” debe asumir un rol esencial, para el cual resultará crucial la calidad de la Gestión de sus Recursos Humanos; objetivo al cual - tal como ya se ha señalado ut-supra - apunta la presente Tesina.

Transparencia, responsabilización democrática, eficiencia, profesionalización del servicio público como núcleo estratégico de la Administración; y, flexibilidad organizacional frente a los cambiantes requerimientos de la sociedad y de las dinámicas globalizadas, son - entre otras - las metas que debe asumir la Administración para instalar una nueva cultura organizacional.

En el actual contexto, la expansión de las tecnologías de la información, la internacionalización de la Economía, el impacto de las superestructuras de integración regional, las condiciones externas en un mundo dinámico, complejo e interdependiente (20), requieren de una sólida capacidad de gestión del gobierno, con un concepto de **“Estado red”**.

En nuestra A.P.N., se ha incurrido en una “sobre-burocratización” formal con una “infra-burocratización real”. Tal como señala Oslak, “El aparato estatal no es el

resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo a un diseño planificado y coherente. Su formación generalmente describe, más bien, una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten lineamientos de diferentes estrategias y programas de acción política". (21)

Resultan, entonces, relevantes al respecto diversos matices aportados por las Teorías Interpretativas y Críticas, ajenas a la ortodoxia. Existen fuerzas "no racionalizables" que operan e integran experiencia social y estadual, que no pueden dejar de contemplarse, trascendiendo la pretensión racionalista. El campo teórico-metodológico de la "Teoría Constructivista", en este sentido, aporta un válido marco referencial, considerando a las organizaciones e instituciones como construcciones sociales, producto de la mente humana, de la cultura y de los intereses de los actores. (22)

La óptica racionalista y el gerencialismo incurren, pues, en un reduccionismo. La tensión inmanente en la relación entre individuo y organización, entre persona y trabajo, va a ser siempre conflictiva, no pudiendo traducirse simplemente a ecuaciones metafóricas, atento que ella dimana de la consustancial y antitética relación entre la autonomía y la esencia social del hombre. Tal como señala Bunge: "lo que se necesita es el enfoque sistémico". (23)

El actual contexto de la Globalización, requiere –tal como se ha dicho ut-supra– de un concepto de "**Estado red**" capaz de aglutinar las diversas lógicas, actores e intereses, sociales y de mercado; para hacer frente a los nuevos imperativos de cara a los requerimientos del siglo XXI.

PLAN DE MEJORA

Se procura, a través de la implementación del “Registro de Perfiles”; y, del correlativo “Circuito de información” que lo tendrá como eje, un marco referencial para las acciones de Gestión de los Recursos Humanos (en red por jurisdicciones), tales como las referidas a la introducción de tecnologías de trabajo, a la movilidad interna de personal, a planes operativos de capacitación y formación, a diseños de itinerarios de carrera profesional, etc.

Esto permitiría, a modo de catalizador, “visibilizar cualitativa y cuantitativamente” el perfil de competencias de la dotación de personal, con vistas a orientar y adaptar de modo flexible las decisiones relativas a la gestión de las personas, para el desarrollo de las acciones emergentes del plan estratégico y de los cambios que institucionalmente deban forjarse.

I.- Presupuesto previo al diseño e implementación del “Registro de Perfiles y Circuito de información de Postulaciones” (REPERF-POSTULA):

Directorio de Competencias.

Como paso previo a la elaboración de la herramienta y mecanismo objeto del presente proyecto de mejora, cada jurisdicción debería elaborar su Directorio de Competencias.

En este sentido, la ONEP, por medio de la Dirección para el Fortalecimiento de la Gestión de Personal, propuso la elaboración de un Directorio de Competencias que facilitará la gestión de las Direcciones de Personal de los distintos Organismos (en los subsistemas de Selección y Evaluación de Desempeño) con

el objetivo de construir una herramienta que proponga indicadores de conducta para tales procesos.

No obstante, compete a cada jurisdicción ministerial construir -con sustento en aquel- sus propios Directorios de Definiciones de Competencia en base a estándares que reflejen sus propias tipicidades organizacionales, haciendo las adaptaciones que mejor reflejen y conduzcan a cumplir su misión, conforme a su cultura organizacional, a las funciones propias de cada organismo y a las actividades del área funcional a que pertenezca el puesto de trabajo.

En efecto, deberán tipificarse: Competencias Generales, tales como orientación al logro, orientación al ciudadano y usuarios internos, compromiso con la organización, integridad y ética, trabajo en equipo y cooperación, proactividad; Competencias Técnicas, tales como: dominio técnico profesional, capacidad cognitiva, uso de tecnologías; Competencias de Gestión operativa (institucionales, de personas y/o tareas), tales como: liderazgo de visión, construcción de relaciones, comprensión del entorno organizacional, planificación y gestión, desarrollo de personal.

II.- Proceso de Construcción del “Registro de Perfiles”:

La estructura orgánico-funcional, el funcionamiento y el proceso que conlleve a la construcción de la herramienta objeto del presente proyecto, deberá insertarse como competencia propia del área responsable de la Administración de los Recursos Humanos de cada jurisdicción ministerial o entidad descentralizada, dependiendo de su máxima autoridad jerárquica.

El proceso de construcción deberá estar precedido de la correspondiente planificación, integrada por las siguientes etapas:

- a) Análisis de situación y escenario institucional;
- b) Diagnóstico;

- c) Plan de acción.
 - ✓ Estimación de los recursos humanos materiales y financieros necesarios;
 - ✓ Establecimiento de metas e indicadores que permitan apreciar el alcance.
 - ✓ Diseño de un cronograma tentativo.
- d) Implementación;
- e) Seguimiento, monitoreo y mecanismos de control.
- f) Evaluación de resultados.

II.- 1.- Sub-proceso “Diseño de los Perfiles”:

Dentro del proceso de construcción del Registro resultará crucial el sub-proceso de “Diseño de Perfiles”, que - partiendo del Directorio de Competencias Institucional - deberá considerar los componentes de idoneidad, estudios y experiencia y grado de especialización (horizontal y vertical) , en base al conglomerado de roles, funciones, tareas y aptitudes diferenciales que trasuntan los diferentes puestos de trabajo. De dichos insumos deberá emerger como **output** “El Perfil”, plasmado en una matriz, como herramienta estratégica para los diversos procesos organizacionales tendientes a los logros institucionales.

- ***Método a aplicar en el subproceso “Diseño de Perfiles”:***
 - ✓ Deben adoptarse procedimientos objetivos, reconocidos, consensuados, previa, taxativa y formalmente definidos en la organización (con la suficiente antelación y publicidad, como garantía de transparencia), basados en evaluación curricular y de conocimientos técnicos, operativos y cualidades socio-participativas; técnicas de entrevistas, tests y confronte de documentación personal e institucional, u otras, conforme a las competencias implicadas.

- ✓ Luego de seleccionadas las técnicas a adoptar, corresponde efectuar la evaluación definiendo un procedimiento estandarizado.
- ✓ Finalmente, efectuar el procesamiento de datos que dicha evaluación arroje, con la debida ponderación de cada competencia.

- **Conformación del “Órgano Certificante de Perfiles” :**

Deberá estar compuesto por un comité, integrado por un técnico analista con expertise en Recursos Humanos; y, directivos de línea del área de revista del personal de que se trate.

- **Recaudos de objetividad y transparencia:**

- ✓ En todos los casos deberá correrse vista de los resultados del proceso al agente involucrado a efectos de que preste conformidad con el perfil emergente, o bien formule las aclaraciones u objeciones que estime oportunas.
- ✓ Deberá convocarse a la Comisión Permanente de Carrera, a efectos de la participación que le competa.
- ✓ Asimismo, deberá invitarse, para ser parte de este proceso, a las autoridades gremiales que corresponda a efectos de la pertinente veeduría, conforme a lo preceptuado por la Ley Marco de Empleo Público, y en los Decretos 214/06, y 2098/08.

III.- Procedimiento de Articulación del “Registro de Perfiles”.

- ✓ El Sistema “REPERF-POSTULA” deberá integrarse armónicamente a los Sistemas regulados por la Resolución SGP N° 48/02 y modificatorias (Registro Central de Personas Contratadas bajo dependencia laboral); por la Resolución Conjunta SGP-SSP-SH-MECON N° 17/02 (R.C.P.C. de personal sin dependencia laboral); por la Resolución de la Subsecretaría de la Gestión Pública Nro. 15/05; por la Resolución Conjunta SGP-SSP N° 81/08; como así también a las pautas establecidas en las normas modificatorias y/o complementarias de las citadas.

- ✓ Expresamente se podrá determinar por las autoridades superiores a nivel no inferior a Subsecretario el mecanismos de migración de datos entre los Sistemas regulados por la normativa citada y el reflejo de los mismos en Legajo Personal de cada agente y en el Sistema Informático SARAH ON LINE.
- ✓ La OFICINA NACIONAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN brindará la asistencia técnica y apoyo informático necesario para asegurar la correcta implementación y funcionamiento del Sistema “REPERF-POSTULA”.
- ✓ Los “Órganos autorizados a Certificar” los Perfiles dependerán jerárquica y funcionalmente en forma directa, en cada una de las jurisdicciones Ministeriales a que se aplique el presente proyecto, de la “Autoridad Superior de la Unidad Organizativa a Cargo de las Acciones en Materia de Personal” (ASUOAMP) de cada Ministerio, con jerarquía no inferior a Director General. El “Órgano Autorizado a Certificar” (OAC) será el responsable de la recolección, actualización, verificación, certificación, guarda, procesamiento y transporte de datos del Registro, de conformidad a los principios establecidos en la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales.
- ✓ A efectos de mantener actualizada la información del Registro se determina un plazo para su modificación de diez días hábiles posteriores a la fecha en que se hubiera producido la notificación fehaciente de algún cambio respecto a la información contenida en el Registro (de hallarse debidamente documentado) codificado como de “significativa trascendencia”, sea de oficio o a petición de interesado legitimado debidamente. La información se integrará en soporte papel con las formalidades y procedimiento que se establecerán, y por vía informática a través de un aplicativo que la autoridad competente pondrá a disposición en su sitio web institucional.
- ✓ La información correspondiente al Registro de Perfiles de “REPERF-POSTULA” se llevará en otro aplicativo a elaborar por la OFICINA NACIONAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, y los datos se suministrarán conforme a las modalidades, formatos y códigos que ésta oportunamente disponga.

- ✓ El personal podrá solicitar copia de los datos consignados a su nombre en el Registro mediante petición formal presentada ante el “Órgano Autorizado a Certificar” (O.A.C.), que deberá expedirse dentro de las 72 hs. Hábiles. En caso de error u omisión, podrá formular el correspondiente reclamo ante el órgano responsable de su jurisdicción de revista.
- ✓ El presente procedimiento se integrará con la conformación de un Formulario Digital, que contendrá la Estructura de Datos del Registro de Perfiles (respecto a cada agente), compuesto por los campos que la OFICINA NACIONAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN - en forma consensuada - elabore con la Autoridad Superior de la “Unidad Organizativa a cargo de las acciones en materia de Personal” (ASUOAMP) de cada jurisdicción.

IV.- Integración del Sistema de “Registro de Perfiles” al Sistema de “Información de Postulaciones” (REPERF-POSTULA).

- ✓ En cada Jurisdicción Ministerial, con la asistencia técnica, coordinación y supervisión de la OFICINA NACIONAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN se implantará, mediante una plataforma informática, un “Sistema de Información de Propuestas de Postulaciones y Ofrecimientos de Postulantes”, para desempeño de funciones en forma transitoria o permanente en otras áreas de la misma jurisdicción presupuestaria en que revise el postulante, mediante movilidad, permuta, transferencia o traslado, en virtud de necesidades de servicio comprometidas.
- ✓ La OFICINA NACIONAL DE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN en consenso con la “Autoridad Superior de la Unidad Organizativa a Cargo de las Acciones en materia de Personal” implementará un formulario digital a efectos de que la autoridad convocante comunique las características del perfil requerido y las características, modalidades y condiciones del puesto de trabajo disponible, debiendo encontrarse plenamente garantizados los principios de plena transparencia.

- ✓ El postulante podrá comunicar su postulación manifestando su expresa voluntad al respecto, conformando digitalmente el referido formulario, mediante la inserción digital del “Código ID” con el que fuera certificado su perfil en el “Registro de Perfiles”, debiendo encontrarse plenamente garantizados al respecto los principios contenidos en la Ley de Protección de Datos Personales.
- ✓ A efectos de que las autoridades de las jurisdicciones involucradas acuerden conjuntamente los traslados propuestos y/o peticionados, se procederá mediante Resolución Ministerial a la reglamentación de este mecanismo, debiendo respetarse el encuadre establecido por el Decreto 639/02 respecto al Régimen de Adscripciones.

14

CONCLUSIONES

Los principios de mérito e idoneidad, transparencia e igualdad de trato y de oportunidades, como así también el responsable desempeño conforme al carácter de servidor público, deben ser el surco por el que transiten tanto los regímenes jurídicos regulatorios del Régimen del Empleo Público, como los procedimientos propios de la realidad.

Las herramientas propuestas podrán officar de canal dinamizador de los andamiajes legales y reglamentarios, de existir voluntad política para ello.

Asimismo, podrán estimular el reconocimiento integral de los aportes del personal y orientar la inversión en su capacitación conforme al “inventario

mapeado" de competencias instrumentado en los perfiles contenidos en REPERF-POSTULA. Ello, a efectos de la mejora de sus capacidades laborales para una superior performance en el actual puesto o función, o bien para procesos de selección, movilidad, transferencia o traslado, ampliando las "capacidades de empleabilidad" de los agentes.

Asimismo, eventualmente, podría establecerse un mecanismo de unidades retributivas a articular frente a cambios de posicionamiento (incluso dentro del mismo nivel escalafonario) en razón de la mayor especificidad de las competencias y de los nuevos puestos de trabajo a desempeñar por derivación.

Las herramientas propuestas, al consistir en pequeños cambios de alcance intermedio, no significarían grandes erogaciones económicas-presupuestarias, ni complejos andamiajes tecnológicos, como así tampoco modificaciones legales sustantivas. Por el contrario, procuran dar plena aplicabilidad a SINEP, operacionalizándolo plenamente y dinamizándolo.

Actualmente los sistemas de información y sus redes amplían su rol y alcance, propiciando re-diseños organizacionales, transformando circuitos de trabajo y favoreciendo la articulación organizacional. Tales mecanismos permiten la re-definición de los procesos de gerenciamiento y de control de gestión. Las soluciones deben ser estratégicas e inspiradas en la transparencia administrativa, procurando reemplazar el burocratismo por la coordinación inteligente.

Todo lo expuesto en los precedentes párrafos posee debido encuadre en el marco de fortalecimiento de la gestión de las políticas públicas, llevadas a cabo por el Gobierno Nacional, con el fin de lograr el perfeccionamiento de la utilización de los recursos públicos con miras a una mejora sustancial en la calidad de vida de los ciudadanos.

Ello, por cuanto: "La gestión de los Recursos Humanos es el pilar fundamental donde se asientan los éxitos de las políticas públicas" (24). Cobrando vital

importancia la capacidad de los gobiernos para transformar las demandas de la sociedad en políticas públicas, se impone la reconstrucción de las burocracias, del aparato organizativo del Estado y sus formas de gestión, con vistas a la implementación de políticas públicas eficaces en aras del nuevo paradigma de gobernabilidad democrática.

Es preciso recordar que para la implementación de todo plan de fortalecimiento institucional, por pequeño que sea, se requiere de la voluntad política que lo sustente. La base ética de una sociedad se refleja en su "valor público". Dicho "valor" se define a través de un "proceso político conflictivo de negociación entre intereses, aspiraciones y demandas". Deberían "construirse y promoverse competencias integrales, fundamentalmente en los cuadros funcionales superiores" (25).

Se debería, pues, gestar una administración "adaptativa y flexible", basada en "el aprendizaje y la innovación estratégica" con visión a largo plazo, fortaleciendo el desarrollo de competencias gerenciales específicas, con elevada capacidad de manejo de la complejidad.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Krieger, Mario, González Liliana "La Gestión de las Competencias del personal del Sistema Nacional de Empleo Público, en "Estado, Políticas Públicas y Gestión Pública en Tiempos del Bicentenario"; Compilador Mario Krieger; pgs.309/338; Ed. Fundación Unión-2009.
- (2) GELLI, María Angélica, "Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada", TII, pg. 359 y ss. Ed. La Ley; Bs.As.2009.-
- (3) BONIFACIO, Alberto, "Condiciones para el Desarrollo de Reformas en la Gestión Pública: Algunas Hipótesis", en "Estado, Políticas y Gestión Pública, en Tiempos del Bicentenario", pgs. 47/63; Ed. Fundación Unión, Bs.As. 2009.-
- (4) IVANEGA, Miriam, "Las Relaciones de Empleo Público", pg., 54 y ss.- Ed. La Ley, Bs.As. 2009.-
- (5) GARCÍA PULLÉS, Fernando; "Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional, pg. 51 y ss.; Ed. Lexis Nexis, Bs.As. 2005.-
- (6) IVANEGA, Miriam, op. Cit., pg. 22
- (7) IVANEGA, Miriam, op. cit.; pág. 126.-
- (8) Bianchi, Alberto; "Anotaciones sobre el concepto de la Administración Pública y función Pública" ED – T. 129, 267)
- (9) Schweinheim, Guillermo "Sistemas de Gestión Orientados a Resultados e Instituciones Político-Administrativas"; en Krieger, M. comp. "El Presupuesto del Estado. Un Camino hacia una Nueva Gestión Pública"; Fundación Unión, Bs.As. 2006.
- (10) Bidart Campos, Germán, en "Manual de la Constitución reformada", T.I, pg.533. Bs.As. 2009; Ed. Ediar.
- (11) CLAD – "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública", aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de

- Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado; Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009.
- (12) Bonifacio, José Alberto; "Condiciones para el desarrollo de Reformas en la Gestión Pública: Algunas Hipótesis" (ya cit.).
- (13) Prats Catalá, Joan; "De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las Transformaciones de las Administraciones Públicas en nuestro Tiempo" 1.ª ed. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.— 209 p. (Estudios Goberna); [Http://www.ecpunr.com.ar/doc..](http://www.ecpunr.com.ar/doc..) (consulta: 09/09/14)
- (14) Weber, Max; "La Burocracia"; Tomado de *Essays in Sociology*, presentado y traducido por H.H. Gerth y C. Wright Mills. Copyright 1946, Oxford University Press Inc. Extraído para el uso de la cátedra de Administración Pública de Ila FCE-UNR, de Max Weber "La Burocracia; en Shafritz J e Hide, Albert, *Clásicos de la Ad. Públ.* . *
- (15) Luhmann, Niklas; *Organización y Decisión. Autopoiesis, Acción y Entendimiento Comunicativo*; Universidad Iberoamericana. 1980.- *
- (16) Harmon, M. y Mayer, Richar T.; *Teoría de la Organización para la Administración Pública; Fondo de Cultura Económica*. México, F.C.E. Cap. 9.- *
- (17) Ramió, Carles; *Sociología de las Organizaciones Públicas.* *
- (18) CLAD; "Una Nueva Gestión Pública para America Latina"; <http://www.clad.org.ve/gespub.html>
- (19) Fukuyama, Francis; "La Construcción del Estado. Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI". Bs.As., Ediciones B. *
- (20) Parrado Diez Salvador; "Sistemas Administrativos Comparados", Cap.I: "Los Estados en la Encrucijada: Presiones y Respuestas"; Madrid: Tecnos. 2002. *
- (21) Oslak, Oscar; "Políticas Públicas y Regímenes Políticas" Reflexiones establecidas a partir de Algunas experiencias Latinoamericanas. (Trabajo desarrollado en el marco de un proyecto de investigación patrocinado por Prispal –Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina). *
- (22) Waisbrod, Laura: "Bases Constructivistas para un Modelo de Intervención y Desarrollo Organizacional", en "Estado, Políticas y Gestión

Pública en Tiempos del Bicentenario", Cap.11; Compilador Mario Krieger; Fundación Unión; Bs.As. 2009.-

(23) Bunge, Mario; "Emergencia y Convergencia" (Capítulos 7 y 8), Ed Gedisa. 2004.- *

(24) Guardo, Enrique: "La Gestión de los Recursos Humanos en las Organizaciones Públicas. Gestión de las Personas por Competencias", en "Estado y Administración Pública. Perspectivas para el Estudio de Políticas e Instrumentos de Gestión Pública"; Krieger, Mario: Director; pg. 42.-Ed. Errepar, 2013.-

(25) Waisbrod, Laura; "Bases...", op. cit. Cap.11.-

** Material aportado por Las Cátedras de Sociología de las Organizaciones y de Administración Pública Comparada y Globalización, a cargo del Dr. Ricardo Schmukler, de la Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental-FCE.UBA.*

16

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez de Magliano, M. Cristina. La situación del personal contratado por la Administración Pública en la jurisprudencia de la Corte Suprema, Derecho del Trabajo, Buenos Aires, 1989.
- BIANCHI, Alberto, "Anotaciones sobre el concepto de la Administración Pública y función Pública" ED – T. 129, 267.
- BONIFACIO, Alberto, "Condiciones para el Desarrollo de Reformas en la Gestión Pública: Algunas Hipótesis", en Estado, Políticas y Gestión Pública, en Tiempos del Bicentenario", Ed. Unión – 2009.-

- Comisión Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales: "Chile Valora". Mirada sobre Método Comparativo para Identificar Competencias Laborales, Documento de Trabajo Nro. 3 – año 2003.
- De La Fuente, Horacio H., Estabilidad del empleado público, situación del personal contratado, en La Ley, 2 y 3 de julio de 2001.
- Diez, Manuel María, Manual de Derecho Administrativo. Plus Ultra, Buenos Aires, 1979.
- DUARTE, David, Los principios del Derecho del Trabajo en el empleo público, La Ley, CABA. 2009 (abril). EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, "Manual de la Constitución Argentina", Lexis Nexis, 2007.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (www.jgm.gob.ar) Colección Estudios 2011/12:www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/docs/informe_clima_v_8_onep_pdf/www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/docs/informe_clima_v_9_onep_pdf
- Jefatura de Gabinete de Ministros- Dirección de Fortalecimiento para la Gestión del Estado: Directorio de Competencias para la Administración Pública Nacional; 2007.-
- García Pullés, Fernando, "Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional", LexisNexis, Bs. As., 2005-
- Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, La Ley, Buenos Aires, 2009.
- Guardo, Enrique; "Gestión de los Recursos Humanos en las Organizaciones Públicas. Gestión de las Personas por Competencias"; en "Estado y Administración Pública", Capítulo 14, Ed. Errepar 2013.
- Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, quinta edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires.
- Ivanega, Miriam; *Las Relaciones de Empleo Público*: Ed. La Ley, 2009.

- Krieger, Mario; Capítulo I: “Estado Políticas Públicas y Gestión Pública en Tiempos del Bicentenario” ; Capítulo I, en “Estado, Políticas y Gestión Pública en Tiempos del Bicentenario”, Fundación Unión- 2009.
- Krieger, Mario- Gonzalez, Liliana; Capítulo 12: “La Gestión de las Competencias del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público”, en Estado, Políticas y Gestión Pública en Tiempos del Bicentenario, Fundación Unión- Bs.As. 2009.-
- Linares, Juan Francisco, Fundamentos de Derecho Administrativo, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1975.
- Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970. Linares, Juan Francisco, Fundamentos de Derecho Administrativo, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1975.
- O’Donnell, Guillermo, “Revisando La Democracia Delegativa”; WWW.escenariosalternativos.org.
- Waisbrod, Laura: “Bases Constructivistas para un Modelo de Intervención y Desarrollo Organizacional”, en Estado, Políticas y Gestión Pública en Tiempos del Bicentenario, Compilador: Mario Krieger; Capítulo 11; Ed. Fundación Unión- 2009.
- Waisbrod, Laura: “Problemas Públicos y Políticas Públicas. Un Enfoque integral Para la toma de decisiones de intervención en Contexto”; en “Estado y Administración Pública. Perspectivas para el Estudio de Políticas e Instrumentos de Gestión Pública” Director Mario Krieger; Capítulo 3°Ed.Errepar, Bs.As. 2013.-

Dra. MIRTÁ G. GRAIÑO

ABOGADA

**de Justicia
y Derechos Humanos de la Nación
D.N.R.P.A. y C.P.**

Ministerio