



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



MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO GUBERNAMENTAL

**RECURSOS HUMANOS DE LA A.P.N.
SU FORTALECIMIENTO
PARA CONSOLIDACIÓN DEL PACTO SOCIAL**

MAESTRANDO:

DRA. MIRTA G. GRAIÑO

AÑO 2020

RECURSOS HUMANOS DE LA A.P.N.

SU FORTALECIMIENTO

PARA CONSOLIDACIÓN DEL PACTO SOCIAL

AUTOR:

MIRTA G. GRAIÑO

TÍTULO:

RECURSOS HUMANOS DE LA A.P.N.

SU FORTALECIMIENTO

PARA CONSOLIDACIÓN DEL PACTO SOCIAL

DIRECTOR DE TESIS:

DR. TULIO E. ORTIZ



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



MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO GUBERNAMENTAL

2020

Dedicatoria:

*A mis hijas, aliento y motor de todos mis logros;
también, compañeras de permanente debate
sobre nuestro mundo del Derecho.*

*A mis padres, por todo...
aún por aquello imposible de expresar en palabras...*

Agradecimientos:

Al Dr. Tulio Ortiz, quien con su excelencia académica,

desde mi inicio en el mundo del Derecho,

supo despertar mi ansia de conocimiento de lo "político y lo jurídico".

A las aulas de mi Universidad Pública, en las que aprendí y enseñé.

A las autoridades y cuerpo docente de esta carrera,

por haberme permitido adquirir nuevas perspectivas de lo público.

RESÚMEN EJECUTIVO

En el actual contexto, de globalización, creciente complejidad y amplias dosis de incertidumbre; los profundos cambios geopolíticos, económicos y tecnológicos, exigen que el Estado reafirme su papel fundamental para el desarrollo económico, político y social, como agente estimulador de la economía y como contenedor de situaciones de crisis. Se impone, pues, la conformación de un "Estado inteligente", fortalecido en su capacidad de gestión, con vistas a la concreción

de políticas públicas virtuosas tendientes a la satisfacción de las necesidades y demandas de la población, en ejercicio de la “Responsabilidad Social Pública” que le compete; afirmándose –de tal modo- su legitimidad y la gobernabilidad democrática.

La efectividad de las organizaciones se funda en el valor agregado y en el involucramiento de quienes asumen el carácter de servidores públicos, como factor crítico. La calidad de los resultados depende de la eficaz articulación entre los esquemas normativos e institucionales; los sistemas tecnológico-organizativos y el desarrollo humano. Una eficaz sinergia normativa y fáctica, de recursos financieros, materiales, tecnológicos y humanos, debe asegurar el cumplimiento de los roles del Gobierno y de su Administración Pública, como brazo ejecutor de las políticas que a éste competen, Ello, conforme a los valores de “idoneidad”, “transparencia”, y “responsabilidad” (Oszlak O., 2003), a efectos de “operacionalizar” en el plano de la agencia los postulados de la Carta Magna y de la normativa vigente. Se requiere, en consecuencia, de una administración pública fortalecida en su carrera profesional y en el desarrollo de sus competencias.

La presente investigación consiste en un estudio de caso, con abordaje cualitativo, focalizada en la temática de la gestión de los Recursos Humanos de la APN centralizada, encuadrada en el Sistema Nacional de Empleo Público -SINEP- (DecretoNro.2098, 2008), como tecnología que atraviesa los organismos en éste encuadrados, en relación a los mecanismos tendientes a la efectividad de los principios de “idoneidad” e “igualdad de oportunidades y de trato”, ínsitos en los valores de orden constitucional. Se advierte al respecto, en nuestra realidad institucional, que las pautas constitucionales, la normativa organizativa, la administración y la gestión de sus Recursos Humanos se encuentran en ciertos aspectos desarticulados, disociándose -con frecuencia- la realidad de su debido encuadre normativo.

En consecuencia, tras pasar revista al marco teórico, se expondrá genéricamente el esquema constitucional y supranacional (integrado por los Tratados de Derechos Humanos, incorporados por el art. 75, inc. 22) de la organización jurídico-política de nuestro país, como marco de inserción del Poder Ejecutivo Nacional; y, el de las modalidades organizativo-funcionales de su aparato administrativo. Se enfocará, en particular, a través del análisis y la reflexión crítica, el aspecto relativo a la gestión de los Recursos Humanos de la órbita de la A.P.N. referida ut-supra,

en especial, en relación al Régimen de Carrera instrumentado en SINEP y a la diversidad de regímenes laborales que en ella se hallan insertos, circunscribiendo dicho enfoque al período comprendido entre los años 2009 y 2015.

Se considera que, para el fortalecimiento de una institucionalidad que promueva conductas legítimas eficaces, resulta fundamental: un servicio civil basado en la “idoneidad”, con mecanismos de carrera caracterizados por procesos estables institucionalizados; con la necesaria autonomía técnico-funcional, bajo una dirección política sometida al imperio de la ley, la transparencia y la responsabilidad del buen desempeño de las funciones superiores del Estado.

En base al diagnóstico que nuestro análisis arroja, corroborada la hipótesis y habiéndose dado respuesta a las preguntas de investigación, a efectos de lograr un balance entre las garantías del mérito y la flexibilidad que exige una gestión eficiente de los recursos humanos, se formulan sugerencias que –a criterio de la suscripta- podrían officiar como herramientas tendientes a optimizar la actual sinergia entre el aspecto normativo y la dinámica de la acción de gobierno en relación a sus RRHH y a la gestión que respecto a éstos compete.

Ello, para una mayor eficacia de los procesos de planificación y de gestión de aquellos, procurando atenuar las vacancias y disfuncionalidades percibidas. En tal sentido, se ha propuesto: la adopción de un marco normativo integrador de la diversidad de Regímenes que conviven en dicha órbita - a través de la Convencionalidad Colectiva- ; y, la implementación de un “Registro de Perfiles y Circuito de Postulaciones” (REPERF-POSTULA).

Dicho abordaje analítico del fenómeno institucional y organizacional, desde una perspectiva jurídica, y socio-política, se realiza a través de un enfoque cualitativo de alcance descriptivo transversal, con diseño interpretativo, no experimental. La obtención de datos y el análisis se han basado en: las opiniones de los autores considerados relevantes en la materia, normativa más pertinente vigente más atinente al tema objeto de investigación, jurisprudencia; información oficial y periodística

Se considera que el presente TFM podría servir de base para posteriores análisis sobre “Transparencia en la Gestión de los RRHH de la APN” y “Rol de los Organismos de Control en relación la Gestión y Contratación de Personal en la APN”.

La máxima constitucional, consagrada en nuestro “Pacto Social”, “Promover el Bienestar General”, de modo permanente e incremental, constituye la esencia organizacional y debe marcar el rumbo institucional. Se requiere, pues, de un proceso de fortalecimiento de los Recursos Humanos, orientado a la construcción de un Estado inteligente y eficaz en su accionar; generador de resultados concretos y efectivos para la sociedad. Todo ello, en un marco de: respeto a las normas procedimentales, optimización del uso de los recursos públicos con eficiencia y transparencia, en un marco de pleno control de los actos de gobierno.

PALABRAS CLAVE:

Recursos Humanos, APN, SINEP, Constitución Nacional.

ÍNDICE TEMÁTICO GENERAL

	Páginas
Resumen Ejecutivo. Palabras claves	7
Índice General.	10
Prólogo	13

Introducción	17
1.- Problema de investigación	19
2.- Preguntas de investigación	21
3.- Trascendencia del tema planteado	22
4.- Objetivos:	24
4.1- Objetivos Generales	24
4.2.- Objetivos Específicos	25
5.- Hipótesis	26
6. Estrategia Metodológica. Delimitación espacial y temporal. Alcance.	28
6.1.- Técnicas de Contrastación de la Hipótesis	30
7. Marco Teórico-conceptual. Revisión de la literatura, análisis de los antecedentes, trabajos previos, teoría relevante o investigaciones y desarrollos anteriores relacionados con el problema de investigación.	32
7.1.- En lo relativo a las relaciones entre Estado y Derecho	32
7.2.- Respecto al Derecho Administrativo	35
7.3.- La Administración Pública puede ser considerada un como fenómeno complejo	36
7.4.- La Administración frente a los nuevos roles del Estado y su “reforma”	42
7.5.- En relación a la “Institucionalidad Pública”	45
7.6.- Respecto a la institucionalización de los sistemas administrativos del sector público	47
8.- Esquema constitucional organizativo del Estado Argentino	48
8,1.- Sistema Representativo-Republicano-federal	49

9.- Sistema institucional argentino. Organización de la	
“Administración general del país”	51
9.1.- Poder Ejecutivo Nacional. Administración Pública Nacional	51
9.2.- Modernización del Estado	56
9.3.- Marco normativo de encuadre del Régimen de Empleo Público	58
9.4.-- SINEP como política pública	62
9.5.- Estado de la cuestión durante el período objeto de análisis	
Jurisprudencia.	64
9.6.- Breve caracterización del régimen de carrera de SINEP	68
10.- Gestión de los RRHH	73
10.1.- Conceptos generales	73
12.2.- Diagnóstico sobre la virtualidad de los principios instaurados a través	
de SINEP respecto a la realidad objeto de estudio	74
11.- Propuestas tendientes a al fortalecimiento del los RRHH	
pertencientes a la órbita de la APN objeto de estudio	82
11.1.- Propuesta tendiente a que se geste un “Marco Normativo	
Integrador de la Diversidad de Regímenes” que integran	
la realidad objeto de estudio	83
11.2.- Propuesta de implementación de un Registro de Perfiles y	
Circuito de Postulaciones	87
A.- Proceso de formulación del “Registro de Perfiles” y	
Circuito de Información de Postulaciones”	
(REPERF-POSTULA)	89
B.- Proceso diseño de “REPERF-POSTULA”	90
B.1.- Sub-proceso “Diseño de los Perfiles”	91
C.- Procedimiento de Implementación de REPERF-POSTULA	92
D.- Integración el Sistema de “Registro de Perfiles” al Sistema	
de “Información de Postulaciones”.	94
E.- Circuito de Convocatoria y Postulaciones abierto a la comunidad	95

12.- Conclusiones	98
Bibliografía general	106

PRÓLOGO

A través del presente trabajo se procura un análisis crítico y diagnóstico del fenómeno de los recursos humanos de la A.P.N centralizada encuadrada en SINEP, en cuanto a su marco normativo y a las discrepancias que respecto a éste se ponen de manifiesto en la realidad.

Se intenta, así, observar el grado de eficacia que posee dicho ordenamiento respecto al desenvolvimiento del Estado Nacional, en lo relativo a la organización de su aparato administrativo y a la dinámica de la acción de gobierno respecto a la gestión los RRHH en dicha órbita. En especial, en relación a los mecanismos tendientes a garantizar la efectividad plena del

principio constitucional de “idoneidad del empleado público”, estatuido a través de la garantía de “igualdad” preceptuada en el art. 16 de la Constitución Nacional, normativa y convencionalmente plasmado, mediante la estipulación de modalidades de ingreso y designación, desarrollo de competencias y carrera, con vistas al mejor cumplimiento de los fines estadales.

Asimismo, se formulan propuestas que –a criterio de la suscripta- en el plano de la agencia, podrían resultar conducentes a una más adecuada sinergia de los aspectos normativos, políticos y administrativos, en relación a la gestión de los RRHH en la órbita ya referida de la APN. Ello, procurando el fortalecimiento de tales “Recursos”, con vistas al más cabal cumplimiento de los designios de nuestro “Pacto Social” plasmados constitucional y legalmente. Conforme a éstos, la gestión del Estado debe adecuarse a los permanentes desafíos (tanto internos como externos), con el objeto de hacer sustentables sus políticas, con vistas al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Si bien en el terreno de las ciencias sociales existen diversas concepciones en torno a la noción de “Pacto Social”, en el marco del presente trabajo, se define como tal: nuestro acuerdo social básico –tácito- en los planos jurídico, político y económico, constitutivo de nuestra vida en sociedad, cuya expresión formal es la Constitución Nacional. Dicho concepto se enraíza en la doctrina de los autores que inspiraron el contractualismo (Hobbes, Rousseau, Locke, Montesquieu, etc., referidos en el Marco Teórico)¹ y en la gesta de nuestro Estado Nacional (Ortiz, 1991). Tras la ruptura del vínculo con la Corona Española, a partir de la alegada “retroversión del poder”, fundamentada en el célebre discurso de Castelli en el Cabildo Abierto del 22 de Mayo -con base en la doctrina del jesuita Francisco Suárez- (Sanguinetti, 2010); se habría operado la consiguiente reconstrucción del “Pacto Social y Político”, que llevaría más tarde a plantear como objetivos programáticos los plasmados en el Preámbulo de nuestra Constitución Nacional. (Ortiz, 1991)

En virtud de dicho “Pacto” – o “Contrato” - tácito, el Estado, como promotor del bienestar general, debe asumir -como deber insoslayable- el rol de garante del goce de los derechos

¹ Ver Capítulo 7, págs. 31 y 32.-

consagrados en nuestra Carta Magna (trabajo, salud, seguridad, educación, vivienda, entre otros); y, del respeto de las garantías individuales de los ciudadanos. Se trata, asimismo, del contrato social básico al que cada uno de los habitantes de nuestro país tácitamente adhiere, decidiendo convivir bajo las mismas normas impuestas por la sociedad con determinada concepción de lo público, de patrimonio colectivo, con sentido de pertenencia a la comunidad nacional unida a través de lazos de solidaridad (Krieger, 2009).

La responsabilidad de responder a la problemática de las cuestiones públicas, que en virtud de dicho “Pacto” tácito opera, supone la aplicación de criterios de racionalidad técnica y política en la adopción de los medios disponibles (adecuados a los fines que se propone lograr); y, en virtud de los cuales el Estado debe “operacionalizar” sus objetivos, en atención a un conjunto de metas a lograr por parte de la actividad institucional; debiendo éstas resultar fiel interpretación de la misión constitucional y normativamente internalizada. A través del enfoque institucional racionalista de la ciencia política, el planteamiento de la responsabilidad política reconoce anclaje en la concepción de la democracia como un doble proceso: de delegación de poder de los ciudadanos, por una parte; y, y por otra: de la necesaria eficacia de la gestión, bajo la responsabilidad y obligación de rendir cuentas por ella. Asimismo, el fundamento republicano descansa en la defensa del interés público como objetivo de la acción política; debiendo el ejercicio de los cargos adecuarse a la ley. El estado de derecho democrático impone, así, la legalidad y el adecuado comportamiento de los agentes públicos. Su estructura administrativo-institucional resulta el espacio crucial para que el Estado pueda cumplir cabalmente sus funciones.

En la definición de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, para que el Estado pueda cumplir cabalmente sus funciones, cobran destacada trascendencia las políticas de gestión pública destinadas al personal del Estado, por su directa vinculación con la productividad de los RRHH. Se hace preciso, pues, articular al respecto un proceso de gestión integral para el desarrollo del personal, de conformidad a los principios constitucional, legal y convencionalmente establecidos; implementando estrategias de fortalecimiento de las capacidades institucionales, con vistas a recrear y consolidar, nuestro Contrato o Pacto Social (Krieger, 2009).

El propósito fundamental de esta Tesis, es analizar, de modo genérico, los ejes básicos que identifican los sentidos del “accionar organizativo” de la Administración respecto a sus recursos humanos (considerados brazo ejecutor de las políticas públicas), en especial en relación a las acciones que respecto a éstos se aplican en lo relativo a las modalidades de selección e ingreso, competencias, y desarrollo de carrera, en la órbita de nuestro Estado Nacional encuadrado en el Sistema Nacional de Empleo Público, homologado mediante Decreto 2098/2008 (SINEP). Se procura describir y evaluar con sentido interpretativo, a efectos de la reflexión crítica y la contrastación de la hipótesis, ciertos rasgos de dicho accionar y de sus consecuencias múltiples, respecto a la necesaria calidad institucional, que de nuestro “Pacto Social” se colige, en orden al cumplimiento de las finalidades que al Estado competen.

En efecto, deben fortalecerse las capacidades del aparato del Estado para el cumplimiento de su misión de ser garante del bien común. La clave de su éxito radicaría, entonces, en las condiciones que le permitan transformar las “organizaciones” en instituciones “inteligentes”, capaces de aprender, adaptarse y responder adecuadamente a los crecientes requerimientos, de una realidad compleja, planteando soluciones adecuadas y actualizando de modo permanente estrategias, políticas y procedimientos.

En este sentido, se procura propiciar –desde lo académico- ciertos instrumentos que, estima la suscripta, podrían ser coadyuvantes a una política de fortalecimiento de la calidad institucional, a través de la reformulación de ciertas pautas en relación a la gestión de los RRHH.

El presente desarrollo aboga por el resguardo del orden jurídico constitucional y legal; en el marco de la debida calidad institucional, propia de una Administración Pública enraizada en el verdadero concepto de “servidor público” y enfocada a los nuevos roles a asumir por el Estado.

Se percibe que uno de los grandes desafíos a encarar es el fortalecimiento de los recursos humanos con los que cuenta nuestro Estado Nacional, mediante la unificación de los marcos normativos regulatorios de la organización del trabajo público y de la gestión de éste. Ello, conforme a lo expresado en el Prólogo del Decreto 214/06: en el marco de “fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y de la calidad institucional del régimen republicano establecido en nuestra Constitución Nacional”.

Se ha elegido este tema, en virtud de la trascendencia e impacto social que –en opinión de la suscripta- reviste la calidad institucional del Estado y la independencia técnico-funcional de su aparato administrativo, basadas en la idoneidad de los recursos humanos que lo integran (conforme a la especificidad de las diversas materias de competencia). Ello, con vistas a alinear los objetivos organizacionales, su misión, visión y planes estratégicos, hacia las pertinentes políticas públicas, con aptitud de continuidad, proyección de permanencia y desarrollo en el tiempo.

Se intenta, de tal modo, al menos en el plano teórico, contribuir a una cultura organizacional, orientada a la implementación de políticas públicas sustentadas en la responsabilidad social que al Estado compete, con vistas a la satisfacción de las demandas y necesidades de la sociedad, buscando el desarrollo equilibrado del aparato administrativo del Estado.

A través de un “estudio de caso” cuya unidad de análisis es la órbita de la Administración Pública Nacional centralizada que se halla encuadrada en el “Sistema Nacional de Empleo Público”, homologado mediante Decreto 2098/2008 (SINEP); enfocando en especial las implicancias de dicho “Sistema” como tecnología que atraviesa todas las organizaciones de la APN centralizada que en éste se encuadran.

Con abordaje cualitativo, se acotará el análisis al período comprendido a partir del año 2009, desde el cual comenzó a darse efectiva aplicación a SINEP (cuyo decreto de homologación Nro. 2098, data del mes de diciembre de 2008), hasta 2015.

Su alcance se proyecta conforme al análisis de la normativa aplicable a la materia y de las perspectivas aportadas por autores seleccionados considerados relevantes respecto al tema objeto de investigación, integrado, éste, por la óptica de la infrascripta –en tanto observadora participante del fenómeno bajo estudio- como parte integrante de la APN; como así, también conforme a las evidencias empíricas aportadas por la jurisprudencia y por informes de organismos oficiales, que han sido tomadas como base del presente desarrollo.

Se destaca, que dicho alcance se ve limitado, en razón la escasa homogeneidad, integridad y/o accesibilidad de la información respecto a la cual se ha permitido verificación durante el período

del proceso de investigación. Ello, en relación a la multiplicidad de modalidades de encuadre que presentan las relaciones de empleo en la A.P.N. A título de ejemplo, puede citarse a aquellas vinculadas a entes cooperadores, organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, BID y PNUD), entre otras, respecto a las cuales no ha resultado posible el acceso.

INTRODUCCIÓN

La capacidad de la Administración Pública Nacional, para dar respuesta a las necesidades y demandas sociales, “operacionalizando” institucionalmente los enunciados constitucionales, impone que su accionar remita a reglas de juego formales (incorporadas a normas que delimitan su actuación) y a pautas sociales reguladoras de comportamientos, que traduzcan ciertos criterios de valor sobre lo debido o adecuado para la sociedad. La calidad institucional supone que dichas reglas y pautas, armónicamente enraizadas en nuestro “Pacto Social”, resulten coherentes y congruentemente articuladas, con estabilidad y persistencia en el tiempo; y, se encuentren respaldadas por incentivos y sanciones de aplicación no arbitraria, previsible y equitativa, contando –entonces- aquellas con legitimidad. Lo contrario supone fragilidad institucional y/o anomia.

La calidad institucional del Estado, y –por consiguiente- la de sus órganos y políticas públicas es una construcción social e histórica, producto de los desafíos enfrentados y de las capacidades que deben ser construidas en conjunto por dicho Estado, por la política y la ciudadanía. La Administración Pública es uno de los mecanismos organizacionales fundamentales en la ejecución de los roles del Estado. Sus recursos humanos, al respecto, están llamados a desempeñar un rol fundamental. Se requiere de un servicio civil profesional, organizado y gestionado en base al mérito, al desarrollo de sus competencias y de su carrera. No obstante, En ciertos aspectos, el régimen en que los RRHH de la A.P.N. se encuadran se percibe fragmentado. Esto dificulta la plena articulación de valores; y, el adecuado protagonismo de éstos para realizarlos obteniendo su logro.

Si bien el empleo público nacional se ha visto dotado de reformas normativas, que significaron notable mejora de los marcos regulatorios que rigen en la APN, prevalece, aún, una heterogénea normativa que torna compleja la organización y la gestión de la diversidad de modalidades de empleo coexistentes en la órbita de la A.P.N. Por otra parte, aún en las jurisdicciones encuadradas en SINEP, la efectiva virtualidad de dicho “sistema de empleo público” se ve reducida, en virtud de que gran cantidad de nuevos trabajadores se hallan incursos en disímiles modalidades de contratación.

Se hace precisa, pues, en la materia objeto de análisis recrear el “Pacto Social”, desde una concepción de lo público que garantice el cumplimiento de los objetivos de un “proyecto consensuado de país” (Krieger, 2009); a través de un comportamiento organizacional público transparente, eficaz y eficiente; que, con efectividad (calidad de servicio y de desempeño global) y respeto a los principios de “idoneidad” e “igualdad de oportunidades”, asuma los desafíos impuestos para satisfacción de las demandas sociales, a través de un Estado promotor de desarrollo, de inclusión y de equidad.

1

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Si bien han existido importantes avances en el aspecto normativo de regulación del empleo público en la órbita de la A.P.N., aportados tanto a través del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa –SINAPA- (DecretoNro.993, 1991) como de su reformulación denominada a partir de 2008 como Sistema Nacional de Empleo Público –SINEP- (DecretoNro.2098, www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241667/..., 2008). No obstante, dicho favorable impacto se ha visto atenuado en la práctica, ya que los principios que éste último contiene no rigen para la totalidad de quienes se desempeñan como trabajadores del Estado Nacional en los organismos encuadrados en dicho “Sistema”. Ello, en particular, debido en

parte a la considerable cantidad de empleados contratados que se encuentran excluidos de dicho régimen, a la falta de procesos de selección generalizados, etc..

Podría, en consecuencia, diagnosticarse a modo de evaluación “ex ante” lo siguiente: se percibe un marco normativo fragmentado, a pesar del desempeño de similares funciones y/o tareas. Tal como se ha dicho, en los marcos regulatorios que rigen en la APN, prevalece, aún, una heterogénea normativa que torna compleja la organización y la gestión de la diversidad de modalidades de empleo coexistentes en la órbita de la A.P.N. Por otra parte, aún en las jurisdicciones encuadradas en SINEP, la efectiva virtualidad de dicho “sistema de empleo público” se ve reducida, en virtud de que gran cantidad de nuevos trabajadores se hallan incursos en disímiles modalidades de contratación.

Por otra parte, la realidad a la que dicha normativa se aplica muestra que existen discordancias del accionar estatal, en relación a la organización y a la gestión de los recursos humanos que integran su aparato administrativo, respecto a la plena y efectiva aplicación del ordenamiento normativo en que éste debería encuadrarse con sustento en nuestra Constitución Nacional. Las tensiones que devienen ello, ponen de manifiesto un problema institucional.

No se ha logrado homogeneizar, aún, las diversas condiciones regulatorias de empleo existentes en el ámbito de lo público, ni los consiguientes derechos-deberes que de ellas devienen. La heterogeneidad de las modalidades de contratación de personal (aún para el ejercicio de las mismas funciones en idéntico ámbito) y aún la precarización de ciertos vínculos de prestación de servicios, permiten advertir “cierta ausencia de ajuste entre lo normado (supuestamente desarrollado y pensado para responder a un cierto ideal social.) y la realidad” (Bastons, s/f).

Lo expuesto lleva a plantear como pregunta esencial: ¿De qué modo podrían articularse más adecuadamente los aspectos normativos y fácticos, en relación a la organización y gestión de los recursos humanos que integran del aparato administrativo del Estado Nacional? Ello, en especial en relación a la plena eficacia y operatividad de aquellos mecanismos institucionales tendientes a garantizar la idoneidad, en un marco de “igualdad de oportunidades”, con debido encuadre en los principios básicos que, respecto a la materia, han sido adoptados por nuestra Constitución Nacional, como proyecto de país.

La concentración de poder, que eventualmente opera si se desvirtúan los límites legal y constitucionalmente establecidos, desnaturaliza el funcionamiento de las instituciones, propiciando débil institucionalidad. Esto se pone de manifiesto, en relación a la temática que nos ocupa (en especial) en cuanto a la reducida efectividad operativa de mecanismos regulados normativamente a efectos de garantizar la debida idoneidad exigida a los agentes que integran el cuerpo del Estado (Vgr: respecto al modo de reclutamiento e ingreso por concursos, de progreso en la carrera, entre otros). Dichas prácticas distorsivas, que acentúan la discrecionalidad, se ven propiciadas, en parte, por la precaria articulación institucional de las normas y principios regulatorios. Asimismo, suelen ensayarse en la realidad, herramientas coyunturales paliativas (tales como las designaciones “por excepción”, nepotismo, clientelismo, etc.) debido a recurrentes crisis económicas y/o débiles sistemas de control, otorgándose sustento justificativo a la implementación de medidas de “emergencia”, o de “excepción”, con fuerte concentración de poder.

Dicho fenómeno tiende a reproducirse, con notas similares desde la cúpula hacia el interior de las estructuras organizativas, descendiendo a través de toda la escala organizacional.

Se hace necesaria la efectiva aplicación de mecanismos de carrera caracterizados por la “igualdad de oportunidades y de trato”, en base al principio de “idoneidad” y a la optimización de las “competencias”, mediante procesos estables, institucionalizados, a efectos de resguardar el interés público y el orden constitucional.

2

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

¿Cómo se producen estas discrepancias entre “norma” y “realidad”, en el aspecto bajo análisis, en la órbita de nuestra A.P.N. que resulta objeto de estudio en el presente desarrollo?

¿Cuál es el problema nodal en la Administración, respecto a la temática analizada, en nuestro Estado actual? ¿Qué factores lo determinan?

¿Cómo se materializan estratégica y fácticamente los estándares pautados normativamente, respecto al reclutamiento, organización y gestión de los recursos humanos en la órbita bajo estudio; y a su cultura organizacional?

¿Qué funciones latentes (siguiendo el concepto de Merton) subyacen, dando cause a la desarticulación de los dos referidos planos, de “norma” y “realidad”?

¿Qué factores críticos atraviesan dichas articulaciones?

¿Cuáles son las posibles propuestas de carácter organizativo y de gestión de los recursos humanos que podrían propiciarse respecto a la problemática bajo estudio?

3

TRASCENDENCIA DEL TEMA PLANTEADO.

La trascendencia e impacto social del tema radican en que la democracia y el buen gobierno deben sustentarse en una función pública legítima y competente, calificada por las habilidades, capacidades y vocación de servicio de sus actores. Ello, por ser la órbita de ésta el escenario de articulación de los objetivos de las políticas públicas, sustentadas en la legitimidad democrática de los gobiernos, con el aparato administrativo del Estado (Bonifacio J. , 2009).

Dicha legitimidad yace en el logro del equilibrio estratégico frente a las iniciativas de modernización, para adaptar el poder público al cambio constante y a las políticas públicas necesarias. La adecuación de la capacidad del Estado para dar respuesta a las necesidades y demandas sociales debe darse a través de un eficiente aparato administrativo, sujeto al debido

control, conforme a derecho, “operacionalizando” institucionalmente los enunciados constitucionales, en cumplimiento de los designios de nuestro “Pacto Social”.

A través de la presente elaboración se procura un diagnóstico contextualizado; y, la sugerencia de propuestas tendientes a propiciar un balance entre las garantías del mérito y la flexibilidad que exigen necesidades puntuales de particular especificidad o urgencia, que requieran de la actuación de determinado perfil ad-hoc, cuya intervención podría ser exigible a efectos de una eficiente gestión. Se debe optimizar el aprendizaje organizacional mediante mecanismos de mejora de la gestión de los recursos humanos de la A.P.N.; con vistas al fortalecimiento de las competencias profesionales en el ámbito de lo público y a la transferencia de los mayores conocimientos hacia las prácticas concretas de la gestión, para la continua mejora de la prestación de servicios públicos.

La definición de qué enfoque de problematización sobre la conformación y dinámica de la Administración Pública; de la consiguiente modalidad de solución, que se adopte; y, la de su factibilidad respecto a esa realidad, es fruto de una relación de fuerzas. El rol que compete al Estado está atravesado por dicha relación y por las mismas contradicciones de la sociedad. En este sentido, el valor que procura el presente desarrollo es clarificar el aspecto relativo a las distorsiones percibidas entre “deber ser del Estado” plasmado normativamente y la “realidad” respecto al tema objeto de estudio; y, a los ajustes que al respecto se estiman adecuados.

Su factibilidad apunta a orientar nuestro obrar, en aquello que nos compete como investigadores en la búsqueda de la profundización del conocimiento de dicha realidad, con vistas a la mejora de nuestro accionar como funcionarios públicos dotados de responsabilidad de conducción de áreas de a A.P.N.; y, también como ciudadanos.

OBJETIVOS

El presente Trabajo de Investigación procura el análisis de la realidad organizacional de la órbita de la APN objeto de estudio, en relación a las políticas de Recursos Humanos relativas a los sistemas de selección, ingreso y desarrollo aplicadas en aquellos organismos de la Administración centralizada encuadrados en SINEP (DecretoNro.2098/2008). Ello, desde la perspectiva de los principios de “idoneidad” e “igualdad de oportunidades”. Como, así también, la reflexión crítica sobre el resultado que dicho estudio arroja, con fundamento en la recopilación exploratoria de desarrollos aportados por distintos autores, normas, jurisprudencia, opiniones e informes de organismos oficiales e informaciones periodísticas, de relevancia respecto a la materia objeto de análisis; y, en la propia experiencia en carácter de “observador participante”.

4.1.- Objetivos Generales:

- **Reseñar** de modo selectivo la normativa regulatoria fundamental en que encuadra el régimen de carrera previsto en el Sistema Nacional de Empleo Público (Decreto Nro. 2098, 2008) en relación al aspecto objeto de análisis; y, sus antecedentes normativos.
- **Explorar** las dinámicas y contradicciones ínsitas en el sistema institucional de la órbita de la APN centralizada objeto de análisis, encuadrada en SINEP, en lo relativo a la organización y gestión de sus recursos humanos, respecto a sus modalidades de reclutamiento e ingreso, régimen de carrera, formación y capacitación -desde la óptica del fortalecimiento de competencias y capacidades laborales-, en tanto procesos tendientes a afianzar la “idoneidad” (C.N., art.16). Asimismo, las distorsiones advertidas al respecto, en atención a las prácticas predominantes durante el periodo objeto de estudio (2009/2015).

Se procura, pues, un análisis descriptivo que, con rigor lógico, logre una adecuada interpretación del problema de investigación; y, la elaboración de hipótesis y conclusiones del caso; como así también de propuestas de mejora, que de dicho proceso puedan inferirse.

4.2.- Objetivos Específicos:

- **Explorar** los enfoques teóricos y observaciones empíricas que reflejan los autores seleccionados, informes de organismos públicos, jurisprudencia e información periodística, relevantes en la materia, en relación a las características de la institucionalidad de la Administración Pública Nacional en el aspecto objeto de estudio, durante el período comprendido entre los años 2009 y 2015.
- **Describir** con sentido interpretativo los rasgos críticos más relevantes del accionar de gestión y organización de los Recursos Humanos (en relación al aspecto ya señalado), en la órbita de los organismos de la APN centralizada de nuestro Estado Nacional encuadrados en el Sistema Nacional de Empleo Público.
- **Ponderar** las eventuales consecuencias de dichos rasgos críticos, a efectos de la contrastación de la hipótesis, explicitando los contenidos republicanos que deben estar presentes en el diseño institucional del régimen de gestión de los Recursos Humanos, en el marco de una adecuada dinámica de política arquitectónica democrática.

- **Proponer** herramientas tendientes a la superación de las falencias y vacancias percibidas en la realidad objeto de estudio a través del presente desarrollo, produciendo un informe que pueda ser utilizado para indicar futuras líneas de estudio e investigación sobre la temática de la “transparencia en la gestión de los Recursos Humanos en la A.P.N”; y, sobre el necesario rol de los organismos de control al respecto, con vistas a superar los desvíos y efectos negativos advertidos en la actualidad.

5

HIPÓTESIS

Nuestro diagnóstico ex-ante, expresado en el Capítulo 1, permite conjeturar que nuestra realidad institucional pone de manifiesto –en cuanto al recorte de la realidad que resulta aquí objeto de estudio- que las pautas constitucionales, la normativa organizativa, la administración y la gestión de los RRHH se encuentran desarticuladas, disociándose con frecuencia tal realidad de su debido encuadre normativo-constitucional.

Esto genera encuadres procedimentales que propician precariedad y discrecionalidad, con serias consecuencias, que podrían incidir aún sobre la legalidad de los actos administrativos.

Resulta fundamental el fortalecimiento de una institucionalidad que promueva conductas legítimas eficaces, a través de la articulación de mecanismos mediante los cuales se preserven los principios de legalidad, de “idoneidad” y de “igualdad de oportunidades” en el desempeño del servicio público. En este sentido se orientan las propuestas formuladas en el presente trabajo, desarrolladas en el Capítulo 11.

A efectos que el ciclo de implantación plena y ejecución de la política pública instrumentada en SINEP, aún pendiente de eficacia en algunos de sus aspectos, pueda lograr una nueva sinergia mediante la articulación de un marco instrumental de planificación de necesidades cualitativas y cuantitativas de las organizaciones, deben re-encausarse los procesos de

selección, ingreso, inserción y reubicación de personal. Ello, permitiendo visibilizar, estimular y fortalecer las competencias y la capacitación de las dotaciones, en un transparente contexto organizativo de gestión de los recursos humanos.

Para tal concreción, es necesaria la articulación de mecanismos procedimentales estables objetivos y objetivables, que bajen al plano de la agencia los postulados de la normativa organizativa de la APN. Ello, para una más eficaz gestión de RRHH, adecuándolos de modo cualitativo y cuantitativo a las misiones, funciones y planes estratégicos institucionales.

Siendo la APN el brazo ejecutor de las Políticas Públicas es fundamental ampliar la “inteligencia de sus organizaciones” para concreción de sus metas. Las deficiencias del aparato estatal y disfunciones administrativas socavan la legitimidad de tales Políticas y el mandato de nuestro Pacto Social.

La gestión de los Recursos Humanos debe orientarse hacia el logro de Políticas Públicas eficaces, en debido cumplimiento del Pacto Social jurizado en nuestra Carta Magna, al que los ciudadanos tácitamente adhieren, con sentido de pertenencia a la comunidad, a través de lazos de solidaridad, con vistas a un proyecto consensuado de país tendiente al “Bienestar General”.

El “Servicio Civil” debe estar dotado de la necesaria autonomía técnica y/o funcional, conforme corresponda a la especificidad de la materia de competencia de la organización; bajo una dirección política sometida al imperio de la ley, la transparencia y la responsabilidad del buen desempeño de las funciones superiores del Estado.

Ello, nutriéndose la dinámica de la estructura institucional y de la gestión pública, de los valores del orden constitucional y de la legalidad, procurando desincentivar conductas ineficaces, clientelares o ilegítimas.

Corresponde destacar que la Administración Pública Nacional debe ser concebida como manifestación operativa de la Forma Representativa y Republicana de Gobierno.

Debe, pues, ponerse en foco la mayor transparencia, imparcialidad y legitimidad de los procesos decisionales del Estado en lo relativo a la selección, gestión y fortalecimiento de las competencias de sus RRHH, en el marco de afianzamiento de la calidad institucional y la consiguiente consolidación del mandato constitucionalmente juridizado en nuestro Pacto Social.

6

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Enfoque - Delimitación del Campo Espacial y Temporal - Alcance

Diseño - Unidad de Análisis.

A través del presente “Estudio de caso, se adoptará un enfoque **cualitativo**, de alcance **descriptivo transversal**, con diseño interpretativo no experimental.

El campo espacial y temporal de la temática analizada, se circunscribe, a la órbita “centralizada” de la Administración Pública Nacional (conforme la define ley 24.156, de Administración Financiera del Estado y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en su art. 8°), encuadrada en SINEP.

El objeto de análisis tomará como punto de partida el año 2009, extendiéndose hasta 2015.-

A través del tipo de “Estudio de Caso”, es decir de un análisis profundo del caso, en su contexto natural como unidad empírica, y de la situación problemática que de éste deviene, considerando su relevancia en virtud de su impacto social y su naturaleza. Se realizará un determinado recorte de la realidad observada, para poder abordarla.

El estudio refiere a un caso único, cuya unidad de análisis es la Administración Pública Nacional (considerada ésta como el colectivo integrado por las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8° de la “Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Estado”, Nro. 24.156)). Ello, con especial enfoque en el Sistema de Gestión de los Recursos Humanos de la órbita de la APN centralizada que se encuentra sometida al Sistema Nacional de Empleo Público, homologado mediante Decreto 2098/08, (de conformidad al ámbito de aplicación señalado en el artículo 1° de dicho Convenio Colectivo Sectorial), en tanto tecnología transversal que atraviesa todos los organismos comprendidos en el objeto de estudio del presente desarrollo.

Este particular universo merece ser considerado como objeto de estudio por constituir un fundamental brazo ejecutor de la acción de gobierno encarada por parte del Poder Ejecutivo Nacional, a efectos de articular los objetivos de las políticas sustentadas en la legitimidad democrática de éste.

Todo ello, en el marco del esquema constitucional organizativo del Estado Argentino, tipificado por el Sistema Representativo, Republicano, Federal de gobierno.

El especial enfoque referido ut-supra ha sido adoptado en atención a su valor explicativo para la comprensión del problema de investigación. Asimismo, considerando la virtualidad de transferibilidad de los resultados y conclusiones que se obtienen, a través del análisis de su contexto singular, a otros aspectos de la realidad de la Administración, en esta instancia no contemplados, por exceder el objeto y alcance del enfoque de la presente investigación.

El desarrollo se hará a través de una metodología de investigación cualitativa, tendiente a un estudio descriptivo-reflexivo, del fenómeno “organizativo- administrativo-funcional” de la órbita de la A.P.N. objeto de análisis

Se partirá de un primer nivel de conocimiento exploratorio, complementándose luego éste con metodología descriptiva, con el objeto de esclarecer reflexivamente el problema de investigación, dando cumplimiento a los objetivos planteados.

La técnica fundamental a utilizar será la contrastación del contenido de la normativa regulatoria del régimen objeto de estudio, con la realidad puesta de manifiesto a través de la empiria, en relación a la efectiva –o poco efectiva- eficacia de aquella respecto a la Unidad de Análisis. Ello, en base a los antecedentes teóricos y empíricos ya referidos; y, a la observación participante de la suscripta - a través de un ejercicio de distanciamiento a efectos de la mayor objetividad-, con el objeto de clarificar el aspecto relativo a la real eficacia institucional de dicha normativa regulatoria de la Gestión de lo RRHH, en términos del debido encuadre en los cánones de nuestro “Pacto Social”.

Se procurará, de tal modo la ratificación o reformulación de la hipótesis; el diseño de propuestas; y, eventualmente, la obtención de base para la elaboración de ulteriores hipótesis, procurando la construcción de un nuevo conocimiento explicativo.

6.1.- Técnicas de Contrastación de Hipótesis:

Se adopta un diseño de investigación flexible, a través de técnicas de recolección de información relativas a fuentes bibliográficas, a antecedentes normativos; a fuentes jurisprudenciales, información oficial y periodística de actualidad.

Los principales instrumentos del enfoque han sido: la observación participante contextualizada; la interpretación y el análisis cualitativo de los datos provenientes de las fuentes ya referidas.

En relación al aspecto relativo a la organización estadual se confrontó, en especial, la normativa constitucional, convencional, legal y reglamentaria vigente considerada por la suscripta más relevante en la materia de que se trata.

Se consideró, asimismo, los análisis provenientes de las síntesis de estudios muestrales elaborados por la Oficina Nacional de Empleo Público: “Estudios 2009/2011”, sobre aspectos significativos de las condiciones, cultura y clima laboral, del personal de la A.P.N. comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General Decreto N° 214/06. 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, el Registro Central de Personas Contratadas bajo relación de dependencia laboral (Resolución SGP N° 48/02, 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 Ministros².

Como sustento empírico se consideró, asimismo, la información proporcionada por la jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría de Gabinete, Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, Oficina Nacional de Empleo Público; en relación a la cantidad de personal contratado al mes de enero de 2015 (sobre la base de la información contenida en el Registro Central de Personas Contratadas, recibida de los diversos organismos o entidades).³ Dicha base empírica se integra, asimismo, con información vertida por numerosos artículos periodísticos de actualidad.⁴

².SGP-ONEP: Personal contratado de la Administración Pública Nacional 2010 | 2011 Algunas cuestiones relacionadas con las prestaciones del Personal no Permanente y demás personas vinculadas bajo otras modalidades en el ámbito del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, Decreto N° 214/06 ARTICULO DE DIFUSIÓN www.jgm.gob.ar 7 Personal contratado de la Administración Pública Nacional www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/.../Informe_CLIMA_IV_8_ONEP

³ Ver: <http://www.sgp.ar/sitio/empleo/regimenes/contr> (captura: 15/08/2015).

⁴ Ver: www.lanacion.com.ar/1718131-desde-2002-aumento-67-la-nomina-de-empleados-estatales (13/08/2014); www.lanacion.com.ar/1718885-el-gobierno-sumo-cerca-de-81000-empleados-publicos-nuevos-en-7-anos (15/08/2014); www.perfil.com/politica/sin-freno-el-gobierno-nacional-suma-mas-empleados-publicos-20150429-0009.html, (29/04/2015); Más del 40% de los trabajadores del Estado están precarizados www.lanacion.com.ar/1791586-mas-del-40-de-los-trabajadores-del-estado-estanprecarizados www.lanacion.com.ar/1795549-el-estado-suma-12.600-empleado-mas (24/05/2015); www.clarin.com/politica/gobierno-

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Revisión de la literatura y análisis de los antecedentes, teoría relevante e investigaciones y desarrollos previos relacionados con el problema de investigación.

El desarrollo del presente Trabajo Final se encuadra en las perspectivas, que a continuación se desarrollan, fundadas en enfoques aportados por autores, cuyas ópticas se consideran relevantes respecto a la materia objeto de estudio.

La Investigación se encuadra en el marco jurídico-socio-político del Estado Constitucional de Derecho. En tal contexto, la estructura de la Administración Pública Nacional está concebida como manifestación operativa de la forma de gobierno Representativa, Republicana y Federal,

empleados_públicos_Fundación_de_Investigaciones_Económicas_Latinoamericanas_Fiel_Cristina_Kirchner-ATE-planta_permanente_o_1427857405-html (09/09/2015); www.lanacion.com.ar/1833594-el-gobierno-planea-sumar-otros-15000-empleado-a-la-estructura-del-estado (04/10/2015); www.lanacion.com.ar/1845366-los-empleados-publico-un-botin-para-justificar-el-dinero-de-campana, (14/11/2015); El próximo gobierno heredará 8800 concursos ya abiertos para ...; www.lanacion.com.ar/1846786-el-proximo-gobierno-heredara-8800-concursos-ya-abiertos-para-ocupar-cargos-en-el-estado; www.lanacion.com.ar/1846209-imparable-el-gobierno-nombra-mas-empleados-publicos-a-23-dias-del-final-de-la-presidencia (17/11/2015); www.clarin.com/politica/Empleados-Publicos-63.000-Revisión-ñoquis_o_1490250986.html (22/12/2015); www.lanacion.com.ar/1856628-un-estudio-afirma-que-el-7-de-los-empleados-del-estado-son-ñoquis (23/12/2015); www.cronista.com/3dias/Empleo-publico-K-otra-bomba-de-tiempo-para-2016-20150430-0018.html (30/12/2015)

proclamada por el artículo 1° 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.

7.1.- En lo relativo a las relaciones entre Estado y Derecho: Las elaboraciones de la filosofía política tendientes a la limitación del poder y al resguardo de los derechos fundamentales (considerando al Estado como comunidad política jurídicamente organizada) diseñaron como idea sistematizadora de la realidad, la doctrina fundada en la existencia de un ordenamiento emergente de un “pacto” o “contrato originario”, útil construcción como hipótesis de trabajo (Ortiz, Política y Estado, 1991)

Así, Hobbes (1588-1679), sentó los presupuestos antropológicos de la situación pre-estatal de guerra de todos contra todos, señalando la necesidad de salir de ésta “acordando a través de un pacto” a efectos de garantizar la paz y la seguridad. Desde otra óptica, Rousseau concibió un contrato en el cual, de la fuerza resultante del acuerdo de voluntades individuales, emanaría una voluntad general, cuya obediencia significaría el acatamiento de la ley, que se constituiría en su expresión misma.

Posteriormente, otros pensadores, entre los que puede citarse a Locke (1632-1704) y Montesquieu (1689-1755) inspirarían el constitucionalismo moderno.

La doctrina “contractualista” se ha hecho presente en la génesis de nuestro Estado Nacional, ante la ruptura del vínculo político con la Corona Española, conforme da cuenta el célebre discurso de Castelli ante el Cabildo abierto del 22 de mayo –inspirado en el jesuita Francisco Suárez- (Sanguinetti, 2010). Habría operado, entonces, la retroversión del poder; y, con tal fundamento, la reconstrucción del “pacto social y político” (Ortiz, 1991).

Nuestra Constitución Nacional señala –con implícito propósito en tal sentido- en su Preámbulo, que quienes la constituyen son los “representantes del pueblo de la Nación”, adoptándose en su artículo 1° la forma Representativa, Republicana y Federal. La Carta Magna encabeza y preside todo el orden político y jurídico del Estado, haciendo derivar de ella las demás normas y actos

que lo integran. Éstos deben estar, pues, subordinados a la Constitución. (Bidart Campos, 1973). De allí devienen las notas características de la forma republicana de gobierno, que conforme a dicho autor son: elección popular, igualdad de los gobernados, responsabilidad de gobierno, contralor del mismo por el pueblo, publicidad de los actos de gobierno, separación de poderes y renovación de las autoridades. El constitucionalista Aristóbulo del Valle (1845-1896) tipificó la República como la sociedad organizada en base a la igualdad de todos los hombres, cuyo gobierno es simple agente del pueblo, elegido por el pueblo de tiempo en tiempo, y responsable ante el pueblo por su administración.

La Democracia, conforme señala el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Secretaría General de la Organización de los Estados Americano (PNUD-OEA, 2010); “es una organización del Poder en la sociedad cuya legitimidad se basa en su origen (elecciones), en la forma en que es ejercido según reglas y procedimientos (Estado Democrático de Derecho) y en su objetivo declarado de promover la ciudadanía política, civil, y social. En dicho contexto, la estructura de la Administración Pública Nacional está concebida como manifestación operativa de de la forma de gobierno Representativa, Republicana y Federal, proclamada por el artículo 1° de nuestra Carta Magna. Así pues, corresponde 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. 1°, C.N.). La debida subordinación de los órganos y organismos encargados de su aplicación, debe manifestarse a partir del “principio de jerarquía”, a través del cual la toma de decisiones desciende desde la cúspide de la organización central, escalonadamente, hacia cada una de las jurisdicciones subordinadas, conforme al principio de “legalidad” republicana. Las instituciones procesan y operan sobre las cuestiones propias de su competencia

El desempeño de la gestión pública, conforme señala Bonifacio, “es el escenario donde se articulan los objetivos de las políticas sustentadas en la legitimidad democrática del gobierno con el denominado aparato administrativo del Estado” (Bonifacio J. , 2009) En este encuadre, una orientación política con legitimidad, a través de sus cuadros políticos, asume la conducción de los distintos organismos, por mandato superior, a efectos de dar concreción al plan de gobierno.

Por otra parte, el cuerpo de la Administración Nacional se encuentra integrado por una estructura en la que están especificados los derechos, deberes y exigencias relativos a ésta. Su organización se encuentra influida y dirigida por reglas y necesidades políticas. (Ivanega, 2009). 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. (Bidegain, 2001).

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 concreción de los programas de gobierno, con vistas al logro del bienestar general

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 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 (CLAD, XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2009).

7.2.- Respecto al Derecho Administrativo. En relación al análisis que nos ocupa, cabe señalar que esta rama del Derecho constituye la concreción más importante del Derecho Constitucional, pudiendo considerarse que el primero hace a la dinámica del Estado, resultando el Constitucional su estática. Desde el punto de vista formal, la Administración reconoce su origen en la Constitución, determinando ésta la organización del Estado, la estructuración de sus

órganos y competencias, la existencia y atribuciones del Ejecutivo, en el marco de la división de poderes.

El Derecho Administrativo puede conceptualizarse como: conjunto de normas jurídicas, estructuras y principios doctrinarios, que regulan la organización, funcionamiento, atribuciones y control de la Administración Pública -como órgano del Poder Ejecutivo- y de las demás Administraciones personificadas en la diversidad de órganos; en sus relaciones con los particulares, los servicios y las actividades estatales. En el caso de nuestro país, por tratarse de un Estado Federal, el Derecho Administrativo está primordialmente regulado por las normas de las distintas provincias y las de la Administración Pública Nacional, (centralizada, descentralizada, sus entes autárquicos, sociedades y empresas del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, y entes de Derecho Público no estatales de la órbita federal).

La esencia del Derecho Administrativo radica en la defensa de los derechos de los ciudadanos, en las relaciones de éstos con la Administración, regulando un conjunto de garantías y controles sobre el ejercicio de las funciones que la competen. Constituye –asimismo- la racionalización del ejercicio del poder público en beneficio de la comunidad. Su razón de ser y fuente de legitimidad es su actuación con vistas a la satisfacción de los intereses públicos, conforme a los valores y principios de la Constitución. Corresponde al Poder Legislativo a través de las leyes definirlos en su especificidad y al Poder Ejecutivo desarrollarlos. El ordenamiento jurídico, con vista a la gestión de los intereses generales, atribuye a la Administración un conjunto de prerrogativas, facultándola para adoptar decisiones unilaterales con fuerza jurídica vinculante, con los límites que impone el Derecho Administrativo para el ejercicio de tales prerrogativas. La legislación administrativa se constituye, en el marco del estado de derecho, en garante de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. La Constitución impone a la Administración la plena vinculación a las leyes y al Derecho, debiendo ejercer sus potestades a través del “procedimiento administrativo”, como imprescindible garantía (Marienhoff, 1985).

Es dable preguntarse sobre la plena capacidad actual del Derecho Administrativo para asimilar mecanismos de gestión propios de la Teoría de las Organizaciones, considerando que el Derecho Administrativo dominante parecería encontrarse aprisionado en un paradigma no adaptado aún a

la dinámica que la actualidad impone. Ello, por cuanto, se requiere actualmente de una visión sistemática del conjunto de recursos (humanos, financieros, tecnológicos, etc.) en entornos cambiantes. Atento que los factores jurídicos resultan de tanta relevancia como los políticos, los organizacionales y los culturales, resultaría procedente la actualización y transformación de ciertos postulados del Derecho Administrativo en un marco de análisis sistémico de las organizaciones públicas.

7.3.- La Administración Pública puede ser considerada un *como fenómeno complejo*: En función de su dimensión, pluralidad institucional y heterogeneidad de fines (siempre dirigidos al bien común); por la presencia del elemento político en el seno de la organización y siendo la regulación jurídica la que le otorga validez a su actuación, la Administración Pública puede ser definida como un fenómeno complejo.

Con prescindencia del criterio doctrinario que se aplique para tipificar las funciones estatales, la “Administración” podría ser definida como la organización y estructura que comprende a los órganos administrativos y entes con personalidad jurídica ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Puede conceptualizarse, asimismo, como conjunto de instituciones y organizaciones tendientes a satisfacer las necesidades e intereses públicos de las comunidades que integra, en las que se establecen entre sus miembros relaciones formalizadas (pudiendo éstos ser sustituidos sin riesgo de disolución organizacional) con pretensión de continuidad; y, legitimación social externa. Resulta un fenómeno poliédrico, dotado de varias dimensiones y consecuentes sinergias, distintas dinámicas socio-políticas y parámetros culturales propios. Para su comprensión global, se imponen –pues- diversos enfoques y niveles de análisis (Ramió, 1999). Todo abordaje analítico del fenómeno organizacional (o institucional) orientado a introducir procesos de cambio y mejora, maximizar fortalezas y superar debilidades, amerita 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 tendientes a la mejora organizativa.

Las organizaciones públicas en sus aspectos más operativos pueden nutrirse de las herramientas que aporta la Teoría de las Organizaciones, en lo relativo a las necesidades de eficiencia, de competencia técnico-profesional, a la preocupación constante por la capacitación imprescindible para la calidad del trabajo y por el adecuado desempeño de las funciones. En cuanto a su naturaleza, las organizaciones poseen una especificidad propia, debido a su orientación normativa enraizada en valores propios del entorno público. La necesidad de mayor visibilidad y responsabilidad, respecto a los procedimientos llevados a cabo, impone reforzar los mecanismos tendientes a garantizar su consistencia en el tiempo. La adopción de un modelo organizativo o de procesos que no se correspondan con la diversidad de funciones a encarar, eventualmente generarán procesos de crisis y la posibilidad de estar condenados al fracaso.

El origen de los estudios en profundidad sobre la Administración Pública puede rastrearse en los análisis de Max Weber sobre la Burocracia, como mejor modo de administrar el Estado capitalista moderno. Fue entendida ésta, entonces, como el cuerpo administrativo encargado de establecer de modo regular la dominación al interior de un determinado territorio. Podría encontrarse aquí un hito de inicio de la idea de capacitación del funcionariado como medio para desarrollar un manejo más racional de los recursos públicos (Weber, 1962).

Su obra resulta una referencia indiscutible en la Teoría de la Organización, constituyéndose el modelo de organización Weberiano en el marco teórico en que se insertan la mayoría de las estructuras y procesos de las organizaciones públicas. El autor enfatizó la virtud de la burocracia como mecanismo de racionalización, en razón de su superioridad técnica (frente a otras formas organizativas) puesta de manifiesto a través de la optimización de la rapidez, claridad, continuidad, discreción, subordinación, como así también de reducción de fricciones, de costos materiales y personales. Ésta permitiría, en su criterio, emplear funciones administrativas conforme a criterios puramente objetivos en los asuntos oficiales. Señaló, que “la burocratización aporta la óptima posibilidad para la realización del principio de división del trabajo en la Administración, distribuyendo los trabajos especiales entre funcionarios especializados adiestrados a través de la práctica constante. Como organización constituye – conforme al autor- un eficaz medio basado en la especialización en virtud de un encuadre en normas legales, escritas, racionales y exhaustivas; proviniendo el poder de cada individuo dentro

de la organización, de la norma que crea los cargos de modo impersonal, organizados jerárquicamente; siendo los funcionarios reconocidos por sus méritos y capacidades. Toda actuación pública debe ser escrita, incorporada a expedientes, asegurando su neutralidad y sujeción a derecho. Lo importante –señaló– es que: “tras cada acto de un gobierno auténticamente burocrático existe, en principio, un sistema de ‘motivos’ racionalmente discutibles, una subsunción bajo normas, o un examen de fines a medios”. Puso de manifiesto, asimismo, que “la igualdad y la exigencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requieren una objetividad racional formal por parte del régimen de gobierno” (Weber, 1962). Se advierte que los elementos de la burocracia por él concebida se encuentran actualmente presentes en gran parte de las administraciones públicas.

No obstante, la organización ideal propuesta por Weber ha sido revisada de modo crítico por diversos autores. En este sentido, Robert Merton profundizando el análisis del modelo burocrático enfatizó sus problemas prácticos de funcionamiento y control. Señaló la excesiva rigidez, el estricto formalismo en el apego a las normas; y, las desviaciones y/o efectos perversos producidos cuando el burócrata utiliza la organización para aumentar su poder. Enfatizó, asimismo, que el ideal burocrático traducido a un sistema de organización real pone de manifiesto disfunciones a raíz del brusco choque entre estructuras y personas” (Merton, 1949)

Por otra parte, aseveró que:

Las funciones sociales de una organización ayudan a determinar la estructura (incluido el reclutamiento del personal comprendido...), así como la estructura ayuda a determinar la eficacia con que se realizan las funciones...la estructura afecta a la función y la función afecta a la estructura (Merton, 1949)

El autor sostuvo, también, la existencia de funciones manifiestas y latentes. Identificó a las primeras como consecuencias objetivas que contribuyen al ajuste o adaptación del sistema, motivaciones conscientes para la conducta social y sus consiguientes derivaciones objetivadas, buscadas y reconocidas por quienes de él participan. En sentido contrario, las latentes son no buscadas ni reconocidas, siendo sus configuraciones procesos que se encuentran bajo el umbral de la observación superficial. Esta distinción resulta útil para la interpretación sociológica de

prácticas persistentes aún cuando no se muestran como conducentes a la finalidad manifestada. Asimismo, señaló que:

Las deficiencias funcionales de la estructura oficial generan otra estructura (no oficial) para satisfacer necesidades existentes de manera algo más eficaz. Cuales quiera que sean sus orígenes históricos específicos, la máquina política persiste como un aparato para satisfacer necesidades de grupos diversos que de otro modo no se satisfarían.

Se llega a través de tal examen al campo de las funciones latentes de la máquina política. Ésta “no funciona adecuadamente apelando en general a los grandes intereses públicos”, se manifiesta predominantemente mediante relaciones directas, semi-feudales, entre sus representantes locales y electores ligados en redes de relaciones personales, satisfaciendo necesidades que la estructura social legal no satisface del mismo modo. El precedente análisis tiene implicancias de ingeniería social y organizacional, ayudando a explicar por qué los recurrentes intentos de reforma tienden a ser ineficaces o de corta duración. Se afirmaría, de tal modo, el teorema que pone de manifiesto que: “Todo intento de eliminar una estructura... existente, sin suministrar otras estructuras adecuadas para llenar la función que antes llenaba la organización abolida está llamada al fracaso” (Merton, 1949).

De ello podría colegirse que buscar el cambio social u organizacional sin el reconocimiento debido de las funciones manifiestas y latentes ínsitas en la organización en la que se opera el cambio, no produce “ingeniería” social u organizacional, sino que podría ser un mero ritual. De omitirse su debida consideración, en deliberados procesos de cambio, el riesgo de fracaso se incrementaría de modo notorio.

Se ha producido, pues, cierta superación del marco referencial propio de la “maquinaria racional-legal-neutral-instrumental weberiana” (subsistente como matriz inicial sujeta a evolución y adaptaciones), argumentándose la incapacidad de la obsoleta estructura burocrática para hacer frente a los nuevos requerimientos de la sociedad y del Estado.

Con base en el conocimiento empírico, posteriores análisis críticos del sistema Weberiano, auspiciados por los cambios en la estructura y el rol del Estado inducidos por la globalización, han atribuido a éste 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, 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” (Luhmann, 1980).

El enfoque aportado por la Teoría General de los Sistemas y por el paradigma neoclásico de la Teoría de las Contingencias, con 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 (Luhmann, 1980) .

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 algunos autores señalan que en contextos de débil institucionalidad (como el latinoamericano) el arquetipo Weberiano no ha logrado plena virtualidad aún, sus elementos integran el sustento de la realidad de nuestra APN. Se advierten, también aquí, reglas y principios de la “Gestión Científica” auspiciada por el Taylorismo, en cuanto a la relevancia de la “eficiencia”, del “conocimiento” y de la “capacitación” de los agentes.

Se considera necesario “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” (Bonifacio J. , 2009)

Más allá de las críticas de que han sido objeto los enfoques reseñados, 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. No obstante, deberá evaluarse la adecuación de las posibles herramientas 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, a efectos de visibilizar las dinámicas de cambio, como respuesta a los impulsos del entorno en el campo intra e inter-organizacional, con vistas a la mejora de la eficiencia y del logro de equilibrio “homeostático”.

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 (Bonifacio J. , 2009), requieren de una sólida capacidad de gestión del gobierno, con un concepto de “*Estado red*”.

Se ha incurrido –no obstante- en una “sobre-burocratización” formal con una “infra-burocratización real”. Tal como señala Oszlak:

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”. (Oszlak O. , La Formación del Estado Argentino – Orden, Progreso y Organización Naciona Ed. Planeta Bs.As.-, 1997).

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 (Waisbod, 2009).

La óptica racionalista y el gerencialismo incurren 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. 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.

7.4.- La Administración frente a los nuevos roles del Estado y su “reforma”: Podría afirmarse que la constitución de la Administración Pública como área, como rama de la Ciencia Política, se gestó tras la crisis del Estado Liberal Clásico, luego de la Gran Depresión, con el Estado de Bienestar. Se marcó –entonces- el nuevo rol del Estado, haciéndose necesarias nuevas capacidades técnicas y políticas para poder planificar, implementar y evaluar políticas públicas. Más tarde, a partir de los años 80, producidas reformas institucionales que pretendieron ser transformadoras del Estado y de las administraciones públicas, obtuvieron relevancia los paradigmas administrativos “de sistemas” (en un contexto de fuerte ajuste fiscal), “de gestión por resultados”.

Respondiendo a específicas “olas tecnológicas”, a circunstancias políticas y/o a situaciones fiscales; a las recomendaciones de la cooperación internacional y a los paradigmas profesionales de los expertos intervinientes, tuvo lugar la implantación de los diversos “sistemas administrativos”. En este contexto se gestó nuestra Ley de Administración Financiera 24.156, sancionada el 30 de septiembre de 1992.

En los años 90 se contribuyó a la configuración de un nuevo tipo de acumulación capitalista asociada a sectores financieros y productivos integrados al “capitalismo globalizado” y a procesos de privatización de servicios y de seguridad social, hasta entonces del sector público; delegándose –asimismo- en niveles locales, en particular, la salud, la educación, y ciertas políticas sociales. Dicha “re-configuración” fue parte de la denominada “Reforma del Estado”. El modelo institucional implicaba el mantenimiento de ciertas funciones de conducción ejecutiva general, la legislación y función judicial, defensa y relaciones exteriores; formulación de políticas centralizadas en los ministerios y funciones de desregulación de mercado, en el sector público centralizado; conjugadas –simultáneamente- con la privatización de gran parte de las

empresas productivas (incluso de hidrocarburos) y de servicios públicos. Se combinó esto con entes reguladores y de control, autónomos; y, con la autonomización de los bancos centrales dotados de gran capacidad de incidencia sobre el sector financiero fuertemente transnacionalizado.

A fines de los 90 y principios del siglo XXI surge en el panorama latinoamericano el paradigma de la “Gobernanza”, marcando una fuerte impronta institucional en las administraciones públicas como intento de señalar que, en atención a los procesos de globalización, de re-estructuración, de reformas y de introducción de los nuevos paradigmas ya reseñados, las administraciones deben encarar un nuevo enfoque. Conforme manifiesta Prats i Catalá:

La Gobernanza se presenta como el modo de gobernación característico de una sociedad compleja, diversa, interdependiente y dinámica, en la que las administraciones actúan con racionalidad limitada, el conocimiento se halla fraccionado entre diversos actores y la realización de los intereses generales depende de la calidad de la interacción entre las administraciones públicas, lo que podemos definir como gobierno multinivel, y de éstas con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.
(Catalá, 2005)

Sobreviven en nuestros días ciertos elementos de sistemas administrativos y de gestión originados en los noventa y en las posturas ideológicas que los sustentaron, dejando resabios aún subsistentes en el andamiaje interior de las múltiples formas organizativas y del Estado mismo. La cristalización de sus distintas modalidades de funcionamiento ha sido, en gran medida producto de la puja de alternativas dirimidas en esa arena.

El origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales resultarían de intentos por resolver la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el contradictorio desarrollo de la sociedad (Oslak O. , La Formación del Estado Argentino – Orden, Progreso y Organización Nacional Ed. Planeta Bs.As.-, 1997)

La severa crisis socio-económica desatada en Argentina a fines de 2001, dio lugar a un contexto de emergencia, reinstalando la naturaleza híbrida o “delegativa” de la democracia -conforme al término acuñado por O’Donnell- en cuanto a la concepción y práctica de ejercicio del poder.

Como notas distintivas, este autor señala el cumplimiento de los requisitos poliárquicos sólo en momento electoral; y, la carencia de mecanismos de rendición de cuentas (propios de la democracia representativa) en el efectivo ejercicio del poder dotado de una fuerte personalización. Se minimiza, así, la injerencia de los otros poderes y de los órganos de contralor (accountability), deteriorándose el componente republicano (O'Donnell, 1990).

Nos encontraríamos a partir de 2002, “frente a un Estado en tensión entre una re-configuración neodesarrollista, por un lado, y neocomunitarista, por el otro, en sus dos modos de relación con la Sociedad, “cuya efectiva re-configuración todavía está lejos aún de poder ser vislumbrada”. Se manifiesta una tendencia de lo que ha dado en llamarse “regreso al Estado”, con implicancias institucionales en materia de configuración de las administraciones públicas (Schweinheim, 2013).

Se advierte una dimensión institucional compleja, resultante de una tensión entre las tendencias a la ‘transferencia’ de gestiones estatales hacia agencias autónomas, niveles subnacionales, empresas privadas y organizaciones sociales públicas no estatales, por un lado, y tendencias a la re-estatización de funciones y servicios con implicancias de “neodesarrollismo”, por otro; procurándose la recuperación de la “intima relación entre los grados de estatalidad y de democratización con ampliación de la ciudadanía en términos civiles, políticos y sociales” (Schweinheim, 2013).

La meta debería ser elevar la calidad y los niveles de “desarrollo humano” con fortalecimiento del estado de derecho; convirtiéndose la “governabilidad” en un problema crucial de las capacidades de gobierno.

A la hora de comprender a las organizaciones públicas o de encarar en ellas procesos de mejora deben tenerse en consideración la variedad de ámbitos que implican: el socio-técnico (integrado por entorno, objetivos, estructuras, recursos humanos, tecnológicos, financieros, materiales, procesos administrativos) y el ámbito político-cultural, de los elementos de poder propios de las dinámicas políticas y culturales de la organización (tales como los valores e ideologías de sus miembros). Debe reconocerse –en virtud de las constantes transformaciones tanto internas como del entorno-, también, un tercer ámbito que podría caracterizarse como de “control y mejora”

(relativo sus elementos, actos y procesos). La consideración articulada de estos tres aspectos, de las relaciones intra e inter-organizacionales y del contexto normativo, resultan de suma importancia tanto para el logro de los fines de la organización como para implementación y desarrollo de procesos de mejora y/o cambio organizacional. (Ramió, 1999).

Conforma señala Martínez Nogueira “la viabilidad institucional y técnica de las políticas públicas requiere un estado profesionalizado, transparente, con ámbitos para la participación y el control social, con memoria institucional y capacidades prospectivas, analíticas y operativas suficientes” (Martínez Nogueira, 2011).

7.5.- En relación a la “Institucionalidad Pública”: Señala Foucault, que las formas de poder que atraviesan los gobiernos y sus alianzas se despliegan a través de instituciones públicas. Éstas constituyen un “aparato de normalización” del cuerpo social, a través de la interiorización de normas de adaptación de conductas. Las relaciones de poder han sido progresivamente gubernamentalizadas, es decir, normalizadas y centralizadas en la forma, o bajo los auspicios, de instituciones estatales (Foucault, 1988). En este sentido, ha sostenido este autor que el poder como relación de fuerzas, en su vinculación al aparato del Estado -a través del tipo paradigmático de las organizaciones públicas-, a la Ley y a las relaciones económicas, manifiesta sus efectos de dominio desde la trama de vínculos e interacciones de los sujetos y las instituciones. A través de esta tecnología política (dispositivos normativos, y simbólicos; procedimientos, instrumentos, aparatos...) un poder disciplinario configura una sociedad “normalizada”, entronando el principio de soberanía del Estado a través de un orden jurídico que lo legitima, amparándose los mecanismos de poder en la regla jurídica (Foucault, 1979).

Las normas institucionales -señala el autor- mediante ciertos mecanismos legitiman discursivamente las necesidades del poder, a través de distintas disciplinas y sistemas laborales, conformando tecnologías, reglas, rituales de acatamiento físico y simbólico. Se estructuran, así, dispositivos institucionales, otorgando fundamento teórico a la relación poder-saber. Se instalan mecanismos conceptuales de legitimaciones cognitivas y normativas basadas en universos simbólicos, a través de las instituciones, como ulterior re-elaboración de las construcciones del pensamiento social. Dicho mecanismo se manifiesta en un orden horizontal integrando a la

totalidad del orden institucional; y, en un orden vertical, mediante fases de adecuación personal al conjunto (Foucault, 2013).

Puso de manifiesto Foucault que, a través de “modos estratégicos”, a partir de una “tecnología política” se logra un determinado mapa institucional. Un modo de control y constante disciplinamiento de la estructura de servicio público regula comportamientos, en función del fortalecimiento del orden dominante. De tal modo, las organizaciones públicas reflejan, en la institucionalidad cotidiana el esquema de macro-poder, mediante normas explícitas e implícitas, en códigos reguladores de los comportamientos. Existe, así, una capilaridad propia de la diversidad de actividades de las instituciones, que instala una doble vía en la dinámica de las reglas de juego, desde el vértice de la jerarquía hasta quien atiende un mostrador público (en forma descendente); y, en forma ascendente, desde los servidores en su contrato con el ciudadano hasta el funcionario público, replicándose determinadas reglas y técnicas (Foucault, 1979). Se trata de una institucionalidad arquetípica. Mediante sus diversas agencias, la institucionalidad pública resulta abarcativa de todos los aspectos de la vida social, a través de una organización reticular legitimada. Los dispositivos de este orden burocrático se materializan bajo determinada matriz política, social y cultural (Foucault, 2013).

Señala Waisbrod, tomando como eje el pensamiento del autor, que su filosofía crítica llevaría a estudiar el poder desde su “microfísica” (mecanismos internos, tecnologías, tácticas y estrategias de dominación), “fuera del campo delimitado por la soberanía jurídica y la institución estatal”. En las normas institucionales “ciertos mecanismos clasifican, jerarquizan y distribuyen rangos”, legitimándose discursivamente las necesidades del poder, con base en el mantenimiento de universos simbólicos que se mantienen, sistematizándose las legitimaciones cognitivas y normativas ya previamente presentes en la sociedad. Tales legitimaciones normativas de las instituciones se encuentran, pues, en una “reelaboración ulterior de las construcciones del pensamiento social” (Waisbrod, 2015). Podría indagarse, desde esta óptica cuáles son las verdaderas posibilidades del Derecho –en su múltiple dimensionalidad-, del Poder y de la Justicia, en su constante entrecruzamiento, en sus mecanismos factuales de manifestación.

Para sendos autores, el discurso del Derecho es el gran mecanismo disciplinador de la sociedad, ocultándose tras la regla jurídica dispositivos del poder. El Derecho y las leyes, transitando un paradigma de saber, se reconfiguran conforme al sistema político del que forman parte;

expresándose el poder del Estado, no simplemente por la Ley, sino por una red de instituciones, aparatos y complejos mecanismos en un “esquema técnico-estratégico de poder”.

Tras los dispositivos explícitos y en los rasgos informales de la cultura organizacional de la Administración emerge un diagrama disciplinario donde “el poder se articula de modo estable en torno a la construcción de ciertos mecanismos que subvierten los rasgos formalmente prescritos y deseables para las burocracias, “profesionalización, autonomía y función”. Así, el disciplinamiento ejercido sobre cada individuo “normalizado”, opera fijándolo al aparato burocrático en “un puesto funcional a la estructura de poder que representa cada alianza que accede al gobierno” (Waisbrod, 2015).

7.6.- *Respecto a la institucionalización de los sistemas administrativos del sector público:*

Señala Schweinheim que la falta de incorporación de un enfoque institucional ha sido la principal contradicción de los núcleos tecnocráticos y tecno-burocráticos que han impulsado las reformas de los sistemas administrativos latinoamericanos (oscilándose, desde los 80, entre los modos delegativos y los neo-populistas). La falla de dicho enfoque radicó, en opinión del autor, en que no se consideró suficientemente que tales sistemas funcionan adecuadamente en contextos institucionales republicanos (Schweinheim, 2014).

Refiere el autor, que cuando la necesaria discrecionalidad del Ejecutivo se encuentra dissociada de una institucionalización administrativa republicana, asimilándose a una de carácter delegativo o neopopulista, en el marco de un liderazgo político autoritario, la toma de decisiones podría tornarse arbitraria; eventualmente, con graves consecuencias respecto al sistema republicano de gobierno. Podría esto reflejarse en el deterioro de la transparencia, de la auditabilidad y de la responsabilización de los gobernantes, con el consiguiente deterioro de la capacidad de coordinación de programas y políticas públicas; y, del grado de participación y control ciudadanos (Schweinheim, 2014).

EL Estado, como instancia suprema de articulación de las diversas manifestaciones de la vida social organizada, de su integridad territorial, de su sistema de producción; de su estructura social encuadrada en el marco de los derechos y obligaciones que competen a sus miembros; y, de sus valores colectivos compartidos; encarna en un aparato institucional. Por ello, las instituciones estatales deben asumir la responsabilidad de asegurar la gobernabilidad democrática, el desarrollo sustentable y la distribución equitativa del producto social. Su esquema organizativo y las orientaciones político-ideológicas que lo sustentan, configuran el rol asumido en cada etapa histórica, debiendo la misión y los resultados de la actividad desplegada por sus instituciones expresarse en términos de valor público, como fiel interpretación de la misión constitucional normativamente internalizada.

La Constitución Nacional, reconocida por nuestro ordenamiento jurídico como norma suprema, goza por si sola de fuerza operativa y normativa frente al resto de las fuentes, en razón de su prelación jerárquica. Más aún: ofrece en sus cláusulas el contenido esencial del esquema organizativo estadual y de los derechos fundamentales que serán complementados luego por la reglamentación del legislador en la zona de reserva de ley. Asimismo, la verdadera dimensión en que éstos operan se ve ampliada en su contenido esencial a través de los instrumentos de protección de derechos humanos elevados a la jerarquía constitucional en el año 1994⁵. Cabe destacar, asimismo, específicamente en relación al tema que aquí nos ocupa, que, desde nuestro derecho interno, se insertó “el trabajo” dentro de *los* derechos civiles, políticos, económicos, sociales, y culturales, consagrados en los tratados de derechos humanos como operativos; y, que éste tiene a la dignidad de la persona como su eje central.

8.1.- Sistema Representativo-Republicano-Federal.

⁵ Ver el artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Ver la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Art. II); Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 2º y 7º); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2.1. y 26); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 2º y 3º); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1.1. y 24); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Mujer (arts. 2º, 3º y 5º a 16)

En nuestro marco jurídico-socio-político de Estado Constitucional de Derecho, 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 1° de nuestra Carta Magna.

El sistema de gobierno adoptado por la Constitución histórica, juridizando nuestro “Pacto Social”, ha sido el “representativo” en razón de que la soberanía radica de modo originario en el pueblo –como entidad política-, a través de sus representantes (confr. Arts. 1° y 22°, C.N.). Por representación se entiende que las autoridades elegidas en elecciones universales, igualitarias y obligatorias adoptan decisiones de gobierno en nombre de la sociedad en su conjunto. Por democracia representativa se entiende que las autoridades elegidas en elecciones universales, igualitarias y obligatorias adoptan decisiones de gobierno en nombre de la sociedad en su conjunto. Ella se hace efectiva mediante instrumentos tales como: el sufragio (confr, art. 37, C.N.), los sistemas electorales; y, los partidos políticos. Asimismo, la reforma de 1994 incorporó formas de democracia semi-directa en los artículos 39 y 40, C.N.

En virtud del Pacto Social asumido constitucionalmente, cabe al Estado la responsabilidad de dar respuesta a la problemática de las cuestiones públicas. Esto supone la aplicación de criterios de racionalidad técnica y política en la adopción de los medios disponibles adecuados a los fines que se propone lograr. Para ello, debería operacionalizar sus objetivos, a través de técnicas de planificación (proyectando en el tiempo acciones y recursos); y, metas a lograr por parte de la actividad institucional, que deberían resultar fiel interpretación de la misión normativamente internalizada.

La República se define como un sistema político de división y control del poder, cuyas notas tipificantes esenciales son: la publicidad de los actos de gobierno, la responsabilidad de los funcionarios, la periodicidad de los cargos electivos y la igualdad de todos ante la ley (Gelli, 2009).

En nuestro país, la separación de poderes se expresa, a través de la clásica división tripartita: legislativo, Ejecutivo y Judicial; y, asimismo, en cuanto a la organización federal reconociéndose –en principio- dos órbitas de poder: el nacional o federal y el provincial o local. A partir de la

reforma constitucional de 1994, ha nacido como nuevo ente político la Autónoma Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este diseño implica un sistema de atribuciones propias -limitadas- de cada uno de ellos, controles recíprocos; y, deberes de cooperación compartidos; rechazándose categóricamente la concentración del poder (confr. Art. 29 C. N.).

Existen relaciones de subordinación de los Estados locales respecto al Estado federal (confr. Art. 5 y 31, C.N.); relaciones de participación (cuyo claro ejemplo es la composición del Senado, que representa el equilibrio entre los Estados); y, relaciones de coordinación relativas a la distribución de competencias (exclusivas, delegadas, reservadas y concurrentes) entre los Estados locales y el Estado federal. (Gelli, 2009)

La parte orgánica de la Constitución, categorizada como “derecho constitucional del poder”, es el ordenamiento que estructura los órganos y funciones, organizando el aparato orgánico-funcional denominado “gobierno” en sentido lato. El poder es dinámico, e imprime dinamismo al Estado a través del gobierno que lo ejerce en el proceso político, en el contexto de una realidad política juridizada (Bidart Campos, 2001).

9

SISTEMA INSTITUCIONAL ARGENTINO - ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL PAÍS.

El poder del Estado, en tanto capacidad para cumplir su fin es “uno sólo”, con “pluralidad” de funciones y de “órganos-instituciones” que las cumplen, en el marco de sus respectivas competencias, atribuciones y facultades, encuadrados en la tríada clásica configurada por la Constitución formal: poder ejecutivo (arts.87 a 107, C.N), poder legislativo (arts. 44 a 84, C.N.) y poder judicial (arts. 108 a 119, C.N.).

El Poder Ejecutivo es un órgano unipersonal, constituyendo el Vicepresidente un órgano extrapoderes (no obstante, formar parte del Senado como su presidente nato). Luego de la Reforma Constitucional de 1994 se incorporaron como órganos extrapoderes: el Jefe de Gabinete, la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo, y, el Ministerio Público.

Si bien cada uno de los poderes tiene una función esencialmente propia, en determinados casos todos ellos asumen potestades diferentes a aquella que constituye su esencia, desempeñando también otras concurrentes, existiendo mecanismos que permiten -a través de un equilibrio de frenos y contrapesos- un control mutuo entre ellos.

9.1.- Poder Ejecutivo Nacional. Administración Pública Nacional.

El Poder Ejecutivo ejerce el liderazgo del poder político y es el motor primitivo y principal de la dinámica estatal. Su actividad podría descomponerse analíticamente en las siguientes facetas: la actividad política en sentido estricto (o actividad gubernamental), la actividad administrativa; y la ejecución o decisión ejecutoria. 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 espíritu de cuerpo, la formación continua, principios y valores más o menos permanentes (Ivanega, 2009). Su soporte normativo 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. 214/06. Gran parte de la A.P.N. se encuentra, asimismo, encuadrada en el Régimen del Sistema Nacional de Empleo Público - SINEP- (DecretoNro.2098, 2008).

Su organización se encuentra influida y direccionada por reglas y necesidades políticas (Ivanega, 2009)

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 (Ivanega, 2009). 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.

El “órgano-institución” que la constitución formal denomina Poder Ejecutivo está desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación, que se constituye en Jefe Supremo de la Nación, Jefe de Gobierno y responsable político de la administración general del país, de conformidad a las facultades otorgadas por el artículo 99 de la Constitución Nacional; asignándole el art. 100 el “ejercicio” de la administración al Jefe de Gabinete. .

Debe destacarse, asimismo, que Argentina, como país federal, cuya Constitución garantiza la autonomía de los Municipios, reconoce la existencia de tres ámbitos de administración pública, caracterizados por la existencia de potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias en cada uno de ellos: la Administración Pública Nacional; la Provincial y la Municipal.

La APN está conformada básicamente por Ministerios, titularizados por ministros designados por el Presidente de la Nación. De cada uno de los ministerios dependen secretarías, ramificadas, a su vez, en subsecretarías. Estos tres estratos constituyen la conducción política del gobierno.

La Administración Pública comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado. Debiendo ésta satisfacer de modo inmediato los intereses públicos de la ciudadanía. La Administración Pública Nacional, no obstante depender del Poder Ejecutivo, no forma parte de éste; “la Administración se diversifica en órganos y tipos de actividad, que no son el Poder Ejecutivo, sino que tan sólo se le subordinan jerárquicamente” (Bidart Campos, 2001)

La administración es una actividad permanente, concreta del Estado que tiende a la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Hay también función administrativa en órganos que no son parte del Poder Ejecutivo, que constituyen un poder distinto e independiente. Cumplen también – parcialmente- funciones de tal naturaleza tanto el Poder legislativo como el Judicial; quedando la funciones administrativas ejercidas por estos dos poderes fuera de órbita de la jefatura ejercida por el Presidente de la Nación.

La Administración, comúnmente denominada “Administración Pública”, o “Burocracia”, se divide en Ministerios y Secretarías de Estado. Los Ministros y la Jefatura de Gabinete tienen a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, refrendan y legalizan los actos del presidente a través de su firma a efectos de dotarlos de eficacia. Estos estratos constituyen la conducción política del gobierno.

Conforme a lo estipulado por el artículo 100 C.N.; y, en virtud de las atribuciones que por éste se le confieren, el Jefe Gabinete de Ministros tiene responsabilidad política ante el Congreso de la Nación.

Conforme señala Bidart Campos:.

Las competencias generales, que al abarcar a todos los ministerios confieren al Jefe de Gabinete la superioridad jerárquica sobre sus titulares son, fundamentalmente las que atañen a la organización general y al sistema de administración pública en su conjunto, al régimen del personal, y a los procedimientos comunes a la misma administración, a lo que ha de añadirse todo lo referente a la recaudación de las rentas e inversiones en ejecución de la Ley presupuestaria (art. 100, inc.7°, C.N.) (Bidart Campos, 2001)

Los ministros, son responsables de los actos que legalizan y se comprometen solidariamente respecto a los acordados con sus pares. Sus resoluciones se acotan a lo concerniente al régimen administrativo y económico de sus respectivas jurisdicciones. El cuerpo de empleados de los distintos ministerios concentra las diferentes funciones propias de cada uno de ellos, conforme a las competencias determinado por la ley de Ministerios.

Antes de la reforma de 1994, la cantidad de ministerios estaba estipulada por la Constitución Nacional, en su art. 87 (conf. texto ref.1898), en número máximo de ocho ministerios. Dicha limitación constitucional condujo a la proliferación de Secretarías de Estado, dependientes directamente de la Presidencia de la Nación. Luego de la reforma, se incluyó la Jefatura de Gabinete de Ministros, determinándose entonces, a través del art. 100 C.N., que el número y competencia de los ministros estaría determinado por una ley especial. A través de la ley de Ministerios se determinó entonces un número total de diez. Los rápidos cambios hicieron que se

suprimieran o fusionaran Ministerios o se crearan nuevos sin modificar la correspondiente ley. Así, al finalizar el último período presidencial el número de Ministerios ascendía a dieciséis. A partir del 10/12/2015 (Dcrto.13, 2015) el número de Ministerios quedó ampliado a veinte. Si bien se acentúa el carácter político de los Ministros, en relación al Poder Ejecutivo, cuyos actos refrendan, prevalece respecto a sus respectivos Ministerios el aspecto administrativo de sus funciones, por cuanto poseen la jefatura, dirección, control, función de superintendencia y manejo del régimen económico financiero de las dependencias bajo su órbita.

Cabe destacar, en relación al tema que aquí nos ocupa, que a través del referido Decreto, se ha creado el entonces Ministerio de Modernización, con el propósito de impulsar las políticas de jerarquización del empleo público, su vínculo con las nuevas formas de gestión que requiere un Estado moderno; y, el desarrollo de tecnologías aplicadas a la Administración Pública. Se procuró por esta vía, también, el acercamiento del ciudadano a la gestión del Gobierno Nacional, así como la implementación de proyectos de tecnologías de la información para provincias y municipios. En tal sentido, el artículo 23octies atribuyó esta cartera las competencias de: asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente al empleo público, a la innovación de gestión, (...) y en particular: diseñar, proponer y coordinar las políticas de transformación y modernización del Estado en las distintas áreas del Gobierno Nacional, (...) definir e implementar el Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional, (...) entender en el perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional Central y Descentralizada, procurando optimizar y coordinar los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros con que contaba; intervenir como Órgano Rector en materia de Empleo Público y como Autoridad de Aplicación e interpretación de las disposiciones de dicho régimen, entender en la definición de las políticas de recursos humanos y en el seguimiento y evaluación de su aplicación, que aseguraran el desarrollo y funcionamiento de un sistema eficiente de carrera administrativa; diseñar e implementar las políticas de capacitación para personal y funcionarios de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada y administrar el Fondo de Capacitación Permanente y Recalificación Laboral; (...) entender, elaborar y suscribir los acuerdos surgidos de las negociaciones colectivas con las representaciones gremiales y cada uno de los ministerios o áreas involucradas, intervenir en la definición de estrategias y estándares sobre tecnologías de información, comunicaciones

asociadas y otros sistemas electrónicos de tratamiento de información de la Administración Nacional; diseñar, coordinar e implementar la incorporación y mejoramiento de los procesos, tecnologías, infraestructura informática y sistemas y tecnologías de gestión de la Administración Pública Nacional; proponer diseños en los procedimientos administrativos que propiciaran su simplificación, transparencia y control social y elaborar los desarrollos informáticos correspondientes; (...) intervenir en el desarrollo de sistemas tecnológicos con alcance transversal o comunes a los organismos y entes de la Administración Pública Nacional, Centralizada y Descentralizada; etc.

Para que el Estado pueda cumplir cabalmente sus funciones, su estructura administrativo-institucional resulta el espacio crucial en la definición de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Dentro de éstas cobran destacada trascendencia las dirigidas a gestionar el personal del Estado por su directa vinculación con la productividad de los RRHH.

El conjunto de Recursos Humanos ordenado por el poder político para dar cumplimiento a sus fines, es decir: la “función pública como institución”, en atención a la exigencia constitucional existencia de un orden necesario y abstracto, impuesto a la acción organizadora de los Recursos Humanos, ha sido una creación evolutiva del Constitucionalismo moderno. La función pública considerada como institución fue una creación del constituyente, esto es de la Sociedad civil a través de su proceso histórico de construcción de aprendizaje social y consenso constitucional (Prats I Catalá, 2014).

Los RRHH representan un factor estratégico, en virtud de su intervención en el diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas.

En las administraciones públicas, estos “Recursos” representan la suma de los funcionarios y empleados a los que comúnmente se denomina “Burocracia Pública”, resultando éstos la expresión material del Estado en tanto aparato institucional. Constituyéndose en el brazo ejecutor de sus políticas, sus capacidades derivan luego en capacidades de la organización.

9.2.- Modernización del Estado.

Las políticas dirigidas al personal que se desempeña en la Administración Pública, proclamando como objetivo el mejoramiento cualitativo de las capacidades estatales y de la gestión, constituyeron uno de los más relevantes ejes de innovación dentro de los intentos de modernización.

El proceso político de transformaciones estructurales, bajo sello neoliberal, permite distinguir dos etapas de reformas. La primera (1989-1994) tuvo como finalidad el replanteo del rol Estado, su agenda; y, transformaciones en las relaciones Estado-sociedad. Apuntó a minimizar el accionar de éste en la esfera económica y social. Operó el achicamiento, apelando a mecanismos tales como: la descentralización de las responsabilidades de gestión hacia gobiernos provinciales, privatizaciones de servicios públicos, tercerización; y, desregulación de la actividad económica. Tales transformaciones se realizaron mediante la Ley de Reforma del Estado (23.696/89); que se tradujo la reducción de empleados públicos y la transformación de las modalidades contractuales en la materia; y, la Ley de Emergencia Económica (23.697).

La segunda reforma, a partir de 1995, cuyo rumbo marcó la ley 24.629 y sus decretos reglamentarios Nros. 558/96 y 660/96; tuvo la finalidad de promover cambios de tipo cualitativo hacia el interior del aparato estatal mismo (de modo endógeno) en la esfera administrativa, a través de innovaciones en las modalidades de gestión con vistas a su mejoramiento. Propugnó la apertura de las principales instituciones gubernamentales, la descentralización y la articulación de mecanismos de participación ciudadana, como instrumentos para optimizar la gestión pública; promoviéndose –a su vez- adecuaciones del aparato estatal, traducidos en ajustes de dotaciones, estructuras; y, presupuesto. Las políticas de esta etapa propusieron fortalecer la capacidad institucional del Estado a través de la desburocratización, la incorporación de tecnología, capacitación y profesionalización de la función pública. No obstante, se señala que esta reforma se ha inspirado más en un propósito fiscalista que en una genuina voluntad de materializar tales cambios, quedando pendientes muchas de sus enunciaciones.

Señala Prats I Catalá que “el desafío para América Latina es la construcción de burocracias modernas regidas por sistemas de mérito con autonomía técnica y conducción política, sometidas

a reglas precisas para tornarlas más transparentes, accesibles, responsables y receptivas”. (Catalá, 2005)

La tendencia a la disminución de los cargos permanentes, acrecentándose la difusión y heterogeneización de diversas figuras de contratos laborales por tiempo determinado, fue un rasgo destacable del Empleo Público a partir de las transformaciones de ese proceso de ajuste estructural tendiente a la disminución del gasto público. Se buscó, entonces, la reducción de los costos, a través de prácticas laborales precarias. A partir de 1993, se sancionó el congelamiento de cargos en la APN, ratificándose luego en la Ley de Presupuesto de cada año.

Durante la década de los noventa, bajo el paradigma ideológico de la denominada Nueva Gestión Pública, se realizaron una serie de transformaciones en el sistema de carrera de la Administración.

Se produjeron significativos avances en el marco normativo de regulación del empleo público nacional, sobre todo a partir del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa –SINAPA- (DecretoNro.993, 1991) y de su reformulación del año 2008, denominada Sistema Nacional de Empleo Público –SINEP- (DecretoNro.2098, 2008); y de la política de extensión de la cobertura de los convenios colectivos de trabajo. Sin embargo, el impacto de estas mejoras se vio atenuado por la subsistencia de un marco normativo fragmentado, debido a las heterogéneas condiciones de empleo dentro del servicio civil; y a la carencia de plena concreción de la carrera administrativa basada en el mérito.

9.3.- Marco normativo de encuadre del Régimen de Empleo público.

A partir del restablecimiento de la democracia han sido notables los cambios acaecidos respecto al Régimen de Empleo Público, en términos de su normativa.

A partir de 1980, la regulación del servicio civil -sancionada de modo unilateral por el Estado empleador- se ajustó a los términos del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (22.140, 1980).

En 1992 se produjo un cambio de paradigma con la sanción de la ley de Convenciones Colectivas de Trabajo (Ley 24.185, 1992), otorgándose marco a los convenios colectivos de los

trabajadores de Estado Nacional, invitándose a adherir voluntariamente a este sistema a las jurisdicciones provinciales. En su artículo 8° se estipula el sometimiento de las tratativas salariales a la Ley de Presupuesto; y, se establece que las negociaciones colectivas alcanzadas por esta regulación comprenden todas las cuestiones laborales que componen la relación de empleo, a excepción de: las definiciones relativas a la estructura orgánica de la APN (determinación de atribuciones entre las dependencias que la componen), de las facultades de dirección del Estado; y, del principio de idoneidad como base del ingreso y promoción en la carrera administrativa. Se destaca, que por ley quedan excluidos de este marco normativo los cargos políticos: presidente y vicepresidente, ministros, secretarios, subsecretarios y personal diplomático de jerarquías superiores, entre otros. El convenio colectivo de Trabajo General para la APN vigente fue homologado en 2006 (Decreto 214/06, 2006).

Otro trascendente hito ha sido la sanción de la Ley Marco de Empleo Público (Ley 25.164, 1999). Se establecen en ella tres grandes regímenes de empleo: el de estabilidad; el de contrataciones por tiempo determinado; y, el de prestaciones de servicios de personal de gabinete de autoridades superiores; estipulándose que el órgano rector en materia de empleo público debe estar en la órbita de la Jefatura de Gabinete, centralizándose así la administración general del país y la coordinación entre jurisdicciones de la APN. Se destaca que el régimen de estabilidad, respecto al cual se incorporan criterios y requisitos meritocráticos para promoción en la carrera, comprende al “personal que ingrese, por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes a dicho régimen cuya financiación está prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto”. Se enumeran como derechos de éste: el de la estabilidad, en consonancia con el art. 14 bis CN, como derecho a conservar el empleo, el nivel y el grado de la carrera alcanzados; la igualdad de oportunidades para acceder a los cargos, mediante concursos; el derecho a la capacitación. Será a través de las estipulaciones del Convenio Colectivo de Trabajo que éstos se harán efectivos.

El régimen de contrataciones por tiempo determinado encuadra la prestación de servicios de carácter transitorio o estacional, en tanto no pueda ser cubierta por agentes bajo régimen de estabilidad. Se trata del personal denominado “de planta transitoria”, que se encuentra

equiparado en nivel y grado a los de planta permanente, debiendo recibir remuneración acorde. La cantidad de personal bajo este encuadre no puede superar -en relación a la dotación de planta permanente- el porcentaje determinado por el Convenio Colectivo de Trabajo. Así, a partir de 2006, conforme al art. 156 del Convenio vigente ese porcentaje quedó fijado en 15% (conservando el tope indicado mediante el Convenio Colectivo anterior, homologado por decreto 66/99).

El personal de gabinete de autoridades superiores debería cesar en sus funciones al mismo tiempo que la autoridad cuyo gabinete integra, pudiendo cancelarse en cualquier momento su designación.

Ciertos derechos, tales como el de acceder a la jubilación, a licencias, a higiene y seguridad en el trabajo, a la libre afiliación sindical y negociación colectiva; a la justa retribución; y, a la interposición de recursos, alcanzan por igual a los tres regímenes.

A través del Decreto 1.184 (2001), se estableció el régimen de contratos para prestación de servicios profesionales a título personal, relativos a locaciones de servicios o de obra, en el marco de programas o proyectos de cooperación técnica con financiamiento externo y a los administrados por organismos internacionales, siempre que éstos impliquen erogaciones del Estado Nacional.

Recién en 2002, fue reglamentada la Ley 25.164, (Decreto 1421, 2002), estableciéndose las condiciones para las prestaciones definidas en el marco regulatorio del Empleo Público Nacional, delegándose en la Subsecretaría de Gestión Pública de Jefatura de Gabinete de Ministros, como autoridad de aplicación, la potestad de establecer los mecanismos generales de selección, que deben ajustarse a los principios del sistema de concursos. Dicha reglamentación incluye, asimismo, las condiciones de las contrataciones de “Planta Transitoria”, entre las que puede mencionarse: “el establecimiento de “los perfiles y requisitos necesarios a acreditar por parte de los contratados, conforme establezca la autoridad de aplicación, para la prestación del servicio de que se trate.

Si bien, en 1991 se intentó unificar la diversidad de escalafones existentes bajo el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, creándose el Sistema Nacional de la Profesión

Administrativa – SINAPA- (DecretoNro.993, 1991), con vistas a reducir el número de regímenes escalafonarios, no se logró entonces la organización bajo un régimen único. Sin perjuicio de ello, debe reconocérsele la adopción de criterios meritocráticos para el diseño de las carreras regidas por éste.

En 2008, se homologó el primer Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el más numeroso colectivo del personal civil comprendido en el Convenio Colectivo General de la APN. Se revisó SINAPA, actualizándolo y reemplazándolo por el Sistema Nacional de Empleo Público -SINEP (DecretoNro.2098, 2008). Este define cuatro agrupamientos (General, Profesional, Científico-técnico y Especializado), con diversos requisitos para el ingreso; distintos niveles escalafonarios dentro de cada uno de ellos en razón de la complejidad, responsabilidad y autonomía de la función o puesto de trabajo; y, del grado de educación formal. Dichos niveles, en número de seis, van de modo decreciente en jerarquía de la letra A hasta la F. Se fijaron, además, grados de promoción horizontal (en número de diez) conservándose el nivel de inserción del agente. Por promoción horizontal debe entenderse: el acceso a los tramos y grados superiores habilitados para el nivel de que se trata, como resultado de la sumatoria de capacitación, evaluación de desempeño y competencias. La promoción vertical procede a través del acceso a niveles superiores por medio de procesos de selección para acceder a cargos de mayor responsabilidad, complejidad y/o autonomía. SINEP establece, también, al interior de cada nivel escalafonario el concepto de tramos. Estos son: General (posee 10 grados), Intermedio (de 4 a 10), Avanzado (grados 8 a 10), crecientes en jerarquía cada uno de ellos.

El artículo 43 de SINEP fija dos sistemas de selección: General (para participación exclusiva del personal comprendido en SINEP); y, el Abierto (para postulantes tanto del ámbito público como del privado. Este último tipo de convocatoria está destinado a cubrir los dos niveles inferiores del agrupamiento General, de todos los niveles de agrupamientos Profesional y Científico-técnico, del nivel inferior del agrupamiento Especializado, de las Funciones Ejecutivas. En su art. 44, SINEP limita a un 30% las vacantes a cubrir a través de convocatorias generales, no abiertas.

A través de la Resolución 39, la Secretaría de la Gestión Pública (SGP, 2010) aprobó y reglamentó en mayor detalle el régimen de selección del personal de SINEP para la cobertura de

cargos vacantes de Planta Permanente. Se estableció la distinción entre convocatorias ordinarias (fijándolas para los meses de marzo y septiembre de cada año) y las extraordinarias (con carácter excepcional, para cubrir vacantes imprescindibles para el funcionamiento de servicios esenciales).

Cabe destacar la existencia de diversos regímenes escalafonarios al margen de SINEP (Vgr. Personal del Servicio Exterior de la Nación; Personal Militar de Seguridad). De tal modo, persiste la diversidad de marcos normativos y heterogeneidad de situaciones, acentuándose así el carácter fragmentario de los sistemas de servicio civil en nuestro país. Tendencia, que se replica en la normativa que rige los servicios civiles provinciales.

Las reformas señaladas han intentado la mejora de los marcos regulatorios que rigen en la materia. Sin embargo la normativa fragmentaria y heterogénea que aún prevalece dificulta la organización y gestión del capital humano. Las mejoras aportadas por SINEP han visto reducida su incidencia debido al numeroso ingreso de trabajadores bajo modalidad de contratación. En consecuencia, el desafío para el fortalecimiento de los Recursos Humanos de la APN debería estar dirigido a la unificación de los marcos regulatorios de la organización y gestión del trabajo; y, al incremento de su alcance y cobertura.

9.4.- El Sistema Nacional de Empleo Público como política pública.

Dicho Régimen, delimitado esencialmente por el plexo normativo configurado por la Constitución Nacional, en sus artículos 14 bis y 16, 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 (Ley 25.164, 1999) y su Decreto Reglamentario (Decreto 1421, 2002); la Ley de Negociaciones Colectivas (Ley 24.185, 1992); el Convenio Colectivo de Trabajo General homologado por Decreto 214 (2006); y, el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal Nacional de Empleo Público (Decreto Nro.2098, 2008) .

Dicha normativa básica, integrada por sucesivas normas complementarias, a través de un proceso de evolución de los subsistemas en ella contenidos, podría ser encuadrada –en opinión de la suscripta- 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 adaptaciones, tendientes a la transformación en una nueva realidad institucional y social, a través de la interrelación entre el rol de gestión de lo público y la satisfacción de las necesidades sociales.

Se procuró, así, cierta superación del marco referencial propio de la “maquinaria racional-legal-neutral-instrumental weberiana”. Sus términos denotan que 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 homologado por el Decrto. 2098/08 ha sido el contexto normativo y la tecnología, que otorga marco institucional a los procesos de negociación relativos 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 compete al Poder Ejecutivo reglamentar y ”operacionalizar” muchos de sus postulados. 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 de la convencionalidad colectiva 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. Asimismo, la ausencia de implementación plena de los procesos de selección torna la carrera administrativa en una realidad ficcional.

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 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. La construcción de esa “problematización” se basó en la discrepancia ideológica respecto a la aquella en que se basaba el esquema normativo pre-existente, 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 así un entramado jurídico superador de la precedente Ley 22.140 (1980), 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 pretendió 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 inmediatas, en un marco de culturas institucionales resistentes al cambio, limitación de recursos y rigideces presupuestarias.

Dependerá de la existencia de voluntad política la plena implementación de la totalidad de los mecanismos articulados en el Convenio, 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 diversas 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.

9.5.- Estado de la cuestión durante el período objeto de análisis. Jurisprudencia.

Actualmente tanto el empleo público permanente como el transitorio, se rigen por el derecho público; especialmente, por las disposiciones legales y reglamentarias inherentes a la función pública. El legislador no sólo crea y suprime empleos,⁶ sino que además fija los *gastos de la Administración* en el presupuesto;⁷ más aún, define incluso cuál será el número y el alcance de la competencia de los Ministros⁸.

La relación de empleo es *permanente* cuando comprende al *régimen estabilidad*, de donde surge “el derecho a no ser removido sin *justa causa*” y el “derecho a la *carrera administrativa*”. Su alcance es “*propio*” debido a que su vulneración genera la *nullidad del despido, reincorporación y salarios caídos*. Se ajusta a las condiciones de acceso a la función pública, a través de los *mecanismos de selección* en el *régimen de estabilidad*.

La idea de la inserción de la relación de empleo público en el régimen de estabilidad reside en la independencia de criterio del funcionario frente a los cambios de gobierno, en la eficacia en las instituciones; y, en el desarrollo del sistema escalafonario.

El legislador ha diseñado tres regímenes jurídicos especiales con rasgos propios: planta permanente, *contrataciones*; y, personal de *gabinete de autoridades superiores*, cada uno de ellos con *singularidades particulares* en la relación de empleo.

La razón de ser de estos últimos reside en la *cobertura de necesidades especiales* de la administración. La naturaleza *transitoria* alcanza a los regímenes de contrataciones, personal de gabinete de autoridades superiores y personal *ah honoren*, con singularidades en las *condiciones de permanencia y prestación de tarea, respecto a* las propias de la planta permanente.

La *relación de empleo público* relativa al *régimen de contrataciones* ha sido regulada en el artículo 9º de la Ley Marco (Ley 25.164, 1999). La figura se caracteriza por contar con un *plazo limitado*, e implica una afectación a *tareas diferenciadas*. Supone la elección de una fuente

⁶ Ver artículo 75 inciso 20 de la Constitución Nacional

⁷ Ver artículo 75 inciso 8º de la Constitución Nacional

⁸ Ver artículo 100 de la Constitución Nacional

específica de financiación; y, se encuentra ajustado a un *límite* para contratar, fijado en el convenio colectivo. Por otra parte, la *relación de empleo de prestación de servicios de personal de gabinete*, tiene como notas típicas el desarrollo de funciones de *asesoramiento* o *asistencia administrativa*; particularmente se distingue por la característica de que su cese se produce por *renuncia de la autoridad* o por *cancelación anticipada*.

Los contornos propios de cada régimen hacen necesario un reconocimiento de determinados derechos específicos para cada uno de ellos en especial. Tanto al régimen de *contrataciones*, como al de *personal de gabinete*, se les reconoce el derecho a la *remuneración*⁹, a la *afiliación*¹⁰, a *licencias*¹¹, a interposición de *recursos*,¹² a la *jubilación*,¹³ y, a la *seguridad* en las condiciones de trabajo¹⁴. La rescisión¹⁵ es la forma de extinción típica de estas modalidades contratación.

El sistema escalafonario del empleo público ha sido ponderado, en el diseño del legislador sancionado a través de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público N° 25.164 (Ley 25.164, 1999), exclusivamente en dos de sus regímenes diferenciados.

Al respecto, ha resultado relevante el criterio sustentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo Madorrán, por cuanto ha puesto el acento en la fuente presupuestaria: “[...] *el Artículo 8° sólo reconoce estabilidad a quienes ingresen a cargos pertenecientes al régimen de carrera, y cuya financiación esté prevista en la Ley de Presupuesto [...]*”¹⁶.

El Máximo Tribunal, a través de uno de sus pronunciamientos, en el año 2010, excluyó expresamente del régimen de estabilidad: “[...] *a quien no ha sido incorporado con los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso en la carrera administrativa, ya que – de lo contrario- no sólo se estaría desvirtuando el régimen previsto por la Ley N° 25.164; sino que, también, se estaría alterando el monto autorizado por legislador, en forma diferenciada, para financiar gastos correspondientes al personal contratado y permanente*”¹⁷.

⁹ Ver inciso b) del artículo 16 de la Ley N° 25.164

¹⁰ Ver inciso e) del artículo 16 de la Ley N° 25.164

¹¹ Ver inciso f) del artículo 16 de la Ley N° 25.164

¹² Ver inciso i) del artículo 16 de la Ley N° 25.164

¹³ Ver inciso k) del artículo 16 de la Ley N° 25.164

¹⁴ Ver inciso l) del artículo 16 de la Ley N° 25.164

¹⁵ Ver el inciso c) del artículo 42 del Capítulo IX del Anexo de la Ley N° 25.164

¹⁶ Cfr. CSJN; “Madorrán, Marta Cristina c/Administración Nacional de Aduanas s/reincorporación”; Fallos 330:1989 (2007)

¹⁷ Cfr. CSJN, “Ramos, José Luis c/Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.) s/indemnización por despido”, Fallos 333:311 (2010)

Se trata de un *derecho social* que no sólo se encuentra receptado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁸, sino también, en la Declaración Universal de Derechos Humanos;¹⁹ e incluso, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre²⁰ y en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial²¹.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es el último intérprete²² de la Convención Americana de Derechos Humanos. Se trata de un órgano con funciones jurisdiccionales cuyo poder inherente determina el alcance de su competencia²³. Su preámbulo²⁴ complementa el sistema de protección del derecho interno. Su jurisprudencia es una guía de interpretación de sus preceptos²⁵. Toda actuación de órganos del Estado se encuentra sujeta a la jurisdicción de dicha Corte Internacional²⁶.

La jurisprudencia de dicha Corte es una pauta de interpretación²⁷ que resguarda las obligaciones del Estado Argentino en el sistema de protección de Derechos Humanos. Asimismo, cada recomendación de la Comisión Interamericana proyecta el efecto útil del sistema de peticiones individuales²⁸ incentivando acciones positivas del Estado Argentino²⁹.

En este sentido, en el año 2012 la Corte Federal señaló que los derechos sociales son *normas operativas derivadas, que representan una obligación a cargo del Estado, cuyo cumplimiento está sujeto -en cuanto a su razonabilidad a la evaluación del Poder Judicial*³⁰.

El deber de actuación del Estado en punto a la efectividad de tales principios no se circunscribe únicamente a la adopción de *medidas legislativas*. Por el contrario, en aras de alcanzar esa progresividad la legislación laboral debería ir acompañada, en el aspecto económico, hasta el

¹⁸ Ver artículo 6°

¹⁹ Ver artículo 23

²⁰ Ver artículo XVI

²¹ Ver artículo art. 5° inciso e) apartado i).

²² Cfr. CIDH; “Karen Atala y niñas vs. Chile”; sentencia del 24 de febrero de 2012; párrafo 182

²³ Cfr. CIDH; “Furlan vs. Argentina”; sentencia del 31 de agosto de 2012; párrafo 13

²⁴ Cfr. CIDH; “Cabrera García y Montiel Flores c/México”; sentencia del 26 de noviembre de 2010; Considerando 125

²⁵ Cfr. CSJN; “Losicer, Jorge Alberto y otros c/BCRA - Resol.169/05 (expte.105.666/86 SUM FIN 708)”; Fallos 335:1126 (2012); Consid. 10

²⁶ Cfr. CIDH; “Myrna Mack Chang v. Guatemala” (Fondo de Reparaciones y Costas); Serie C, N° 101, sent. 25 de noviembre de 2003; párrafo 27

²⁷ Cfr. CSJN; “Mazzeo, Julio Lilo y otros s/rec. de casación e inconstitucionalidad -Riveros-“; Fallos 330:2248 (2007)

²⁸ Ver los artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 y 51 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

²⁹ Cfr. CSJN; “Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Estado Nacional”; sentencia del 06 de agosto de 2013

³⁰ Cfr. CSJN; “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”; sentencia del 24 de abril de 2012 (Considerando 10, 11 y 12)

máximo de los recursos de que disponga el Estado para lograr los medios apropiados para hacer efectiva tal progresividad³¹.

El goce del derecho a trabajar, por parte de la persona, como derecho económico, social y cultural, depende de los recursos de cada Estado³² para su efectividad y desarrollo progresivo, en la medida de sus recursos disponibles, por *vía legislativa u otros medios apropiados*³³.

Los *recursos disponibles* del Estado constituyen una pauta que debe evaluar cada país al tiempo de establecer nuevos o mayores beneficios³⁴. En tal sentido, el Congreso fija anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas, debiéndose aprobar o desechar la cuenta de inversión³⁵.

9.6.- Breve caracterización del régimen de carrera implementado por SINEP

A través del Acta-acuerdo celebrada el 5/9/2008 por parte de los representantes del Estado empleador y de las entidades gremiales (ATE y UPCN), con base en la política de democratización de las relaciones laborales proclamada por el gobierno de entonces, se instituyó la nueva carrera Administrativa denominada Sistema Nacional de Empleo Público –SINEP- (DecretoNro.2098, 2008), en el marco del Convenio Colectivo General para la APN (CCGAPN), (Decreto214, 2006), y de la Ley Marco Regulación de Empleo Público Nacional (Ley 25.164, 1999).-

El nuevo Convenio Colectivo sectorial, acordado por la Comisión Negociadora correspondiente a su antecedente SINAPA, ha significado un avance respecto al Régimen de Carrera en relación al reordenamiento profesional de los agentes (a través de agrupamientos específicos), a la capacitación; a la definición de incentivos y compensaciones, no previstos anteriormente.

³¹ Ver el artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

³² Ver el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

³³ Ver el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José Costa Rica)

³⁴ Cfr. CSJN; “Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ reajustes varios”; Fallos 328:1602 (2005); Considerando 6º del voto de los jueces Petracchi, Belluscio, Fayt, Highton de Nolasco y Lorenzetti

³⁵ Ver incisos 2 y 8 del artículo 75 de la Constitución Nacional

Podrían señalarse como principales características del actual modelo del Régimen de Carrera los siguientes lineamientos generales:

A) **Ámbito de aplicación del Sistema:** comprende a los trabajadores designados bajo el régimen de estabilidad de cargos de Plata Permanente en SINAPA (comprendido sólo del personal de Planta Permanente), a los designados en Plantas Transitorias y al personal contratado conforme al art. 9 del Anexo de la Ley 25.164 cuyas retribuciones fueran equiparadas con las del Escalafón.

B) **Régimen Escalafonario y Sistema de Promoción:** el Régimen de Estabilidad compuesto por grados, tramos (General, Intermedio y Avanzado, art.11), seis niveles escalafonarios (A a F, art.13); y, agrupamientos (pudiendo ser la promoción horizontal o vertical, art. 9). Dentro de cada Tramo, conforme señala el art. 12, pueden establecerse “orientaciones” que den cuenta de colectivos caracterizados por la prestación de servicios de una profesión o función específicas, o de una particularidad laboral. Se establece una escala de diez grados para la promoción horizontal del personal (dentro de su nivel escalafonario). El trabajador que acceda al último grado de su nivel puede continuar promoviendo de grado hasta su egreso percibiendo un “adicional de grado extraordinario”, de cumplir los requisitos de capacitación y evaluación requeridos para esa promoción (art. 29).

El personal que revista en el Agrupamiento General y reuniera los requisitos de acceso al Agrupamiento Profesional o Científico-Técnico puede solicitar su correspondiente re-ubicación. Asimismo podrá acceder del Agrupamiento Profesional al Científico-Técnico y viceversa.

C) **Funciones Ejecutivas y de Jefatura:**

Los agentes podrán acceder a Funciones Ejecutivas y de Jefatura mediante los Sistemas de Selección Abierto y General, respectivamente. Se requiere –asimismo- el cumplimiento de los requisitos para el nivel escalafonario A para Funciones Ejecutivas clasificadas como nivel I y II, del nivel escalafonario B en el caso de las clasificadas con nivel III, y de los niveles B o C, según corresponda para las clasificadas en el nivel IV. Señalan los arts. 21 y 22 que el derecho a la

estabilidad en la función es de cinco o de tres años calendario a partir de la notificación de la designación, conforme se trate de funciones Ejecutivas o de Jefatura, respectivamente.

Los distintos niveles corresponden a: Dirección Nacional (Nivel I), Dirección de Primera Apertura (Nivel II), Dirección de Segunda Apertura (Nivel III), Coordinación General, Regional o Temática (Nivel IV). A su vez, las Funciones de Jefatura se catalogan en tres niveles: Nivel I: Jefatura de Departamento, Coordinación Programática o de Proyecto Especial; Nivel II: de Jefatura de División; y, Nivel III: de Supervisión.

La postulación a la Función de Jefatura requiere, además de contar con los requisitos previstos en cada caso por la convocatoria en cuestión, revistar al menos en el Tramo Intermedio del nivel escalafonario del puesto a cubrir. Asimismo, para la cobertura de funciones correspondientes a Nivel I se deberá contar con los requisitos requeridos para el nivel C como mínimo; con los requisitos del Nivel escalafonario D para el Nivel II, para el nivel II los del nivel escalafonario E, según establezca el nomenclador respectivo, conforme señala el artículo 23°.

Respecto a la cobertura de cargos de Funciones Ejecutivas, el artículo 38 señala la particularidad de que deberá preverse la ponderación de un Proyecto de Gestión Institucional, a presentar por cada candidato conforme a directivas impartidas por las autoridades superiores de las que dependa la función a cubrir y a la misión, responsabilidad y acciones que surjan de la estructura organizativa.

D) Ingreso al Régimen de carrera: Se accede a la carrera en el grado y tramo inicial del nivel escalafonario del Agrupamiento correspondiente al puesto de trabajo de que se trate. De considerar el órgano de selección que el ingresante cuenta con condiciones de idoneidad relevantes, puede recomendar el ingreso al grado siguiente, conforme preceptúa el art. 24. El aspirante deberá cubrir las exigencias de capacitación requeridas.

E) Promociones: Conforme señala el art. 26, las promociones de grado dentro del tramo y grado escalafonario de revista, se sucederán en virtud de las calificaciones y actividades de

capacitación o de desarrollo profesional-técnico-laboral del agente. El ascenso en el nivel procederá mediante el Régimen de Selección.

Conforme al art. 31°, hasta un 30% de las vacantes cuya cobertura proceda –tal como ya se ha señalado, mediante sistema de selección abierto –excepto en cargos con Funciones Ejecutiva- podrá realizarse a través del sistema de selección general.

F) Sistemas de selección: Se aplicará el Régimen de Selección que el Estado empleador establezca, de conformidad con el Cap. III del Tit. IV del Convenio Colectivo de Trabajo General, previa consulta a las entidades sindicales signatarias mediante la Co.P.I.C., para el ingreso a la carrera, para la promoción a un nivel escalafonario superior y para la titularidad de funciones ejecutivas y de jefatura. Del mismo modo se procederá respecto al régimen de valoración de méritos para la promoción de Tramos y de cambio de Agrupamiento.

Si bien se señala que los procesos de Selección tendrán lugar mediante concursos de oposición y antecedentes, SINEP prevé la modalidad de ingreso por “curso-concurso” a efectos de comprobar la idoneidad y competencias laborales, conforme al perfil del puesto a cubrir.

En los procesos de selección general podrá participar todo el personal comprendido en el Convenio. En los de convocatoria abierta pueden participar postulantes procedentes del ámbito público o privado que acrediten idoneidad y las condiciones requeridas. Deberá aplicarse esta modalidad para la cobertura de cargos de los dos niveles inferiores del Agrupamiento General, de todos los niveles del Agrupamiento Profesional y Científico-Técnico, del nivel escalafonario inferior del Agrupamiento Especializado, de las Funciones Ejecutivas; y, para aquellos casos en que el proceso de convocatoria general haya sido declarado desierto. En caso de igualdad de méritos se dará aplicación a la Ley que regula el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados (Ley 22.431, 1981), de no existir candidatos en tales condiciones, se dará prioridad a aquellos que revistan en los tramos más elevados y al agente de la A.P.N.

G) Capacitación:

Ha sido instituida la capacitación como uno de los pilares del Régimen, tanto en lo relativo al ingreso como a la promoción (Cap. V del Decreto referido), estableciéndose las pautas correspondientes en los arts. 36 inc.c, 53, 58, 72, 74 CCTG (Decreto. 214/06).

H) Evaluación de Desempeño Laboral:

Debiendo ser el propósito de este proceso ponderar el logro de los objetivos, metas y/o resultados, en atención a las competencias, condiciones y recursos del personal, el Estado empleador deberá fijar el régimen previa consulta a las entidades gremiales signatarias.

Conforme señala el art. 69, el personal debe ser evaluado respecto al logro de objetivos, resultados y/o metas, considerando sus competencias, habilidades, aptitudes y actitudes, en atención a condiciones y recursos disponibles. El art. 70 en su segundo párrafo establece la modalidad “sistema de evaluación por aporte conjunto para la modalidad habitual de trabajo en equipo”. Como innovación, SINEP eliminó La calificación “Muy Destacado” prevista en SINAPA.

l) Retribuciones, incentivos y compensaciones:

Integran el régimen retributivo de los agentes: la asignación básica del nivel escalafonario, los adicionales de tramo y grado, los suplementos por Agrupamiento, Función Ejecutiva, de Jefatura o por Función Específica y por Capacitación Terciaria; bonificaciones por Desempeño Destacado y por Servicios a Terceros; Incentivos y Compensaciones.

Asimismo, respecto al personal contratado equiparado a SINEP, se establece la percepción de una remuneración mensual correspondiente a la asignación básica del nivel escalafonario relativo a la función que desempeñe, sumada a la equiparación el adicional de grado.

Una trascendente incorporación ha sido, en virtud del artículo 4° Decreto 2098/08, la conformación de la Comisión Permanente de Interpretación y Carrera (Co.P.I.C.), a integrarse por tres representantes del Estado Empleador y tres de la parte gremial. Además de las funciones asignadas expresamente por el Convenio a esta Comisión, en el art. 5° se incluye la de interpretación de dicho acuerdo convencional.

Resulta oportuno destacar que se atribuyó al Estado Empleador, previa consulta a las partes gremiales, mediante la Co.P.I.C., la responsabilidad de elaborar Nomencladores Clasificadores de Puestos y Funciones (tal como refiere el art. 16 del CCTS). Se prevé, también, un Directorio Central de Competencias Laborales y Requisitos Mínimos (art. 58)

Hasta tanto esta materia se encontrara pendiente de reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional, tales requisitos deberían ser interpretados con criterio amplio, respetando como pauta rectora la inmunidad de la “idoneidad” requerida normativamente. Se formula expresa reserva sobre la posibilidad -cuando las circunstancias lo ameriten- de aprovechar la experiencia de recursos humanos “idóneos” que eventualmente se encuentren en funciones y que carezcan del plus de los estudios puntualmente exigidos por el Convenio para acceder a los Niveles A y B.

En materia de capacitación, a efectos de cumplir el requisito para promover de tramo/grado, se prevé la prestación de servicios especiales en comisión o adscripción (art. 55) o la certificación de rangos o dominios en determinadas competencias técnicas. Estos deberán ser especificados en la reglamentación a dictarse, conforme determina el art. 57. Tales certificaciones, eventualmente, podrán también ser reconocidas y valoradas en los procesos de selección.

10

GESTIÓN DE LOS RRHH

10.1- Conceptos Generales.

La administración de recursos humanos (RRHH) constituye un sistema, que reconoce como sustento básico la premisa de concebir al hombre como el elemento fundamental de toda organización. La gestión de estos “Recursos”, se encarga tanto de la planeación, organización,

desarrollo, como del control, de las técnicas tendientes a promover el desempeño eficiente del personal.

Los procesos que a través de dicha gestión se encaran -mediante decisiones e intervenciones-, deben tener por objeto organizar a los trabajadores, para el logro de los objetivos y metas organizacionales. Están dirigidos a la obtención de los mejores resultados en términos de rendimiento, de aprovechamiento del tiempo de trabajo, de la salud, de los valores, experiencias y prácticas de los miembros de la organización, en beneficio de la institución y de sí mismos. La administración de Recursos Humanos apunta al reclutamiento, selección, ubicación y desarrollo de las personas en relación a las competencias consideradas adecuadas para el puesto de trabajo y el rol de que se trate.

10.2.- Diagnóstico sobre la virtualidad de los principios instaurados a través de SINEP respecto a la realidad objeto de estudio.

Como guía para el proceso analítico tendiente a la propuesta de alternativas de transformación de dinámicas organizacionales, siguiendo el modelo adoptado por la Carta Iberoamericana de la función Pública (2003) –como marco de referencia interpretativo-; se señala que a efectos de la debida coherencia en la gestión de los RRHH debe desplegarse el detenido análisis de los siguientes subsistemas de administración: “Planificación de RRHH”; “Organización del Trabajo”; “Gestión del Empleo”, “Gestión del Rendimiento”, “Gestión de la Compensación”; “Gestión del Desarrollo”; y, de “Relaciones Humanas” (Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), 2003).

Tales subsistemas deben funcionar interconectados, retroalimentándose mutuamente, en línea con la estrategia organizacional. No obstante, se advierte en la realidad objeto de estudio del presente Trabajo Final, que los componentes de “Planificación” y “Organización del Trabajo” adolecen de cierta debilidad; por cuanto las principales acciones de planificación derivan fundamentalmente de dos procesos no necesariamente integrados: la elaboración y ejecución del Presupuesto Nacional y la cobertura de cargos. Es de destacar la finalidad operativa de éstos, de

alto grado de estandarización, formalización y repetición; combinándose la eventual discrecionalidad en la definición de los perfiles con la rigidez para reubicar al personal de acuerdo a las necesidades de la organización. Luego de lograda la estabilidad en el empleo, resulta predominantemente amplia la inamovilidad de los agentes, redundando esto en la baja capacidad de adaptación a los cambios estratégicos de las organizaciones.

Corresponde, no obstante, recordar –tal como ya se ha señalado ut-supra- los considerables avances en el marco normativo que regula el empleo público nacional, en especial a través la reformulación implementada a del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) (DecretoNro.2098, 2008) y de las normativas que ampliaron la cobertura de los convenios colectivos de trabajo de la APN, pasando del 30% al 70% del total de los trabajadores. (Pomares & Gasparrin, 2013).

Si bien la normativa sobre el servicio civil en la APN y la gestión de los RRHH en las nuestras organizaciones públicas nacionales, en términos del estado del arte, resulta adecuada; el problema no parece radicar en las normas en sí mismas, sino en la falta de consenso en relación a su acatamiento. Existe una brecha entre lo que las éstas estipulan y la realidad empíricamente verificable (Bastons, s/f).

A efectos de sistematizar el diagnóstico sobre el objeto de estudio, en relación a la dialéctica planteada entre la regulación normativa y el comportamiento organizacional frente a las tecnologías administrativas aplicadas en la materia, se considera que el sistema de Gestión de RRHH implementado en SINEP respecto al “Régimen de Carrera Administrativa” (entendiendo por ésta la regulación de: las condiciones de designación, del modo de reclutamiento, de los medios de capacitación y sistemas de promoción); se sustenta en dos ejes básicos:

1°.- Mecanismos de Ingreso y promoción vertical, mediante sistemas de selección implementados a través de Concursos; 2°.- Promoción horizontal, a través de procesos de evaluación de desempeño y de capacitación.

1°.- En relación al primer eje (ingreso-promoción vertical) se observa:

Si bien la normativa vigente incluye razonables garantías de respeto al principio del mérito, sería deseable que se vieran reforzados ciertos recaudos, tendientes a la transparencia en los procesos de incorporación a la APN y a la promoción vertical en ella. La articulación de tales procesos debería operar –conforme señala la normativa vigente- a través de concursos de selección generales o abiertos, en oportunidad de ponerse de manifiesto la necesidad de cobertura de cargos vacantes y financiados. No obstante, la convocatoria a concursos ha carecido -durante la etapa objeto de análisis- de carácter de generalidad.

Es de destacar que los principios de idoneidad e igualdad de oportunidades para el acceso, están expresamente previstos en el art. 4 de la Ley Marco, en consonancia con el principio constitucional consagrado en el art. 16 CN. En este sentido, el SINEP avanzó notablemente al abrir los procesos de selección para el ingreso al empleo público a personas externas a la Administración Pública Nacional. A través de modificaciones implementadas por este “Sistema”, -conforme se ha señalado ut-supra- se habilita la convocatoria abierta para mayor cantidad de procesos de selección y se limita las convocatorias generales para hasta el 30% del total de vacantes.

2°.- En relación al segundo eje (evaluación de desempeño-capacitación-promoción horizontal): Si bien SINEP ha previsto cuatro agrupamientos (general, profesional, científico-técnico y especializado), mecanismos de promoción vertical por niveles y de promoción horizontal por grados (a través resultados evaluatorios del desempeño del agente y de los créditos obtenidos por su capacitación); los mecanismos formales de movilidad funcional previstos carecen de explícito encuadre en políticas de recursos humanos destinadas a responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.

Respecto al sistema de gestión del rendimiento de SINEP se han puesto de manifiesto prácticas que lo subvierten. Si bien este “sistema de empleo”, señala formalmente que el desempeño será evaluado con relación al logro de los objetivos, metas o resultados, tomándose en consideración los conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes demostradas en el ejercicio de sus funciones y las condiciones y recursos disponibles; los procesos de evaluación carecen de basamento en

criterios derivados del puesto de trabajo concreto y de objetivos programáticos a cumplir en función de éste, refiriendo meramente a factores generales, aplicables a numerosos puestos. Asimismo, a través de las evidencias empíricas se advierte que –durante el período objeto de estudio- se ha dado cumplimiento tardío a los procesos anuales de evaluación, con notables dilaciones en el reconocimiento de los corrimientos de grados en que dichas evaluaciones deberían incidir, prolongándose en el tiempo -de tal modo- niveles salariales que restan incentivo al personal afectado.

Por otra parte, la evaluación se limita generalmente al acto formal de completar los instrumentos de evaluación a efectos de dar cumplimiento al requisito para la promoción de los empleados, sin un adecuado encuadre de la gestión del rendimiento. Cabe señalar, también, que en el proceso de evaluación, en virtud del sistema de cupos para máximos puntajes, suele utilizarse un mecanismo rotativo, asignándose el puntaje máximo en forma alternada año tras año a distintos grupos de empleados merecedores de la mejor calificación. Esta modalidad ha sido complementada con tramitaciones de peticiones de ampliación de cupos, como mecanismo de flexibilización, autorizándose recurrentemente solicitudes de excepciones fundadas. Por otra parte, tampoco resulta de efectiva aplicación la previsión de recurrir a planes de recuperación ante evaluaciones de puntaje inferior a bueno, ya que éstos son –artificialmente- casi inexistentes.

El sistema de evaluación de desempeño, para ser consistente con los requerimientos de cada puesto o función, debería incluir categorías de análisis diferenciadas según las áreas y los tipos de tarea a desarrollar.

El sistema de capacitación, en cambio, ha sido merecedor de muy buena imagen para los funcionarios dentro del sistema. INAP, como órgano rector, referente del pensamiento estatal en la materia, ha sido el orientador de las políticas públicas de formación profesional y de capacitación de los agentes; como así también, el responsable de fijar las normas para la operatoria del Sistema Nacional de Capacitación, con el objeto de desarrollo de capacidades institucionales a través de la actualización y transmisión de competencias técnicas y

profesionales. En 1991, con la creación de SINAPA, convirtiéndose la capacitación en uno de los pilares de la movilidad en la carrera administrativa de los agentes, se le asignó el rol de asegurar la igualdad de oportunidades, alcanzando la capacitación carácter masivo. Las organizaciones fueron luego asumiendo gradualmente, por sí mismas o a través de contratación de terceros, la organización de la capacitación requerida a sus agentes, bajo la tutela de INAP (Bonifacio J. , 2003). El instituto fue habilitado para la convalidación de las iniciativas de capacitación asumidas directamente por parte de los agentes, acreditándose las cuando resultan pertinentes para el desempeño de sus funciones.

El impulso inicial mermó a raíz de la estandarización de los diseños y la concurrencia basada más en demanda espontánea, en razón de inquietudes personales, que en concretas necesidades de desarrollo de competencias para el desempeño de las organizaciones, atenuándose el impacto efectivo de tal inversión.

Asimismo, se advierte que las conducciones políticas de las organizaciones excepcionalmente se han visto comprometidas con los procesos de capacitación del personal.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe señalar que, conforme al Plan de Capacitación 2015 (DNINAP N°059/15 (INAP, 2015)), se han pautado como lineamientos estratégicos: el apoyo de las políticas de modernización del Estado; y el llevar a cabo políticas de formación continua tendientes a la mejora de las competencias y a satisfacer las demandas de los planes estratégicos de las organizaciones bajo su órbita. Las áreas sustantivas del accionar de INAP para dicho año se han organizado en las siguientes actividades: formación para modernización del Estado; formación para el desarrollo de competencias; fortalecimiento del Sistema Nacional de Capacitación; Estado y Sociedad; y, asistencia técnica y cooperación académica. Ha previsto el diseño y ejecución de actividades para sustentar innovaciones tecnológicas y proyectos de cambio, colaboración interjurisdiccional y trabajo en red, proponiendo la organización de propuestas de formación académica de posgrado y pasantías a través de acuerdos de cooperación con instituciones nacionales e internacionales. En cuanto a su rol de asistencia técnica en el área de su competencia, desarrolla y define criterios y estándares de calidad de los procesos involucrados, para el diseño e implementación de los diversos planes institucionales de

capacitación; apoyando a las distintas unidades de personal de la capacitación promoviendo la continua mejora.

Por otra parte, INAP realiza actividades de asistencia técnica a instituciones provinciales y locales responsables de la capacitación del personal público, con el objeto de fortalecer tales instituciones a través de la transferencia de herramientas tendientes a la mejora en los procesos de diagnóstico, planificación y gestión de la capacitación tendientes a la mejora de la calidad institucional. Desde esta perspectiva, conforme ha quedado establecido a partir de la Res. SGP N°2/2002 (SGP, 2002), Guía Metodológica para Elaboración del Plan Plurianual de Capacitación, trascendiendo la óptica de considerar a la capacitación meramente un derecho de los agentes a la carrera, debe considerársela, fundamentalmente, como la eficaz herramienta para el desarrollo de competencias coadyuvantes al logro de los objetivos de la política institucional; debiendo los organismos desarrollar un plan plurianual institucional de capacitación en consonancia con su misión, visión y plan estratégico organizacional.

Durante el período objeto de análisis, se ha advertido que la oferta concreta de capacitación, predominantemente, ha estado orientada a cursos generales destinados a todas las jurisdicciones en función de grandes ejes temáticos surgidos como prioritarios a partir de la identificación de necesidades en conjunto con las áreas de RRHH de las jurisdicciones.

Por otra parte, si bien se prevé la participación de las universidades y centros privados en la capacitación; como así también, el diseño de un Sistema de Certificación de Calidad de la Formación, a través de un registro de prestadores y un sistema de evaluación de impacto de dicha capacitación, se ha advertido que la restricción de recursos ha incidido en cierta medida respecto a todos los subsistemas de la gestión de recursos humanos.

Respecto a los procesos de capacitación y de desarrollo de carrera, el análisis diagnóstico debe enfocarse desde una doble perspectiva: por un lado la oferta de cursos, la adecuación de las temáticas enfocadas; y, la cantidad de agentes potencialmente beneficiados por dicha oferta; y, por otro: la existencia y funcionalidad de mecanismos de detección de necesidades institucionales de capacitación y desarrollo, generadores de planes o programas adecuados. Si bien se advierte un incremento cuantitativo de la formación dirigida al sector público,

frecuentemente esto no se encuentra debidamente direccionado por una adecuada estrategia enfocada a las necesidades concretas de capacitación de las diversas áreas, o a los cambios organizacionales previstos respecto a cada una de ellas específicamente. Se advierte, pues, que, en general, se ha contemplado sólo excepcionalmente el avance en el segundo aspecto, predominando los avances del primer tipo.

Sería deseable, a criterio de la suscripta, contar –también- con un sistema de trabajo articulado que posibilite una mayor efectividad en el accionar del conjunto de las áreas de gobierno, de la academia y demás organizaciones educativa-formativas de capacidades relevantes para la Administración. El conjunto de los organismos con competencias afines, debería coordinar sus acciones, compartiendo recursos formativos, a través de una acción sistemática de mejora.

Asimismo, resultaría adecuado, alentar procesos formativos al interior de las organizaciones, tales como los basados en la existencia de “comunidades de prácticas”, propiciándose tornarlos en comunidades de aprendizaje, constituyéndose en ámbitos propicios para la capacitación en servicio de funcionarios pertenecientes a distintas organizaciones (Gore E., 2001).

Resultaría de suma importancia visibilizar los saberes existentes en las organizaciones públicas, consideradas como comunidades de práctica laboral y profesional, promoviendo actividades de articulación interinstitucional de desarrollo en redes, propiciando la coordinación entre ellas. Debería generarse, de tal modo, mejores niveles de integración en los sistemas transversales de trabajo, entre organizaciones que comparten esferas u órbitas de actuación vinculadas a similares o compatibles necesidades de gestión. Ello, con vistas al fortalecimiento de la dirección de procesos transversales de gestión comunes en el Estado (Gore E., 2002).

La capacitación debe resultar rentable en términos de resultados, conforme a los planes estratégicos operativos, programas y/o proyectos organizacionales. Debe orientarse hacia la generación de masa crítica al interior de las organizaciones, buscado la consolidación de conjuntos de perfiles capaces de llevar adelante saltos cualitativos, que conduzcan a la mejora de la efectividad institucional -en especial- respecto a los procesos críticos de cumplimiento de objetivos institucionales; procurando -asimismo- mayor involucramiento del personal.

Conforme a lo hasta aquí expuesto, en términos generales podría señalarse que ciertas insuficiencias de dirección estratégica y de los procesos de planificación, podrían eventualmente favorecer la politización de la gestión del empleo y del rendimiento. Se percibe cierta debilidad en relación a la articulación entre los distintos aspectos de la gestión de recursos humanos y la estrategia global de las organizaciones. Ante dicha falta de plena consistencia, se propiciarían mecanismos alternativos para la gestión del personal, eludiendo las reglas de la carrera administrativa; acentuándose así la tendencia hacia una burocracia paralela.

Por otra parte, la expansión de las vinculaciones contractuales se ha puesto de manifiesto, con cierta frecuencia, como mecanismo clientelar de incorporación de personal por parte de Direcciones políticas, vulnerando los principios de idoneidad y profesionalidad. Esto podría repercutir eventualmente en un posible deterioro de la legalidad de los actos y procedimientos administrativos, por cuanto dicho personal no está sujeto a los mismos requisitos y deberes de los agentes estatales; ni se encuentra sujeto a sumario administrativo, resultando de más difícil control, a su respecto, la aplicación de regímenes de responsabilidad por su actuación irregular, inhabilidades e incompatibilidades. Se produce, asimismo, cierta precarización, como consecuencia de la carencia de la estabilidad laboral.

En virtud de lo expuesto, la conclusión central del diagnóstico, en función del marco metodológico utilizado, es que entre las principales falencias advertidas en la materia pueden señalarse:

- la existencia de un marco normativo fragmentado, que impide homogeneizar las condiciones de empleo en virtud de las disímiles modalidades de vinculación laboral; y,
- la falta de adecuación de los mecanismos formales de movilidad funcional para responder, en un marco de políticas de recursos humanos, con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos y a merecidos logros de progreso en la carrera en función del mérito.

La incidencia de tales falencias –tal como se desprende de lo anteriormente expuesto– se ve acentuada por ciertas debilidades de dirección estratégica y por la posible politización de los procesos de decisión en la gestión de RRHH.

Por otra parte, en atención a que: ni los procesos de evaluación (exclusivamente propios del personal de Planta Permanente), ni los de capacitación (autorizados por excepción a personal contratado), se basan suficientemente en criterios derivados del puesto de trabajo concreto, ni en objetivos programáticos a cumplir; se ponen de manifiesto prácticas que subvierten los criterios que deberían orientar la gestión del rendimiento en un adecuado marco de planificación.

11

PROPUESTAS TENDIENTES AL FORTALECIMIENTO DE LOS RRHH

Considerado que el mejoramiento de la calidad institucional del Estado, debe basarse en el fortalecimiento de los RRHH de la Administración a través de relaciones laborales regidas por los principios del “mérito”, de “igualdad de oportunidades” y de “capacitación permanente”, como criterios rectores del empleo público; los ejes básicos de una estrategia de mejora deberían apuntar al más eficiente aprovechamiento de las potenciales capacidades de los servidores públicos. A efectos de poder atenuar las distorsiones advertidas, debería lograrse un balance entre las garantías del mérito, y la flexibilidad que exige una gestión eficiente de los recursos humanos.

Tales ejes, a criterio de la suscripta, en función de las principales falencias señaladas ut-supra, serían:

1°.- La adopción de un **marco normativo integrador de la diversidad de regímenes que actualmente conviven en la órbita de la APN objeto de estudio**, que -con criterio equitativo-

efectivice la plena vigencia de los principios constitucionales; debidamente orientado hacia la profesionalización de las funciones desempeñadas, a efectos de mejorar la calidad institucional de los regímenes laborales al interior del Estado.

2°.- La **Implementación de un “REGISTRO DE PERFILES y CIRCUITO DE DE POSTULACIONES” (REPERF-POSTULA)**. A efectos de otorgar “visibilidad” a las competencias y aptitudes laborales de la totalidad del personal –sin distinciones de modalidad de inserción laboral-; y, así, poder responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos y a logros de progreso en la carrera en función del mérito (Graña, 2014). Ello, de modo que, esta herramienta y la adopción de un complementario protocolo para la toma de decisiones relativas a la movilidad, permuta, transferencia o traslado de personal, puedan operar de eficaces mecanismos de flexibilidad para la adecuación a los requerimientos funcionales y/o de progreso en la carrera. 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.

En efecto, se impone la 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”; y, la profesionalización de la Administración, cualquiera fuera el origen y/o modalidad de inserción laboral en su órbita; conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional

En consecuencia, la reingeniería a adoptar con pensamiento estratégico, debería focalizarse en sistemas organizacionales basados en procesos generales de formación, capacitación y experiencia tipificados en competencias claves. Ello, por constituir la “competencia del factor humano” uno de los activos más importantes de la organización para el logro de los objetivos institucionales.

11.1.- PROPUESTA TENDIENTE A QUE SE GESTE UN MARCO NORMATIVO INTEGRADOR DE LOS DIVERSOS REGÍMENES.

En este sentido, corresponde destacar el aporte de la negociación colectiva al fortalecimiento de capacidades institucionales en nuestro Estado. Adviértase que, a través de los procesos de concertación entre los múltiples actores involucrados, se propician políticas de mayor legitimidad y sostenibilidad en el tiempo; facilitándose, asimismo, su posterior implementación. Cabe recordar que, a partir de los Convenios 152 de 1978 y 154 de la OIT (de 1981), se dio aliento a la participación de los trabajadores en la definición de las condiciones salariales y laborales en general, como concepción democratizadora ratificada luego gradualmente por las legislaciones laborales de los distintos países. Tal como la define el Convenio 154, la convencionalidad colectiva puede incluir “a todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador o grupo de empleadores, o una organización o varias organizaciones de empleadores y una organización o varias de trabajadores, con el fin de fijar condiciones de trabajo y regular las relaciones entre empleadores y trabajadores”.

En nuestro país, la Ley 24.185, abandonando el principio de fijación unilateral por parte del Estado, hasta entonces imperante, estableció –tal como ya se ha señalado anteriormente– la negociación colectiva como modo de regulación de las condiciones laborales en la Administración Pública. Se desembocaría posteriormente en el Primer Convenio Colectivo de Trabajo General, mediante Decreto 66/99; al que seguiría, en 2006, el Segundo Convenio Colectivo General, homologado por Decreto 214, acordado por los representantes de todos los trabajadores públicos con el Estado empleador, con gran nivel de consenso. Podría considerárselo como punto de partida de avances significativos, tales como la reorganización de los regímenes de contratación por locación de servicios en contratos con relación de dependencia por tiempo determinado, a través de la transformación de parte significativa de éstos.

Es de destacar que la solidez y perdurabilidad de las políticas depende de la construcción de acuerdos y consensos logrados al adoptarlas. Además de otorgar sostenibilidad y mayor legitimidad, la mecánica de la negociación hace que las decisiones tomadas en ese marco, resulten más democráticas y efectivas, al enriquecerse por esta vía la construcción de síntesis

superadoras de las distintas posturas logradas a través de procesos de concertación entre los múltiples actores involucrados.

Debe instalarse en la agenda la posibilidad de la discusión de condiciones de trabajo y del diseño de carrera, que permitan adecuar la gestión del Estado al incremento en el nivel de respuesta del sector público a las demandas sociales; dando solución a la problemática de las modalidades contractuales, a través de modernos regímenes de carrera, basados en el acceso, capacitación y desarrollo en el empleo, asegurándose la idoneidad y la igualdad de oportunidades, la profesionalización y dignificación laboral, con vistas a contribuir a mejorar el desempeño de la totalidad de los RRHH del sector público en consonancia con lo dispuesto por el art. 16 C.N. Ello, en una doble dirección. En una: hacia un Estado más democrático, en la otra, hacia un Estado más eficaz, mediante una adecuada planificación de los recursos humanos, garantizando la defensa de sus intereses y de la transparencia en los mecanismos de ingreso, carrera y capacitación.

Cabe recordar que Ley 25.164, Marco Regulatoria de Empleo Público, en su artículo 3° in fine reconoce en el Estado la existencia de personal regido por la Ley de Contrato de Trabajo, previendo la posibilidad de celebración de convenios colectivos extensivos a dicho personal. Asimismo, se reconoció a los gremios que actúan en la órbita de la función pública (UPCN y ATE) la potestad de afiliación de tales trabajadores, implicando esto la facultad de representación de dicho colectivo. Podría, entonces, decirse que están sentadas las bases jurídicas para la asimilación, mediante un progresivo proceso de equiparación del régimen laboral, aquellos trabajadores que, de modo habitual y permanente, realicen un mismo tipo de funciones o tareas, a través de la vía convencional, requiriéndose de voluntad política en tal sentido.

Es de recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través de los votos concurrentes de los Dres. Fayt, Maqueda y Zaffaroni, en el fallo “Ramos”³⁶ ha señalado que el principio de la “Realidad Material” es el criterio para esclarecer la naturaleza del vínculo laboral de que se trata. Esto, en consonancia con la Recomendación 198 de la Organización Internacional del Trabajo

³⁶ Ver: CSJN, “Ramos, J. c/Estado Nacional (ministeriode Defecnsa-ARA s/ Indemnización por despido”;
Fallos:333:311 (2009).-

(2006), en cuanto remite principalmente al examen de los hechos para determinar la existencia de una relación de trabajo, más allá del modo en que ésta se denomine.

Debería, pues, reconocerse categorías funcionales, conforme a determinadas tipicidades de especialidad, en razón de contar el personal con los requisitos para integrarlas y las competencias para el desempeño de la función de que se trate, en el marco de un nomenclador de funciones unificado, sin distinción de la forma de relación laboral; habilitándose la promoción del trabajador en los distintos aspectos, conforme a pautas objetivas. Asimismo, deberían asignarse distintos niveles de especialidad. Una vez realizado tal escalafonamiento, deberían articularse mecanismos que garanticen a futuro la promoción en categorías y niveles, en base al mérito y a la mayor capacitación.

Es preciso recordar al respecto, el principio legal que atribuye al Congreso la autorización anual del presupuesto general de gastos de la Administración Nacional, tornándose ilegítima toda erogación que se aparte de esos límites (art. 75, inc, 8, C.N.; y, 29 de la Ley 25.164); no obstante, la efectiva transparencia en los mecanismos de contratación de personal y una eficaz gestión de los recursos humanos basada en una adecuada planificación, podrían conducir al logro de economías, que podrían redundar en la posibilidad del otorgamiento de incentivos económicos de promoción al personal, con fundamento en la mejora de las competencias.

Los sistemas transversales que atraviesan las distintas jurisdicciones de la Administración, deberían contar con un plan de formación continua, orientado al servicio público, extensivo a la totalidad de trabajadores que lo integran desarrollando tareas de modo habitual y permanente, más allá la modalidad de vinculación laboral de que se trate. Ello, en el marco del proceso de desarrollo e innovación de tecnologías para modernización de la gestión del Estado, transformación de sus funciones y profesionalización de quienes a él sirven.

Al respecto, cabe destacar que el Convenio Colectivo General, homologado por el Decreto 214/2006, en su art. 33 inc.k, refiere 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.

Debe plantearse la gestión de los RRHH con un enfoque sistémico, como un sistema integrado y articulado con la misión y visión en que se funda la estrategia de cada organización, dentro de un marco de planificación estratégica y de gestión por objetivos y resultados. Un factor de gran incidencia negativa es la carencia de pensamiento estratégico, que hace que las decisiones sean de cortísimo plazo, dependiendo esto del estilo de liderazgo que las atraviese, y del lugar que se les asigne en la agenda política.

11.2.- PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL REGISTRO DE PERFILES Y CIRCUITO DE POSTULACIONES (REPERF-POSTULA)

El conocimiento, actualmente, en términos cualitativos, ha surgido como un elemento de alta valoración en el trabajo, constituyéndose en una de las bases del desempeño laboral; caracterizándose a la presente como “sociedad del conocimiento”.

Esto ha cambiado la calificación del trabajo, centrándose su definición en torno a la capacidad de aplicación del conocimiento en cambiantes escenarios; dando lugar al concepto de competencia. Queda comprendida en ésta, tanto la actividad humana como los factores que la modelan: habilidades, experiencia, características actitudinales y aptitudinales, potencialidades, etc. Podría definírsela, entonces, como la capacidad de utilizar el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores -adquiridos a través de la experiencia laboral, de procesos formación y capacitación-, para identificar y dar solución a problemáticas a afrontar a través del desempeño en un área determinada de trabajo. Ésta, reside, no tan sólo en las capacidades que una persona posee, sino fundamentalmente en su movilización para resolver

dicha problemática; más allá de la mera especialización, implica también dimensiones socio-técnicas y relacionales.

La calificación profesional, concebida no tan sólo como acumulación de saberes o habilidades, sino también como capacidad de intervenir y decidir en situaciones no siempre previstas, desplazando el foco de atención hacia las competencias laborales, impone una relación vital entre competencia y formación profesional, con nuevas dimensiones respecto al desarrollo del capital humano

En dicho contexto, 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, dentro de cada jurisdicción ministerial y aún entre jurisdicciones con materias de competencia afines, 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 potencialmente mecanismos distorsivos existentes en las organizaciones, con vistas a la más eficaz planificación estratégica de los recursos humanos.

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 dicho modelo de gestión de la carrera.

Esa vacancia se pone de manifiesto en un doble sentido. No obstante haberse impuesto la tendencia a ir ampliando el rango de derechos de los trabajadores transitorios, tal como ya se ha señalado, aún no se han podido resolver las distorsiones que este paralelismo de modalidades instaló en las organizaciones. Asimismo, 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, también para el personal de Planta Permanente.

La implementación del Registro de Perfiles propuesto podría generar una estrategia gradual orientada a la gestación de un nuevo contrato psicológico y una nueva cultura organizacional, tomando como pilar la formación continua del personal, como un todo. Y, con ello impactar positivamente en la mejora del desempeño político-institucional de las organizaciones.

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. Podría, en ese sentido, procederse a una reingeniería de procesos en la materia, mediante la implementación del “REGISTRO DE PERFILES y CIRCUITO DE INFORMACIÓN DE POSTULACIONES” (REPERF-POSTULA) aquí propuesto, 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 officiar 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 cada Organización como un todo”.

Es preciso promover políticas de fortalecimiento de la gestión del empleo público, a través del diseño de herramientas claves, para ***“operacionalizar” en el plano de la “agencia” la construcción de “institucionalidad estatal”, a través de la “optimización de las competencias”, “compromiso y responsabilidad” de sus Recursos Humanos.***

La herramienta tecnológica propuesta contribuiría a la racionalización de la gestión de los RRHH de los respectivos organismos, a través de un mejor y más transparente aprovechamiento de los recursos disponibles en la APN, contribuyendo a las mejores prácticas de modernización del Estado.

REPERF-POSTULA

A.- Proceso de Formulación del “Registro de Perfiles” y Circuito de información de Postulaciones” (REPERF-POSTULA):

a) Inserción institucional:

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

b) *Presupuesto previo al diseño e implementación: Directorio de Competencias*

Como paso previo a la elaboración de la herramienta y mecanismo propuestos, 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, en su oportunidad, propuso la elaboración de un Directorio de Competencias tendiente a facilitar la gestión de las Direcciones de Personal de los distintos Organismos (en los subsistemas de Selección y Evaluación de Desempeño) con el objetivo de la construcción un instrumento que proponga indicadores de conducta para tales procesos. Habría correspondido, en consecuencia, compatibilizar los criterios precedentes con las nuevas pautas vigentes en la materia, de conformidad a la facultades de dirección y supervisión que sobre la ONEP de la SECRETARIA DE EMPLEO PUBLICO del entonces MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN, de conformidad a las facultades del Decreto 13/2016.

Sin perjuicio de ello, compete a cada jurisdicción ministerial construir -con sustento en dicho marco- sus propios Directorios de Definiciones de Competencia en base a estándares que reflejen sus propias tipicidades organizacionales, con 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 al que pertenezca el puesto de trabajo concreto.

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, pro-actividad; 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.

B.- Proceso de Diseño del “Registro de Perfiles y Circuito de Postulaciones”:

Este proceso 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.

B.- 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 el seno de cada una de las organizaciones (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 los factores que definen 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.

C.- Procedimiento de Implementación del “Registro de Perfiles y Circuito de Postulaciones”.

✓ El Sistema “REPERF-POSTULA” deberá integrarse armónicamente a los Sistemas regulados por la Resolución SGP N° 48/02 y modificatoria 8/2005 (ref. reorganización del régimen de provisión y registro de datos de las personas contratadas); a lo dispuesto por las Resolución Conjunta SGP-SSP-SH-MECON N°17/02 y su modificatoria Res. SGP-SSP 81/08; por la Resolución Conjunta SGP-SSP-SH-MECON N° 17/02 y su modificatoria Res. SGP-SSP 81/08; por lo establecido en la Decisión Administrativa 506/09, en sus artículos 5° (Ref: Registro Central del Personal del Sector Público Nacional) y 6° (Régimen de Administración del Legajo Informatizado único del Personal de la APN); como así también a las pautas establecidas en las normas modificatorias, complementarias y/o relacionadas con las citadas. Por otra parte, deberá contemplarse en el esquema estructural y de funcionamiento de Reperf-Postula la articulación de los preceptos de Ley que regula el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados (Ley 22.431, 1981).

✓ Las jurisdicciones comprendidas en el alcance de la herramienta propuesta, deberán dictar las normas, determinar las previsiones presupuestarias, técnicas y humanas; como así también, ejecutar las acciones necesarias para el efectivo funcionamiento de la herramienta informática y de los procedimientos relativos a la presente propuesta.

✓ Expresamente se podrá determinar por las autoridades superiores a nivel no inferior a Subsecretario, el mecanismo 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 SARA ONLINE.

✓ La OFICINA NACIONAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, con la supervisión de la Secretarías de Empleo Público y de Modernización Administrativa (o su equivalente) –en lo pertinente- de conformidad Decreto 13/2016, 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.

D.- 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 reviste el postulante, mediante movilidad, permuta, transferencia o traslado, en virtud de necesidades de servicio comprometidas.

✓ La OFICINA NACIONAL DE TECNOLOGÍAS 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 que la autoridad convocante comunique las características del perfil requerido y las 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 Conjunta a la reglamentación de este mecanismo, debiendo respetarse el encuadre establecido por el Decreto 639/02 respecto al Régimen de Adscripciones.

E.- Circuito de Convocatoria y Postulaciones abierto a la comunidad.

Frente a la urgencia que demanda en algunos casos el interés público en la actividad de la Administración, (a la que los procesos concursales estatuidos difícilmente podría adaptarse); deberían implementarse convocatorias especiales “ad-hoc” a través de procedimientos abreviados; de amplia difusión pública de modo de garantizar mayor concurrencia, con vistas a la selección de los más idóneos; exigiéndose el cumplimiento integral de los recaudos de idoneidad. Ello, en la búsqueda del logro de mejores decisiones estatales en un marco de igualdad de oportunidades (art. 16 CN) y mayor de transparencia.

✓ Debería, entonces, en tal sentido, articularse un circuito interactivo con los registros de propuestas de personal con que cuenten las universidades, escuelas técnicas, instituciones o casas de estudio de reconocido prestigio, autorizadas a expedir títulos con validez oficial, a efectos que -en caso de requerirse la contratación de algún perfil dotado de características técnicas, profesionales o científicas específicas, que no se encuentre incluido en ninguno de los perfiles que integran el sistema registral propuesto-, las autoridades de la jurisdicción de que se trata, a través de un procedimiento transparente, puedan recurrir para canalizar la correspondiente convocatoria, en atención a la especificidad de la formación requerida para el puesto de que se trate.

En tal sentido, sería deseable la celebración de convenios interinstitucionales a efectos de poder contar con un mecanismo procedimental dotado de cierta automaticidad a tal fin; promoviendo –asimismo- la articulación interinstitucional y el desarrollo de redes de coordinación de procesos de formación y capacitación específica y las consiguientes bolsas de empleo que a través de los beneficiarios de dicha formación podrían resultar.

✓ Más allá de los requerimientos específicos a los que refiere el punto anterior, correspondería –a criterio de la suscripta- cambiar la lógica del ingreso de personal contratado de modo cerrado, directo y discrecional, por uno abierto, con criterios de selección basados en la transparencia y en la acreditación de la idoneidad; procesos de admisión más objetivos y equitativos conforme al principio del artículo 16 de nuestra Carta Magna, en un marco de planificación estratégica de los RRHH, garantizando la transparencia, amplitud de concurrencia, igualdad de oportunidades.

✓ Dentro del esquema propuesto en el presente desarrollo, debería articularse un programa informático asociado a la toma de un examen anual y de una entrevista personal, (a evaluar por

un comité respecto al cuál debería estar previsto un mecanismo de posible impugnación y recusación), en un marco de mecanismos de la más amplia difusión posible. Ello, de modo que permita a todos los interesados integrarlo como postulantes frente a eventuales requerimientos que pudieran producirse en cualquiera de los organismos que integran las distintas jurisdicciones ministeriales comprendidas en REPERF-POSTULA (que no resulten pasibles de ser cubiertos por agentes incluidos entre los perfiles allí contenidos que se encuentren disponibles en condiciones de abocarse a la cobertura del puesto vacante de que se trate) con vistas a la incorporación de nuevo personal. Por esta vía debería poder realizarse la inscripción, el aporte de documentación vía escáner y demás presentaciones que exigiera el procedimiento a articular, en concordancia con el respeto de la manda constitucional de observar la idoneidad sin prevalencias, ni preferencias discrecionales, personales o políticas. Quienes aprueben las instancias evaluatorias, a las que debería sumarse la consideración de antecedentes de formación y laborales, integrarían las nóminas definitivas de postulantes, de acuerdo con órdenes de mérito correspondientes a cada uno de los agrupamientos o categorías laborales-técnico y/o profesionales respecto a las cuales se convocara a inscripción, conforme a los requerimientos funcionales de las distintas dependencias para alcanzar una eficiente prestación del servicio. Todo esto, en sintonía con el artículo 16 de la Constitución Nacional, en cuanto prescribe que todos los habitantes de la Nación Argentina son “iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad”; como así también a lo normado por los artículos 23, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consagran el derecho de toda persona a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas. Deberá, asimismo, darse aplicación a las previsiones de la Ley que regula el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados (Ley 22.431, 1981)

De acuerdo con el o los perfiles seleccionados, deberían confeccionarse las listas definitivas de los postulantes más idóneos por orden de mérito, sobre los cuales el titular de la dependencia podría ejercer su facultad de elección. Las asociaciones con personería gremial que representen a los trabajadores de las jurisdicciones de que se trate deberían contar con facultades para designar a un representante en carácter de veedor para presenciar los procesos evaluatorios,

en garantía de imparcialidad del proceso, pudiendo estos realizar las observaciones que correspondieren.

Amerita dotar de mayor transparencia a la totalidad de los procesos decisionales relativos a la incorporación y gestión de los RRHH de la APN; haciendo efectivo el principio de acceso a la información pública; y, el deber de rendición de cuentas.

En nuestro país, la Constitución Nacional reconoce dicho principio a través de los tratados sobre Derechos Humanos incorporados al artículo 75, inciso 22; como medida para mejorar la gestión a través de la publicidad de los actos de gobierno. Por otra parte, la Ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.152 (t.o. 1999) dispone que el gobierno nacional tiene la obligación de *hacer públicos* los datos referidos a sus recursos humanos.

12

CONCLUSIONES

A través del desarrollo que antecede puede concluirse que los intentos de profesionalización en el seno de la APN, han generado respecto a la realidad objeto de estudio, considerables avances en relación a la situación anterior. Se ha producido un proceso de “sedimentación” que posibilitó que la situación fuera mejorando a través de sucesivos shocks de reformas. Los “Sistemas” SINAP/SINEP, aún con las limitaciones descriptas en cuanto a su implementación, han representado una significativa superación respecto al esquema vigente hasta mediados de los años ochenta.

No obstante, subsiste una gran dispersión en los regímenes de empleo aún en la órbita de la APN encuadrada en SINEP. Si bien el Sistema Nacional de Empleo Público se ha planteado como pretensión regulatoria con carácter de generalidad, en tanto sistema escalafonario que ha albergado a la mayor cantidad de agentes de la Administración Pública Nacional, dicho esquema se fue flexibilizado con un sistema amplio de contrataciones.

Las dificultades planteadas en el actual escenario, cuyos distintos regímenes susceptibles de entrar en colisión, propician la creciente laboralización de la figura del empleo público y la consiguiente retracción del Derecho Administrativo (incluso con riesgo de eclipsar principios fundamentales del derecho público), revisten especial trascendencia política e institucional. Esto ha generado soluciones contradictorias en lo que concierne al alcance de garantías constitucionales, no sólo en cuanto a la protección de la persona que ejerce un cargo público, sino también, respecto a la neutralidad política en el ejercicio de la función pública, frente a la posible discrecionalidad de gobiernos de turno y a los vaivenes de la vida política.

Por otra parte, se observa que pese a la retórica que proclama la “profesionalización de la gestión pública”, se plantean discrepancias entre norma y realidad en razón de que puntos centrales de dicha política han quedado pendientes de efectividad. Entre ellos: la homogeneización de los marcos normativos; la efectiva instauración de una carrera administrativa basada en el mérito, la adecuada evaluación de desempeño, la correspondiente capacitación conforme a los requerimientos de los perfiles y puestos de trabajo; la adopción de la cultura de “concursos” y de criterios de planificación estratégica organizacionales como prácticas generalizadas.

Como corolario, en respuesta a las preguntas de investigación, ***se concluye que las discrepancias entre norma y realidad*** observadas en relación a la materia objeto de análisis, enmarcadas en un contexto determinado por un sinnúmero de factores profundos (económicos-financieros, sociológicos, culturales..., cuyo pleno desarrollo excedería la métrica y objetivos pautados para el presente trabajo), ***podrían atribuirse –como relevante causal predisponente- al hecho de que la política implementada en SINEP adoptó un “recorte de la realidad” con un criterio de intervención atinente a causas superficiales inmediatas, en un marco de culturas institucionales resistentes al cambio, limitación de recursos y rigideces presupuestarias.***

Se instaló, así, un esquema predominantemente “importado” desde sociedades organizadas en base a patrones culturales y económicos distintos, en los cuales, existen mecanismos de incentivos diseñados de acuerdo a patrones que funcionan a modo de desalentar conductas irregulares. *Esto plantea como problema nodal en la órbita de la APN objeto de estudio, que los códigos operativos informales desplazan a las reglas formales del Régimen de Empleo, para producir un sistema de predominio de una lógica basada en criterios predominantemente políticos, que genera espacio para la discrecionalidad de los funcionarios, más allá de adecuados marcos de regulación y control, surgiendo sistemas paralelos de gestión, con débiles criterios en torno a la “idoneidad de los RRHH” y a la planificación estratégica organizacional.* En consecuencia, *muchos de los estándares pautados normativamente respecto a la administración y gestión de los RRHH carecen de efectiva virtualidad, percibiéndose más como trabas, que como postulados operativos tendientes a la calidad institucional. Se entiende por ésta última: el cumplimiento de los preceptos legales, adecuada dinámica burocrática, transparencia e idoneidad respecto a los actos administrativos, predecibilidad y continuidad de las políticas públicas, gasto público orientado por criterios de inversión económico-social con vistas al desarrollo y a la equidad.*

Resultan pertinentes aquí los conceptos Waisbrod, en cuanto señala que tras la regla jurídica se ocultan dispositivos del Poder; reconfigurándose ésta de acuerdo al sistema político del que forma parte; expresándose aquel, tanto por la Ley, como a través de la red de instituciones, aparatos y complejos mecanismos en el “esquema técnico-estratégico de poder”. En los rasgos informales de la cultura organizacional de la Administración, tras los dispositivos explícitos, el Poder, se articula de modo estable, en torno a la construcción de mecanismos que subvierten los rasgos formalmente prescriptos, deseables para la burocracia (Waisbrod, 2015).

Puede advertirse que, tras esta desarticulación entre norma y realidad, siguiendo conceptos de Merton en relación a las “funciones manifiestas y latentes”, puede percibirse la recurrencia de posibles funciones latentes implícitas; tales como la posibilidad de manejo discrecional de los funcionarios políticos, beneficios partidarios y clientelares; el “carácter impulsor de la economía” que reviste el empleo registrado preponderantemente ejercido por el sector público,

actuando como barrera contra-cíclica en términos de creación de empleo en el mercado laboral, cuando el privado decae; entre otras (Mertón, 1949).

El base a la investigación realizada, podría afirmarse que *los principales factores críticos que atraviesa la desarticulación entre el Sistema de Empleo regulado normativamente, y la dinámica del aparato administrativo del Estado en relación a la gestión de sus RRHH, podrían identificarse como: la carencia de una visión estratégica integral, predominando la restricción del gasto sobre la visión de los recursos humanos como importante activo de la organización; la fuerte dependencia de los niveles de conducción política, cuyos criterios atraviesan fuertemente los procesos de gestión de los RRHH; acentuándose esto con la fuerte dependencia de los cambios políticos; y las rigideces presupuestarias.* Entendiendo al presupuesto como uno de los mecanismos centrales de planificación de recursos, se advierte la limitada flexibilidad de adaptación a cambios estratégicos de la organización. Tal rigidez se vio agravada por el congelamiento de vacantes y la imposibilidad de creación de nuevos cargos.

Para el logro de una Función Pública competente calificada por las habilidades, capacidades y vocación de servicio de los servidores públicos, debería tenderse hacia la homogeneización de los marcos normativos y de gestión que regulan la organización del trabajo de carácter habitual y permanente en la APN, en función del contenido sustantivo de la tarea a desarrollar en cada caso, (más allá de la modalidad de vinculación laboral en que se base).

Ello, en consonancia con la Recomendación 198 del la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2006). Adviértase, en este sentido, el Convenio Colectivo de trabajo General para la APN, homologado por el Decreto 214/06, estipuló 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.

Las prestaciones contractuales temporarias, con frecuencia necesarias, deberían dejar de utilizarse como deliberada política para obviar los mecanismos de selección. En este sentido, debería procederse a un sinceramiento de las estructuras organizativas. De revestir carácter estacional o cíclica la actividad, el Estado tendría habilitada la modalidad contractual propia de las plantas transitorias, reconocidas tanto presupuestariamente como en el Convenio Colectivo con estipulación de derechos y deberes. De estar la función vinculada a un asesoramiento

político, habrá de recurrirse a la modalidad prevista para el personal de gabinete (con cese de funciones al tiempo de finalización del mandato de quien lo designara).

El diseño del sistema debería incluir la definición de núcleos estratégicos de gestión, en los cuales para garantizar la memoria institucional, la legalidad de los actos, el régimen de responsabilidad administrativa; y, la continuidad de las políticas, resulte necesario preservar estrictas reglas de mérito y mayor protección de los agentes de carrera. Para otros estratos podrían resultar aplicables esquemas más cercanos a lo establecido en la Ley de Contrato de Trabajo.

Tal como se ha propuesto en el Punto 11.1, deberían articularse, instancias de discusión de las condiciones del trabajo, del diseño de la carrera y de las acciones de capacitación, que permitan adecuar la gestión del Estado al incremento en el nivel de respuesta del sector público a las demandas sociales, dando solución a la problemática de las modalidades contractuales. La consigna debería orientarse hacia la mejora del desempeño de la totalidad de los RRHH del sector público, en un marco de igualdad de oportunidades y de trato; de equidad y de mérito, con adecuada planificación de los recursos humanos, garantizando la transparencia en los mecanismos de ingreso, carrera y capacitación. Esto podría llevar a un Estado más democrático y eficaz.

Las herramientas propuestas, a través del presente trabajo se orientan en el sentido de lograr un balance entre las garantías del mérito, y la flexibilidad que exige una gestión eficiente de los recursos humanos. Se procura propiciar una nueva sinergia para la articulación de un marco instrumental de planificación de necesidades cualitativas y cuantitativas de las organizaciones, que encause los procesos de inserción y reubicación de personal, visibilizando y estimulando la capacitación de las dotaciones, en un transparente contexto organizativo de gestión de los recursos humanos

Sin perjuicio del esquema precedente, a efectos de garantizar la legitimidad y la transparencia en los procesos de designación del personal de Planta Permanente, 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 de la calidad de la gestión pública. A efectos del logro de las transformaciones que reclama la sociedad se requiere consolidar la gerencia pública de la

línea, comprometida y capacitada, con la gestión pública, al margen de necesidades coyunturales y de la volatilidad de los factores políticos proclives a orientaciones partidarias o clientelistas.

Otro de los lineamientos estratégicos deseables en materia de gestión pública es el fortalecimiento de las capacidades institucionales a través de la adopción de un modelo de gestión por resultados previamente comprometidos, que conlleve planeamiento estratégico y reingeniería de procesos; generando flexibilidad y responsabilidad a los tomadores de decisiones. Deberían existir – como práctica generalizada- planes operativos, con identificación de responsables de la ejecución, fijación de plazos y determinación de los recursos materiales y humanos necesarios. Un cambio de tal naturaleza exige fuerte liderazgo y gran compromiso para su implementación en la totalidad de la APN. Debe tenerse en cuenta que este enfoque podría significar ciertas dificultades en la definición de resultados de gestión e indicadores de seguimiento en ciertas organizaciones. En consecuencia, se exigiría un previo diagnóstico en relación cuáles serían las áreas en las que dicha implementación podría resultar favorable.

Debe plantearse la gestión de los RRHH con un enfoque sistémico, como un sistema integrado y articulado con la misión y visión que integra la estrategia de la organización. Asimismo, en la gestión de los RRHH, debe imperar la transparencia en el cumplimiento del deber jurídico del gobierno de rendir cuentas de su accionar, informando a la ciudadanía cómo se utilizan los recursos públicos

Tal como ya se ha señalado, la Ley de Responsabilidad Fiscal (To 1999) (Ley 25162, 1999) determina que el Gobierno Nacional debe hacer públicos los datos relativos a sus RRHH. Entre las medidas a las cuales deben ajustarse los poderes del Estado Nacional para la administración de los recursos públicos, conforme a lo que se señala en el artículo 8, inc.c) de la citada norma, se encuentra la obligación de brindar información pública y de libre acceso, respecto a “los datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos que administra la Secretaría de Hacienda, sobre personal permanente, contratado y transitorio, incluido el de los proyectos financiados por organismos multilaterales”.

En opinión de la suscripta, deberían existir marcos jurídicos específicos que garanticen el acceso a la información pública tanto nacional, provincial, como municipal, como ineludible

herramienta de rendición de cuentas, dándose a conocer la integralidad de la información sobre cantidad de empleados, sus características y las de su vinculación contractual.

Para garantizar el sostenimiento de las medidas de cambio debería trabajarse sobre la cultura de las organizaciones. Se observa que muchos de los problemas planteados para el funcionamiento del servicio civil, no tienen su origen en un mal diseño de las normas o de las herramientas de gestión, sino debido a que el trasfondo cultural impone frecuentemente su dinámica propia, produciendo disociación entre “lo normado” y “lo actuado”. Deberían, pues, promoverse nuevas conductas que maduren en un cambio cultura.

Las estrategias necesarias para una gestión eficiente, y eficaz deberán focalizarse también hacia los gobiernos subnacionales, a través la consolidación de políticas de cooperación con las provincias, a efectos de la adopción de nuevos modelos de gestión; para el logro de adecuados estándares de calidad en todos los niveles de gobierno.

El Estado, como instancia suprema de articulación de la vida social organizada, en su integridad territorial, estructura social, sistema de producción; en los derechos, deberes y valores compartidos de sus miembros, encarnado en un aparato institucional; debe, de modo genuino en virtud de nuestro “Pacto Social”, representar las demandas y expectativas ciudadanas, asegurando la gobernabilidad democrática, la equitativa distribución del producto social; y, el desarrollo sustentable. Sus instituciones son responsables de ese logro. Las orientaciones político-ideológicas con que asume dicho rol en cada etapa histórica marcan el contenido de la agenda estatal, debiendo la misión y los resultados de dichas instituciones traducirse en términos de valor público. Le cabe a éstas actuar con responsabilidad frente a la problematicidad de las cuestiones públicas a través de criterios de racionalidad técnica y política.

Constituyendo la gestión una dimensión esencial de las organizaciones, se debe a través de ésta interpretar el entorno proyectando en él los necesarios cambios, a través de un modelo de gestión estratégico y un aparato administrativo fortalecido en sus Recursos Humanos, a efectos poder brindar la adecuada respuesta que la realidad exige. Amerita, pues “fortalecer” el sistema de empleo público y su efectiva aplicación, a través del respeto de los principios constitucionales y convencionales (incorporados a nuestra Carta Magna a través del artículo 75, inc. 22), la

equidad y la transparencia; ya que el servicio civil es la base imprescindible para el éxito de las políticas públicas impulsados por el Estado.

La responsabilidad política atribuida a éste a través de nuestro Pacto Social, tiene anclaje en la concepción de nuestro sistema de gobierno como un doble proceso: de delegación de poder de los ciudadanos, por una parte; y, de responsabilidad, eficacia de la gestión y obligación de rendir cuentas, por otra. Asimismo, siendo el fundamento republicano la defensa del interés público como objetivo de la acción de gobierno; el ejercicio de los cargos y la gestión pública, en su conjunto, deben adecuarse a los principios del ordenamiento jurídico. El estado de derecho democrático impone la legalidad y el adecuado comportamiento de los agentes públicos y del aparato administrativo del Estado como un todo.

La finalidad del empleo público (como una de las facetas de la función pública) íntimamente vinculada con la promoción del bien común, integra los objetivos planteados en el Preámbulo de la Constitución Nacional, como “Pacto Social” básico constitutivo de nuestro Estado. Dicha finalidad, consistente en la realización del interés público, otorga fundamento a los principios de continuidad, de imparcialidad política y de eficiencia, que deben proyectarse a los diversos aspectos de la función administrativa, a cuyo servicio se encuentra el desempeño del empleado público.

Todo intento de reforma administrativa requiere una fuerte acumulación de poder político que la haga creíble y legítima para el conjunto de la sociedad y para los propios funcionarios públicos. Esto depende del estilo de liderazgo que la atraviese, y del lugar que le otorgue en la agenda política, más allá de la discursiva.

La modernización y la reforma del Estado no se han puesto de manifiesto como efectivas prioridades en los gobiernos que se sucedieron; el lugar institucional que se les ha otorgado no se situó en primera línea. Debería colocarse entre las prioridades justamente un mejoramiento de la función pública. “En materia de planificación estratégica y de control de gestión, las asignaturas pendientes son muchas”. Se advierte “falta de coordinación horizontal y vertical”; en ese sentido, se requiere de una “acción concertada entre organismos y jurisdicciones”. Otra seria falencia es la “ausencia de responsabilidad”. “Si no hay responsabilidad, no hay responsabilización posible” (Oszlak, 2014).

El postulado de consolidación de nuestro Pacto Social, nos sitúa frente al desafío político de dar adecuada respuesta a la demanda republicana de avanzar en una agenda tendiente a la calidad institucional de la gestión pública, orientada hacia el deber cívico de afianzar: organizaciones fuertes y estables, el criterio del mérito basado en el “principio constitucional de la idoneidad” para la designación de quienes las integran; y, el resguardo de la ética pública. Ello, en un marco de eficaces organismos de control, de responsabilidad de los funcionarios, de transparencia y de acceso a la información pública.

Para ello se requiere de una ciudadanía que así lo exija, de un poder político éticamente comprometido con esa tarea y de burocracias capaces para llevarlo a cabo. La gestión pública y sus transformaciones deben nutrirse en los valores del orden constitucional, con organismos de control independientes de los poderes políticos de turno y de un servicio civil -dotado de independencia profesional- basado en el “mérito”, para un gobierno eficaz y transparente.

BIBLIOGRAFÍA

Bianchi, A. (1988) *Anotaciones sobre el Concepto de la Administración Pública y función Pública*; en *El Derecho*, T. 129, 267, Bs As.

Bidart Campos, G. (1973) *Lecciones Elementales de Política*; Ediar, Bs As.

Bidart Campos, G. (2001) *Manual de la Constitución Reformada, T.III.* (Vol. I); Ediar, Bs.As.

Bidegain, C. (2001) *Curso de Derecho Constitucional*; Abeledo Perrot, Bs. As.

- Blutman, G. (2009) *La Reforma y Modernización del Estado en Argentina: El Papel de la Cultura Organizacional*. Tesis de Doctorado.
 bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1195_BlutmanG.pdf
- Bonifacio, J. (2003) *Política de Formación de Funcionarios de INAP*.
 www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/submenu/.../docs/Bonifacio.pdf
- Bonifacio, J. (2009) Condiciones para el Desarrollo de Reformas en la Gestión Pública: Algunas Hipótesis. En: Krieger, M. (Director): *Estado, Políticas y Gestión Pública, en Tiempos del Bicentenario*. Bs.As.: . Ed. Fundación Unión.
- Bonifacio, J. (2013) La Reforma del Estado y de la Administración Pública: Una Revisión sobre Políticas, Instrumentos y Enfoques; en Krieger, M (Director): *Estado y Administración Pública-Perspectivas para el Estudio de Políticas e Instrumentos de Gestión Pública.*; Ed. Errepar, Bs.As.
- Bunge, M. (2004) *Emergencia y Convergencia*; Gedisa, Bs.As.
- Catalá, P. i. (2005) *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*;
 www.ecpunr.com.ar/.../bc521Of22457c06_Gobernanza%20Joan%20Prats.Pdf
- CLAD. (2003) *Carta Iberoamericana de la Función Pública -CIFP.*; Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.
 sgp.gov.ar/.../Carta Iberoamericana_de_la_Función_Publica_.pdf
- CLAD. (2009) *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*; XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa.
 Observatorioserviciospublicos.gob.do/.../carta_iberamericana_de_participación_ciudadana.pdf
- Cassagne, J. (2010) *Reflexiones sobre el empleo público*; en: LA LEY 28/10/2010,1 • LA LEY 2010-F , 681
- Comadira, Julio R. (2003) *Derecho Administrativo*, Ed. actualiz. Lexis –Nexis; Buenos Aires.
- Cunill Grau, Nuria: (2004) La Democratización de la Administración Pública: Los mitos a vencer; en Bresser Pereira, L.: *Política y Gestión Pública*; FCE/CLAD, B.As.
- Falivene. M. y Silva, G. (s.f.) *La formación de directivos para la gestión del conocimiento en las organizaciones públicas*; en Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado <https://aaep.org.ar/wp-content/uploads/2013/.../Silva-Falivene.pdf>

- Fassio, A, Pascual, L., Suárez, F. (2002) *Introducción a La Metodología de la Investigación Aplicada al Saber Administrativo*; Ediciones Cooperativas, Bs As.
- Felcman, I. (2009) *La Importancia de la Cultura y el Liderazgo después del Big Bang Paradigmático*; UBA.FCE, Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión Sección. de Investigaciones Administrativas.CIAP. Documento de Trabajo Año1,Nº2.
www.econ.uba.ar/.../institutos/.../ciap/.../documentos/nuevos_modelos_gestion_publica.doc
- Foucault, M. (1979) *Microfísica del Poder*; en Varela, J. (Edic.yTraduc) Ed. Varela, J.- Alvarez Uría, F (2º Ed.). Madrid.
www.pensamientopenal.com.ar/system/files/.../doctrina39453.pdf
- Foucault, M. (1988) *El sujeto y el poder*; *Revista Mexicana de Sociología. Vol 50 N° 3, 50(3), 3-18.* *Revista Mexicana de Sociología*: <http://www.jstor.org/>.
- Foucault, M. (2013) *Arqueología del Saber*;. SIGLOXXI Editores. México.
- Gelli, M. (2009) *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada (Vol. I), La Ley*, Bs.As.
- Gore, E. (. (2001) *La capacitación laboral y la construcción del conocimiento en las organizaciones*., Tesis. Bs.As., Argentina:
bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1162_GoreE.pdf.
- Gore, E. o. (2003). *Aprendizaje colectivo y capacitación laboral*. Versión actualizada del trabajo *Construcción Social del Conocimiento*. Bs.As.:
live.v1.udesa.edu.ar/.../Aprendizaje%20colectivo%20y%20Capacitación%20Laboral.pdf.
- Graíño, M. (2014) *Raigambre constitucional y realidad de los recursos humanos de la APN*. Tesis. Buenos Aires, Argentina: bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/.../1502-0807_GrainoMG.pdf).
- Guardo, Enrique (2013) *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*. (Cap. 14) Krieger, M: Director. Ed.Errepar; Bs.As.
- Iacoviello, M., Tommas, M. y Zuvanic, L. (2002) *Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina*; Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas, BID, Septiembre 2002. <http://www.iadb.org/int/drp/esp/Red5/transparenciadoc4.htm>
- Iacoviello,M., Zuvanic,L y Tommasi, M (s.f) *El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje*; en Segundo Congreso Argentino de Administración

Pública. Sociedad, Estado y Administración
www.ag.org.ar/2congreso/Ponencias/Iacoviello.pdf

Ivanega, M. (2009) *Las Relaciones de Empleo Público*; Ed. La Ley, Bs.As..

Kliksberg, B. (1998) *Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos*; Conferencia pronunciada en el marco del Foro Intermunicipal Buenos Aires sin Fronteras, 27 de abril de 1998. HYPERLINK
"http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcba/files/01"
<http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcba/files/01>

Krieger, M. (. (2009) Camino del Bicentenario hacia un nuevo rol del Estado y un cambio en la cultura de la planificación, programación y la gestión económica; en Krieger, M. (Compilador) *Políticas Públicas y Gestión Pública en tiempos del Bicentenario*; Fundación Unión, Bs.As.

Krieger, M. (2013) Planeamiento Estratégico de Organizaciones Públicas; en Krieger, M, (Director) *Estado y Administración Pública Perspectivas para el Estudio de Políticas e Instrumentos de Gestión Pública* (Cap.10); Ed.Errepar, Bs.As.

Krieger, M. y Gonzalez, L. (2009) La Gestión de las Competencias del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público; en Krieger, M. (Compilador) *Estado, Políticas y Gestión Pública en Tiempos del Bicentenario* (Cap.XII), Fundación Unión, Bs.As.

Levitzky, S., Murillo, M. (2007) Teorías sobre Instituciones Débiles: Lecciones del Caso Argentino; en Emiliozzi, S., Pecheny, M. y Unzué, M. (compiladores) *La Dinámica de la Democracia: Representación, Instituciones y Ciudadanía en la Argentina*; Ed. Prometeo, Buenos Aires

Luhmann, N. (1980). *Organización y Decisión. Autopoiesis, Acción y Entendimiento Comunicativo*; Universidad Iberoamericana, Ed.2005, Mexico.

Marienhoff, M. (1985). *Tratado de Derecho Administrativo* (Vol. I). Bs.As, Bs. As., Argentina: Abeledo Perrot.

Martinez Nogueira, R. (2011) *Calidad Institucional como Prioridad*.
http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_047.pdf XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008

- Merton, R. (1949) *Teoría y Estructura Sociales* (1992 ed.). México: Fondo de Cultura Económica, Ed. 1992, México. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008
- Nejamkis, L. (2008) *La negociación colectiva y el diálogo social como instrumento democrático* XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008; siare.clad.org/siare/innotend/profesion/argentina/nejamkis.pdf
- O'Donnell, G. (1990). *Democracia Delagativa*. www.uaq.mx/contralorias/diplomado/bibliografia.../odonnell.pdf
- Ortiz, T. (1991). *Política y Estado*. Bs. As. Ed. Estudio.
- Oszlak, O. (1997). *La Formación del Estado Argentino –Orden, Progreso y Organización Nacional*. Planeta, Bs.As..
- Oszlak, O. (2014) *Los funcionarios públicos no han incorporado la disposición moral a rendir cuentas*; LA NACION: Domingo 14 de diciembre de 2014 www.lanacion.com.ar/1751628-oscar-oszlak-los-funcionarios-publicos-no-han-incorporado-la-disposicion-moral-a-rendir-cuentas
- PNUD-OEA. (2010). *Nuestra democracia* - Informe sobre la Democracia en América Latina Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Secretarías General de la Organización de los Estados Americanos - México: FCE, https://www.oas.org/es/sap/docs/Nuestra_Dem_s.pdf
- Pomares, J., & Gasparrin, J. y. O (2013). *Evolución y distribución del Empleo Público en el sector....* (CIPPEC, Ed.) CIPPEC(Documento de trabajo Nro. 117), 3.: [www.cippec.org/.../117.../f3cb4e4b0a4f4f7f-66c5849eao5118Documento de Trabajo 117](http://www.cippec.org/.../117.../f3cb4e4b0a4f4f7f-66c5849eao5118Documento%20de%20Trabajo%20117)
- Prats i Catalá, J. (2005) *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las Transformaciones de las Administraciones Públicas en nuestro Tiempo*. [Http://www.ecpunr.com.ar/doc..](http://www.ecpunr.com.ar/doc..)
- Prats i Catalá, J.(1998) *Administración Pública y desarrollo en América Latina: Un enfoque neoinstitucionalista*. *CLAD Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, n. 11.junio.
- Prats I Catalá, J. (2014). *Del Clientelismo al Mérito en el Empleo Público - Análisis de un Cambio Institucional*. <http://www.top.org....>
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Tecnos-Universidad

Pompeu, Madrid

Sautu, R., Bonolio, P., Dalle, P. Elbert, R. (2005) *Manual de Metodología - Construcción de Marco Teórico, formulación de los objetivos y elección de la Metodología*. Clacso, Colección de Campus Virtual, Bs.As. HYPERLINK

"<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/RSPrologo.>"

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/RSPrologo.>

Schweinheim, G. (2013) Continuidades, rupturas y conjeturas sobre Estado, Sociedad y Administración Pública en América Latina. ¿Hacia la construcción de un nuevo proceso Latinoamericano de desarrollo y de reconstrucción de la comunidad; en Krieger, M. (Director) *Estado y Administración Pública Perspectiva para el Estudio de Políticas e Instrumentos de Gestión Pública* ; Errepar, Bs.As..

Schweinheim, G. (2014). *La Institucionalización de Sistemas Administrativos y el Incremento de la capacidad de Gobierno Democrático*; UNSAM Editor; www.unsam-ade.ar/escuelas/política/.../Administración-Pública-2014doc

Schweinheim, G. (s.f) *República e Instituciones Administrativas: Segunda fase de la Transición Democrática y superación de la Institucionalidad Delegativa*; en Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración https://aaeap.org.ar/wp-content/.../Schwenheim_Guillermo.pdf

Vignolo, N. (2010). *La Nueva Carrera Administrativa de los Trabajadores Públicos Negociada Colectivamente: Un Abotrdaje Comparativo con el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa*. JA2/6/2010 Lexis N°0003/014995.

Villarroel, A.(Coord) (2013) *El Empleo Público y la Negociación Colectiva en el Estado Argentino*. Consejo Federal de la Función Pública - Comisión de Empleo Público y Carrera;; Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría de Gabinete y Coord. Adm.

Waisbod, L. (2009). *Bases Constructivistas para un Modelo de Intervención y Desarrollo Organizacional*. En K. compilador, *Estado, Políticas y Gestión Pública en Tiempos del Bicentenario* (2009 ed., pág. Cap.11). Bs.As., Argentina: Unión.

Waisbrod, L. (2015) *Institucionalidad pública y poder desde la perspectiva de Foucault*; Documento de Trabajo Cátedra Administración Pública FCE-UBA. Bs.As.

Weber, M. (1962). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. 1° Ed. 1922, F.C.E.T.II* ; Fondo de Cultura Económica, 1969 ed., México.

INFORMACIÓN PROVENIENTE DE ORGANISMOS OFICIALES

SGP-ONEP: Personal contratado de la Administración Pública Nacional 2010 | 2011 Algunas cuestiones relacionadas con las prestaciones del Personal no Permanente y demás personas vinculadas bajo otras modalidades en el ámbito del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, Decreto N° 214/06
ARTICULO DE DIFUSIÓN www.jgm.gov.ar 7 Personal contratado de la Administración Pública Nacional
www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/.../Informe_CLIMA_IV_8_ONEP.p

SGP-ONEP: Registro Central de Personas Contratadas – Contratos Vigentes al /12/2015
http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/regimenes/contratados/listadocontratados/todos_los_contratos_anuales/index

NORMATIVA CONSULTADA

Constitución Nacional

<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/>

Convención Americana sobre Derechos Humanos

https://www.oas.org/.../tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_

Ley del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, 22.140 de 1980:

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16169/norma.htm>

Ley 23.313 Aprobatoria de los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo

servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000.../norma.htm

Ley de Convenciones Colectivas para Trabajadores del Estado, 24.185 de 1992:

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/583/norma.htm> Ley de

Ley de Responsabilidad Fiscal (To 1999) 25.162

servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=60039

Ley 23.313 Aprobatoria de los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo

Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, 25.164 de 1999:

<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm>,

Decreto N° 1.184/01:
<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/69034/texact.htm>,

Resolución SGP.02/2002 (2002) Normativa sobre Capacitación INAP.
www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/normativa/normativas.html.

Decreto N° 1.421/02:
<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76700/norma.htm>,

Resolución. SGP N°2/2002 (SGP, 2002)
www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/normativa/normativas.html

R198 - Recomendación sobre la relación de trabajo, OIT 2006
[www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB...R198,/.](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB...R198,/)

Decreto N° 214/06:
http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/normativa/docs/negociaciones_colectivas/Decreto-214.pdf,

Decreto N° 2098/08:
<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148090/norma.htm>,

Resolución N°39/10 de la Secretaría de la Gestión Pública:
<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/165490/norma.htm>
Resolución

Resolución DNINAP N°059/15 (INAP, 2015)
www.inap.modernizacion.gob.ar/multimedia/files/PAC_INAP_2015.p

MIRTA G. GRAIÑO
DNI 13432515