

Políticas del empleo público en el poder ejecutivo de la provincia del Chaco, 1995-2025

Public employment policies in the executive branch of the province of Chaco, 1995–2025

Cristian Oscar Marengo

*El trabajo presenta avances de resultados del Proyecto de Investigación: “Evaluación del impacto del presupuesto en políticas de empleo en el Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco desde una perspectiva de género”, aprobado por Resolución 931/22 del Consejo Superior de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo describir, mediante una comparación de las políticas de empleo público implementadas en el Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco en el período 1995-2025, los principales contenidos y resultados de dichas políticas. Se sintetizan seis períodos de gobierno (tres del partido Radical y tres del partido Justicialista) y las acciones ejecutadas, para comprender los cambios y procesos en materia laboral y organizacional. La metodología utilizada fue la revisión y análisis de normativa vigente y de documentos varios, entre los cuales se encuentran los planes de gobierno de cada Gobernador y normativas relacionadas a la Dirección General de Recursos Humanos provincial. Como conclusiones podemos mencionar que los cambios de gobierno cuestionan las políticas de empleo público de sus antecesores, sin embargo, se observa una clara desidia en el tema. Otra cuestión relevante es que las políticas de empleo público se orientan a modificar aspectos duros de las organizaciones, como ser las estructuras orgánicas y los procedimientos, dejando de lado las cuestiones blandas en el trabajo profesional de los empleados estatales.

Palabras clave: políticas de empleo público, profesionalización, administración pública

ABSTRACT

The objective of this paper is to describe, through a comparison between the public employment policies implemented in the Executive Branch of the Province of Chaco in the period 1995-2025, the main contents and results of the-

Cristian Oscar Marengo

cristian.marengo@comunidad.unne.edu.ar

 orcid.org/0000-0003-3986-6584

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Nacional del Nordeste

ARGENTINA

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Marengo, C. O. (2026). Políticas del empleo público en el poder ejecutivo de la provincia del Chaco, 1995-2025. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 36(1), 71-87 <https://doi.org/10.30972/rfce.3619463>



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas
ISSN 1668-6357 (formato impreso) ISSN
1668-6365 (formato digital) por Facultad de
Ciencias Económicas Universidad Nacional
del Nordeste (UNNE) Argentina se distribuye
bajo una Licencia Creative Commons
Atribución – No Comercial – Sin Obra
Derivada 4.0 Internacional.

se policies. Six periods of government (three of the Radical Party and three of the Justicialist Party) and the actions carried out are summarized, in order to understand the changes and processes in labour and organizational matters. The methodology used was the review and analysis of current regulations and various documents, among which are the government plans of each Governor and regulations related to the provincial General Directorate of Human Resources. As conclusions, we can mention that the changes of government question the public employment policies of their predecessors, however, a clear apathy on the issue is observed. Another relevant issue is that the public employment policies are aimed at modifying hard aspects of organizations, such as organizational structures and procedures, leaving aside the soft issues in the professional work of state employees.

Keywords: public employment policies, professionalization, public administration

1. Introducción

Los diversos gobiernos provinciales se han preocupado de desarrollar políticas de empleo público—por ser un pilar primordial de lo denominado “Modernización del Estado”— para el crecimiento y desarrollo de los empleados públicos, las cuales no han tenido éxito debido a la discontinuidad en su aplicación por cambio en la conducción del Poder Ejecutivo. La falta de visión estratégica en torno al desarrollo de las personas en la organización no es algo nuevo: en los distintos cuadros políticos se ha observado:

Ausencia de dirección estratégica en la gestión de los recursos humanos que impacta sobre la existencia e integridad de un sistema integral de recursos humanos, reflejando una falta de orientación hacia el largo plazo y dejando de lado el desarrollo de normativa que permita generar consenso en los intereses de los grupos involucrados ([Iacovello, et. al., 2003, p.2](#)).

Las políticas de empleo público tienen que tener en cuenta que el empleo en las organizaciones públicas diverge en algunas características particulares del empleo en las privadas. Para [Guardo \(2013\)](#) “la clave distintiva entre ambos es que el trabajador privado es un trabajador, y un trabajador público es un servidor público, más allá que por su preparación, estudios o vocación haya elegido ser enfermero de un hospital, oficial del ejército”.

De esta manera, el presente trabajo tiene como objetivo describir los principales contenidos y resultados de las políticas de empleo público definidas entre 1995-2025. Se sintetizan los problemas determinados en los seis períodos (tres del gobierno Radical y los otros tres del partido Justicialista) y las acciones ejecutadas, para comprender los cambios y procesos en materia laboral y organizacional. Se ha seleccionado estos períodos de distintos gobernadores porque se pudieron recuperar los planes de gobierno de manera escrita para su análisis.

La metodología utilizada fue la revisión y el análisis de normativa vigente y de documentos varios, entre los cuales se encuentran los planes de gobierno de cada Gobernador en su período de mandato y relacionada a la Dirección General de Recursos Humanos de la provincia.

El contenido del trabajo es el siguiente: en el apartado 2 se presentan las consideraciones conceptuales utilizadas como marco para el análisis de las normativas. El apartado 3 presenta las normativas de la provincia relacionadas al empleo público y el análisis de las actividades llevadas a cabo por los gobernadores de la provincia del Chaco referidas a: el desarrollo de las estructuras orgánicas (base fundamental para el ordenamiento de las personas en los puestos de trabajo y las remuneraciones), la movilidad del personal, la organización de las oficinas administradoras del personal y por último de los salarios. También se presenta la relación entre la norma provincial en materia de personal respecto de la Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobada en el marco del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en adelante “La Carta”, a la cual la República Argentina se ha adherido. El último apartado presenta las conclusiones y las reflexiones finales sobre lo abordado.

2.Consideraciones conceptuales

A los fines de enmarcar el análisis de las políticas de empleo público entre 1995 y 2025, es necesario definir qué se entiende por modernización del Estado; cuáles son los lineamientos de “la Carta” y cómo se relacionan con la normativa provincial; qué entendemos por empleo público y cuáles son las dificultades que atraviesa a partir de la visión de distintos autores.

2.1 Modernización del Estado y políticas de empleo público

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

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

Sin embargo, a pesar de las acciones de modernización implementadas, no se han logrado Administraciones Públicas más flexibles e interconectadas para generar una mejor prestación de servicios. De esta manera:

No se pone ningún empeño en adaptar y racionalizar los métodos, por agilizar la organización, por practicar una política de personal que se interese en su porvenir, de acuerdo con el crecimiento de la organización, los cambios de las costumbres en el público y la evolución del propio personal (...) precisamente por no recurrir a los medios habituales de racionalización e integración de todas las actividades en un sistema interdependiente más ágil, es por lo que el crecimiento de las unidades de la producción no se traduce en un aumento de la productividad ([Crozier, 1969, p. 34](#)).

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

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

- Plan de Tecnología y Gobierno Digital. Propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos y una administración sin papeles.
- Gestión Integral de los Recursos Humanos. La gestión de las personas requiere de un proceso de cambio organizacional que permita avanzar en su jerarquización, facilitando el aprendizaje, la incorporación de las nuevas tecnologías y procesos y la profesionalización.
- Gestión por Resultados y Compromisos Públicos. Definición clara de prioridades para la toma de decisiones, la evaluación de los procesos y la correspondiente reasignación de recursos. Asimismo, es necesario promover la cultura de la eficiencia pública mediante un modelo de gestión que haga énfasis en los resultados, la calidad de los servicios y la rendición de cuentas que aumenten la transparencia de la gestión.
- Gobierno Abierto e Innovación Pública. Debe promoverse la participación de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y renovar la confianza entre sus intereses.
- Estrategia País Digital. Eje transversal a los cuatro anteriores, orientado a crear alianzas y fortalecer los lazos existentes con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, compartiendo las experiencias y prácticas exitosas.

- En relación al eje referido a la gestión integral de los recursos humanos, los aspectos sobresalientes, son:
- La jerarquización de la carrera administrativa y de la alta dirección pública, actividad desarrollada especialmente a través de la capacitación por parte de los órganos técnicos de la nación y de la provincia, la valorización del rol de los empleados públicos mediante mecanismos del acceso al empleo público basado en la meritocracia y la promoción en la carrera teniendo en cuenta su rendimiento laboral y las exigencias del puesto.
- El desarrollo de competencias en los trabajadores y el trabajo conjunto con los sindicatos promoviendo la innovación, la creatividad y la comunicación.
- La administración de las oficinas encargadas de llevar adelante la gestión de los recursos humanos y su correcta organización mediante la digitalización de los procesos, el legajo y los documentos.

Lo manifestado anteriormente son lineamientos consensuados sin embargo debemos recordar que:

La gestión de recursos humanos es contingente, es decir, depende de la situación organizacional, del ambiente, de la tecnología empleada por la organización, de las políticas y directrices vigentes, de la filosofía administrativa predominante, de la concepción que se tenga en la organización acerca del hombre y de su naturaleza y, sobre todo, de la calidad y cantidad de los recursos humanos disponibles y en todo caso el único patrón común con el que se debieran diseñar las estrategias de gestión es la igualdad de trato y oportunidades y el cumplimiento de la ley ([Guardo, 2013, p. 423](#)).

De esta manera, tanto la Nación como cada una de las provincias desarrollan los aspectos de acuerdo a los lineamientos políticos, contextualizados a las realidades que viven.

En una reunión realizada por los miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, que concluyó con la presentación de la Declaración de Montevideo en 2023, se establece que solo con un sistema de empleo público de calidad se podrán superar los retos de las políticas públicas y que este sistema debe estar en relación a las capacidades tecnológicas y cognitivas de cada gobierno. La adecuada organización de los puestos, la correcta identificación de los perfiles y las competencias son esenciales para dar soluciones a las problemáticas.

2.2 El empleo público

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

En general, hay ciertos estereotipos y prejuicios en la población, con los cuales reconoce a los empleados públicos en torno a sus vicios y no por sus virtudes. Según [Tesoro \(1997\)](#) estas connotaciones negativas refieren a:

- Tendencia a servirse de la Administración en vez de servir a la sociedad.
- Enajenarse en las normas en vez de comprometerse por resultados.
- Resguardarse en la inercia en vez de aceptar desafíos.
- Refugiarse en la rutina en vez de buscar la innovación.
- Vegetar en vez de crecer, valorizar el padrinazgo en vez del mérito y la antigüedad más que el desempeño.
- Nivelar hacia abajo en vez de hacia arriba, a cumplir (o no) un horario más que a alcanzar metas cotidianas.
- Apatía en vez de la motivación, resignación en vez del entusiasmo, ajenedad más que a la pertenencia y el compromiso
- Enclaustramiento defensivo más que la interrelación sinérgica
- Crónica mediocridad en vez de la mejora permanente, improvisación más que profesionalismo, formalidad más que responsabilidad.

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

Según [Iacovello et. al. \(2003\)](#) el empleo público en la Argentina no ha podido desarrollarse debido a 3 factores: “a) Ausencia de dirección estratégica en la gestión de los recursos humanos; b) Politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos; y c) Persistencia de la cultura burocrática”.

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

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

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

Durante mucho tiempo se consideró que la relación de empleo debía ser regulada unilateralmente por el Estado, sin embargo, esta postura fue enfrentada por una tesis contractualista donde

la relación dejaba de ser unilateral y comenzaban a participar las representaciones de trabajadores estatales. A partir de 1945, con la consagración del Artículo 14 bis en la Constitución Nacional Argentina, el derecho sindical de los empleados se consolida definitivamente.

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

- Escasa importancia asignada a los valores de reconocimiento y autorrealización.
- El tipo cultural dominante es histórico y por lo tanto apático y parcialmente paternalista.
- Las presunciones básicas indicarían una percepción de distancia respecto de los centros de toma de decisiones y bajos niveles de tolerancia al riesgo.
- Los cambios y la innovación organizacionales son percibidos con desconfianza y en términos de trasgresión, y no como un producto de un desarrollo y madurez institucional.
- Existe distancia entre los niveles jerárquicos de planta (directores) con los funcionarios públicos. Los subordinados esperan que los superiores tomen discrecionalmente las decisiones.

Según [Krieger \(2015\)](#), el Estado no tiene intenciones de conformar equipos de trabajo; le interesa que los agentes sean agrupados en una estructura que expresa una organización y división funcional del trabajo, situación que entra en conflicto con la demanda de calidad de la ciudadanía. Para redondear, es necesario un serio replanteamiento de las políticas de empleo público en la organización estadual para sustituir el contrato psicológico tradicional –basado en principios burocráticos, con empleo vitalicio y alta legalidad– por otro donde se manifieste una relación más orientada al logro de fines, objetivos y metas en la que ambas partes busquen añadir valor público para el ciudadano.

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

La provincia del Chaco se encuentra en el Nordeste de la República Argentina, limita con las provincias de Corrientes, Formosa, Salta, Santiago del Estero y Santa Fe. Su superficie es de 99.633 km² y posee 1.129.606 habitantes según el último censo poblacional argentino del año 2022.

De acuerdo a [Tissera \(2008\)](#), desde una perspectiva histórica, las bases de la provincia del Chaco están sustentadas en una población fruto de la confluencia de los aborígenes autóctonos de la zona y las diversas corrientes migratorias, provenientes especialmente de Europa a comienzos del siglo XX como así también de países limítrofes, especialmente de la República del Paraguay. La diversidad de paradigmas y concepciones respecto de la realidad, generan -desde esos momentos- roces y enemistades transmitidos en el imaginario de la sociedad y posibilitan actos de discriminación en los ámbitos laborales donde conviven muchas horas diarias. Sin embargo, debido a su corta edad como sociedad y un naciente pensamiento cosmopolita, permite que la diversidad sea respetada.

Desde el punto de vista del sistema de partidos políticos gobernantes, [Orsolini \(2012\)](#) y [Dickstein \(2016\)](#) manifiestan que en la provincia del Chaco, a pesar de llegar a la gobernación el partido Acción Chaqueña (1990-1994) -de carácter provincial- el sistema de partidos se caracterizó por la vigencia del bipartidismo imperfecto radicales-justicialistas, debido a un diseño institucional donde el juego político permiten la extensión de la estructura de competencia sostenida a lo largo de toda la provincia. Esa situación se sigue manteniendo hasta el presente.

Realizada esta reseña, en el presente apartado se desarrollan las cuestiones relativas a las políticas de empleo público en la provincia del Chaco. En primer lugar, se presentan las normativas vigentes que nos permiten delimitar cómo está organizado el sistema. En segundo lugar, la relación entre “La Carta” y la Ley Provincial sobre empleo público. Por último, presentamos la evolución de la normativa en relación a períodos de gobierno sujetos a estudio.

3.1 Normativa vigente en materia de empleo público en el Poder Ejecutivo provincial

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

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

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

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

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

3.1.5. Ley N° 1767-L (Antes Ley N° 6421) “Negociaciones colectivas en el Sector Público”. Comprende todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo en materia salarial y condiciones de trabajo. Los empleados son representados por sus gremios y sindicatos y la Administración Pública Provincial por un representante paritario designado por el Poder Ejecutivo. Al

momento de su aprobación, en 2009, se conformó la comisión negociadora y se aprobó su reglamento, pero no se avanzó en su aplicación (COFEFUP, 2013). En 2020 comenzaron las reuniones paritarias. Sin embargo, al momento de la publicación de este trabajo, están suspendidas.

3.1.6. Decreto N°21307/09. Refiere a la creación del sistema de Recursos Humanos de la Provincia que tendrá como órgano rector a la Dirección General de Recursos Humanos. Dicha Dirección General realizará sus actividades en las jurisdicciones a través de las Unidades de Recursos Humanos.

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

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

El plan de modernización 2024-2027, de la actual gestión de gobierno, plantea el desafío de revalorizar a las personas en sus puestos de trabajo promoviendo mecanismos de cambio que permitan su participación y el desarrollo de competencias. Asimismo, también manifiesta la necesidad de adecuar los procesos de trabajos incorporando tecnología para agregar y desarrollar valor en las actividades del personal.

De esta manera, se observa que cada gestión, por lo menos en sus planes de gobierno, desarrolla en sus planes de gobierno una política de empleo público que busca su desarrollo y profesionalización.

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

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

3.1.8. La Carta establece dos pilares fundamentales: por un lado, la planificación estratégica de la función pública y por el otro lado, las relaciones laborales y sociales. La Ley prevé la planificación

de los cargos y la elaboración de un sistema de información para la toma de decisiones sobre las necesidades laborales en el Estado Provincial. En lo que concierne a las relaciones laborales y sociales, la ley prescribe derechos y obligaciones como así también garantías a los empleados, no haciendo mucha alusión a la participación de los sindicatos y limitándose a mencionar entre los derechos del trabajador la posibilidad de ser elegido para este tipo de cargos.

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

En la Ley, se dispone de manera general las funciones que debe cumplir la Dirección General de Personal (en la actualidad se denomina Dirección General de Recursos Humanos, creada por Decreto N°2130/2009) a lo largo de los diversos artículos: por un lado, en lo referente a lo administrativo, su deber de llevar los legajos del personal, participar en los concursos de acceso y promoción; por otro, al desarrollo del personal y la posibilidad de proponer capacitaciones.

La Dirección General de Recursos Humanos tiene por objeto proponer las políticas y normas necesarias para el eficaz y eficiente empleo de los recursos humanos en el ámbito de la administración pública provincial; la administración y gerenciamiento del personal; la maximización de las capacidades individuales que permitan incrementar su rendimiento productivo; la capacitación, la carrera administrativa, la liquidación de haberes, la actualización de legajo en línea y otras funciones inherentes a su naturaleza. En lo que respecta a la función directiva de este organismo, solamente deja expresadas las facultades de control y de orientador de los procesos de trabajo.

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

3.1.10.1. La Ley posee un anexo exclusivo denominado “Régimen Disciplinario” que consta de 23 artículos y manifiesta, de manera muy clara, las situaciones en las cuales deben aplicarse tanto las medidas disciplinarias correctivas (observación, apercibimiento y suspensión) como las expulsivas (cesantía y exoneración). Según [Crozier \(1969\)](#) se impone una severa disciplina, enteramente impersonal y limitada para despedir a un trabajador, pero la justa mantener a raya un personal temeroso al que asusta la amenaza de la humillación pública.

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

3.2.1 Análisis de la evolución de la normativa

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

Tabla 1. Evolución normativa de acciones en materia de estructura organizacional

Plan de Desarrollo Integral del Chaco Gobernadores: Dr. Ángel Rozas (1995- 2003) y Dr. Roy Nikish (2003-2007)	Plan Quinquenal 2010-2015 Gobernador: Cr. Jorge Capitanich (2007-2015)	Programa para mejoramiento empleo público Gobernador: Ing. Domingo Peppo (2015 -2019)	Plan Chaco 2030: Políticas para el Desarrollo Sostenible Cr. Jorge Capitanich (2019-2023)	Plan de Modernización del Estado 2024-2027 Arq. Leandro Zdero (2023 y continua)
Las estructuras formales se aprueban por Decreto del PE donde consta un detalle de relaciones de dependencia y autoridad sin la intervención de los órganos técnicos correspondientes.	La gestión comienza con un censo del empleo público para determinar sus características (Decreto N° 348/08) Las estructuras formales se aprueban por Decreto del PE donde se detallan las relaciones de dependencia y autoridad. No existía la intervención de los órganos técnicos. Algunas jurisdicciones no poseían estructuras. Necesaria reestructuración orgánica para pasar de una estructura piramidal a una matricial y de ésta a una programática que permita que las jurisdicciones desarrollen sus actividades de acuerdo a un modelo transversal de calidad y de gestión de resultados. No se logró realizar. Acciones ejecutadas: Decretos N° 2773/08 y 1096/11 ¹ .	Necesidad de Implementación de políticas de modernización del Estado, ordenamiento administrativo y modelos de gestión que optimicen la calidad. Ejes estratégicos ² : - La organización - La Administración del Personal - Flujos de Personas - Compensación y Beneficios - Relaciones Gremiales - Gestión del Conocimiento - Sinergia - Conducción No se han producido cambio en la normativa. El proyecto fue presentado a las Unidades de Recursos Humanos en 2016 pero no se implementó.	Se definen 3 ejes estratégicos: Producción y Empleo, Inclusión y Equidad Social, Gestión Pública de Calidad. En este último, están incluidos la organización de la Administración Pública y el empleo público. Se revisaron las estructuras organizacionales con foco en el desarrollo de competencias. En 2023 se aprueba el convenio colectivo de trabajo para la Administración Pública Provincial	A partir de la aprobación de la Ley 3969-A de Ministerios, se está llevando adelante un proceso de reestructuración salvaguardar los principios de homogeneidad operativa, delegación efectiva y la descentralización con un tramo de control adecuado para cada organismo. En este sentido, el objetivo es aprobar nuevas estructuras orgánicas, horizontales y abiertas, para los ministerios y secretarías.

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

Plan de Desarrollo Integral del Chaco Gobernadores: Dr. Ángel Rozas (1995-2003) y Roy Nikish (2003- 2007)	Plan Quinquenal 2010-2015 Cr. Jorge Capitanich (2007-2015)	Programa para mejoramiento empleo público Ing. Domingo Peppo (2015-2019)	Plan Chaco 2030: Políticas para el Desarrollo Sostenible Cr. Jorge Capitanich (2019-2023)	Plan de Modernización del Estado 2024-2027 Arq. Leandro Zdero (2023 y continúa)
Altísima movilidad del personal por norma poco estricta para el otorgamiento de adscripciones y subrogancias. La estructura real no coincide con la formal. Alto nivel de descentralización de las funciones administrativas contables.	Decreto N° 251/13: reglamenta las adscripciones del personal del Poder Ejecutivo. Alto nivel de descentralización de las funciones administrativas – contables. Acción ejecutada: Creación del Programa de Fortalecimiento y Modernización del Estado (Decreto N° 230/07.	Sigue con lo anterior. No se han producido cambios.	La gestión actual está trabajando en un proyecto de organización del personal basado en competencias. Esto permitiría, de acuerdo a las intenciones del programa, generar condiciones de formación de los empleados públicos y su libre movilidad. Se definieron las competencias por puestos de trabajo mediante Decreto N° 993/2021.	La movilidad se rige por la normativa vigente. Se busca desarrollar un programa de revalorización de los puestos de trabajo que faciliten la gestión del cambio. No se busca la movilidad del personal.

Fuente: Elaboración propia.

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

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

Plan de Desarrollo Integral del Chaco Gobernadores: Dr. Ángel Rozas (1995-2003) y Dr. Roy Nikish (2003- 2007)	Plan Quinquenal 2010-2015 Cr. Jorge Capitanich (2007-2015)	Programa para mejoramiento empleo público Ing. Domingo Peppo (2015-2019)	Plan Chaco 2030: Políticas para el Desarrollo Sostenible Cr. Jorge Capitanich (2019-2023)	Plan de Modernización del Estado 2024-2027 Arq. Leandro Zdero (2023 y continúa)
Existencia de múltiples centros de administración del personal sin dependencia jerárquica o funcional de la Dirección General de Personal.	Existencia de múltiples centros de administración del personal sin dependencia jerárquica o funcional de la Dirección General de Personal. Acción ejecutada: Decreto N° 2130/09: creación de la Dirección General de Recursos Humanos (DGRHH) y de Unidades de Recursos Humanos (URRHH) en los distintos Ministerios. Definición de competencias y acciones. Autoridad funcional de la DGRHH sobre las URRHH.	Sigue con lo anterior, sin embargo, en marzo 2018 la Secretaría General de Gobierno y Coordinación, mediante la Resolución N° 340/18 ³ , declara la emergencia administrativa en la Dirección General de Recursos Humanos, ratificado por Decreto N° 918/18 ³ . Falta de coordinación entre la Dirección General y las Unidades de RRHH jurisdiccionales.	Se mantiene lo anterior. Se pretende, en estos años de gobierno, la transformación digital de todos los procesos. Se desarrolló una base de datos sobre empleados denominada “Empleado Digital”. Este permite realizar análisis para la toma de decisiones.	Se busca reforzar la digitalización de los trámites dándole participación a los empleados en la elaboración de objetivos. No hay modificaciones sustanciales. Se hace énfasis también en finalizar con el legado digital de cada personal.

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

Tabla 4. Evolución normativa en materia de salarios

Plan de Desarrollo Integral del Chaco Gobernadores: Dr. Ángel Rozas (1995-2003) y Roy Nikish (2003- 2007)	Plan Quinquenal 2010-2015 Cr. Jorge Capitanich (2007-2015)	Programa para mejoramiento empleo público Ing. Domingo Peppo (2015-2019)	Plan Chaco 2030: Políticas para el Desarrollo Sostenible Cr. Jorge Capitanich (2019-2023)	Plan de Modernización del Estado 2024-2027 Arq. Leandro Zdero (2023 y continúa)
Inequidad entre los salarios de las distintas jurisdicciones (por la existencia de bonificaciones especiales) y entre los distintos poderes.	Inequidad entre los salarios de las distintas jurisdicciones (por la existencia de bonificaciones especiales) y entre los distintos poderes.	Inequidad entre los salarios de las distintas jurisdicciones (por la existencia de bonificaciones especiales) y entre los distintos poderes.	Inequidad entre los salarios de las distintas jurisdicciones (por la existencia de bonificaciones especiales) y entre los distintos poderes	Idem anterior

Fuente: Elaboración propia.

4. Conclusiones

A largo del análisis realizado de la normativa podemos observar la invarianza que hubo en todo lo referido a la gestión de políticas de empleo público. Los cambios de gobierno cuestionan las políticas anteriores, sin embargo, a partir del estudio de la normativa y de documentos referidos al empleo público, se observa una clara desidia en este tema.

A pesar de convocar a especialistas y conformar equipos con los empleados públicos, las políticas fueron ineficaces para lograr cambios necesarios para un estado moderno, focalizado en la digitalización y la prosecución de metas. La situación de pandemia (COVID-19) puso en jaque las estructuras tradicionalistas de trabajo generando grandes interrogantes y oportunidades para plantear políticas de mayor eficiencia y calificación del empleo público, sobre todo en el cumplimiento de deberes formales como ser la asistencia a los lugares de trabajo, la hora de ingreso y egreso, las licencias por motivo de salud entre otras.

El análisis presentado permite comprender los cambios y procesos en materia laboral y organizacional. Las políticas se orientan a modificar aspectos duros de la organización, como ser las estructuras orgánicas y los procedimientos.

Sin dudas, estas tensiones no generan condiciones favorables para cualquier cambio que se desee promover. De esta manera, es necesario considerar estas cuestiones e incorporar a las matrices tradicionales de pensamiento orientadas a cuestiones duras de administración, el componente subjetivo relacionado a la violencia y las etiquetas que padecen los empleados públicos.

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Crozier, M. (1969). *El Fenómeno Burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*. Volumen 1. Amorrortu Ediciones.
- Dikstein, B. J. (2016). *Formación de Partidos Políticos y Terceras fuerzas, en contextos Bipartidistas Sub Nacionales. Surgimiento, auge y ocaso de un partido político. El caso de Acción Chaqueña (1989-1999)*. Tesis (Maestría en Gobierno y Economía Política). Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco. Universidad Nacional de San Martín, Resistencia.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2011). *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Primera Edición. Temas Grupo Editorial.
- Gamón, M. T. (2015). *8 años de Gestión (2007-2015). Subsecretaría de Coordinación y Gestión Pública, Gobierno del Chaco*.
- Guardo, E. (2013). "La gestión de los Recursos Humanos en las organizaciones públicas. Gestión de personas por competencias". En Krieger, Mario J. (Dir.) Estado y Administración Pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública. (Pp.409:437). Errepar.
- Iacoviello, M., Zuvanic, L., Tommasi, M. (2003). *El Servicio Civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje*. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Córdoba, 27 al 29 de noviembre.
- Krieger, M. J. (2013). "Los modelos de gestión pública". En Krieger, Mario J. (Dir.) Estado y Administración Pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública. (Pp.187-211). Errepar.

- Krieger, M. J. (2015). “*Los grupos y los equipos en las organizaciones públicas*”. En Krieger, M. J. (Dir.). (2015). *Sociología de las Organizaciones. Desarrollo y Comportamiento Organizacional. Diagnóstico e intervención*. (Pp.391-426). Errepar.
- Orsolini, J. M. (2012). *Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco*. Tesis (Maestría en Gobierno y Economía Política). Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco/ Universidad Nacional de San Martín, Resistencia, 2012.
- Tesoro, J. L. (1997). *La cuestión de los recursos humanos en los entes residuales del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie I. Buenos Aires.
- Tissera, R. de las M. (2008). Chaco. Historia General. Editorial La Paz.

Documentos oficiales

- Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo. Carta Iberoamericana de la Función Pública. (2003). Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Bolivia, 14 y 15 de noviembre.
- Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo. Declaración de Montevideo de 2023. Uruguay, 20 y 21 de abril de 2023.
- Gobierno de la Provincia del Chaco. (2010). Plan Quinquenal 2010-2015.
- Gobierno de la Provincia del Chaco. (2015). Lineamientos Plan de Gobierno de la Provincia del Chaco 2015-2019.
- Gobierno de la Provincia del Chaco. (2019). Plan Chaco 2030.
- Gobierno de la Provincia del Chaco. (2024). Plan de Modernización del Gobierno del Chaco 2024-2027.
- Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo. Declaración de Santo Domingo, IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana, 27 y 28 de junio de 2002.
- Consejo Federal de la Función Pública. Comisión de Empleo Público y Carrera. El Empleo Público y la Negociación Colectiva en el Estado Argentino. (2013). Buenos Aires.
- Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados del Gobierno de la Provincia del Chaco. (1996). Plan de Desarrollo Integral del Chaco. Resistencia: Autor.

Normativa consultada Nacional

1. Constitución Nacional de la República Argentina (1994).
2. Decreto Nacional N° 434 de 2016. Por el cual se establece un Plan de Modernización del Estado. Provincia del Chaco.
1. Constitución Provincial de la Provincia del Chaco (1994).
2. Ley N°292-A (Antes Ley N° 2017) de 1976. Por la cual se establece el Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial.
3. Ley N°196-A (Antes Ley N° 1276) de 1973. Por la cual se establece el escalafón general para el personal de la Administración Pública Provincial.
4. Ley N°1767-L (Antes Ley N° 6421) de 2009. Por el cual se establece el régimen de Negociaciones colectivas en el Sector Público.
5. Ley N°3203-A de 2021. Por el cual se establece el modelo de Simplificación y Modernización de la Administración.
6. Decreto N°230 de 2007. Por el cual se crea el Comité Ejecutivo de Fortalecimiento y Modernización del Estado.
7. Decreto N°2485 de 2008. Por el cual se reformula el “Procedimiento trámite jubilatorio”.
8. Decreto N°348 de 2008. Establece el censo de empleados públicos en la provincia del Chaco.
9. Decreto N°2773 de 2008. Establece el Régimen para el diseño y la evaluación de las estructuras organizativas.
10. Decreto N°2130 de 2009. Por el cual se crean las Oficinas de Asistencia a la Unidad de Ordenamiento y Supervisión de Adquisiciones y Contrataciones (UOSAC).
11. Decreto N°21307 de 2009. Refiere a la creación del sistema de Recursos Humanos de la Provincia que tendrá como órgano rector a la Dirección General de Recursos Humanos.
12. Decreto N°1618 de 2010. Establece el Régimen de concursos en los distintos niveles de la organización.
13. Decreto N°1096 de 2011. Establece el Régimen complementario para la creación y/o modificación de estructuras orgánicas.
14. Decreto N° 251 de 2013. Reglamenta las adscripciones del personal del Poder Ejecutivo Provincial.

15. Decreto N° 918/18. Ratifica la Resolución de la Secretaría General de Gobierno y Coordinación N° 340.
16. Decreto N° 993 de 2021. Establece las competencias que debe desarrollar un empleado público del Poder Ejecutivo Provincial.
17. Resolución de la Secretaría General de Gobierno y Coordinación N° 340 de 2018. Declara en emergencia administrativa a la Dirección General de Recursos Humanos.

CURRICULUM VITAE

Cristian Oscar Marengo

Contador Público (UNNE). Magister en Gestión Empresarial (UNNE). Magister en Gobierno y Economía Política (UNSAM). Doctor en Ciencias Económicas (UNLAM). Docente investigador de las cátedras “Administración Pública” y “Sociología de las Organizaciones” de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

 <https://orcid.org/0000-0003-3986-6584>
cristian.marengo@comunidad.unne.edu.ar