



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LXS TRABAJADORXS, LA PRODUCCIÓN Y LA REPRODUCCIÓN DE LA VIDA SOCIAL EN CRISIS.**  
**Cambios y persistencias en un contexto de pandemia**

Buenos Aires, 1 al 3 de diciembre de 2021

Grupo temático 13: Hegemonía, formación de las o los trabajadores y procesos de trabajo

**Coordinación:** Claudia Figari (CEIL-CONICET/UBA/UNLu) Nuria Giniger (CEIL-CONICET/UBA)  
Lorena Capogrossi (CIECS-CONICET/UNC) Débora Sales de Souza (ISDF N°12. Neuquén)

### **Análisis de la gestión del desarrollo de los empleados públicos en el Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco**

**Autores/as:** Cristian Oscar Marengo

cristian.marengo@comunidad.unne.edu.ar

Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional del Nordeste

**Palabras clave:** Gestión del desarrollo – empleo público – políticas de recursos humanos

#### **Introducción**

El presente trabajo presenta un tema de investigación que comenzará a ser desarrollado el año próximo en el marco de una preocupación estatal por la retención de los profesionales en el empleo público. De esta manera, el trabajo busca presentar y discutir el abordaje metodológico para indagar y analizar cómo se gestiona el desarrollo en los empleados públicos profesionales de la Administración Central de la Provincia del Chaco.

Del análisis de los datos del retiro voluntario provincial del año 2019, el 46 % de las personas que accedieron al beneficio pertenecían a la categoría “Profesional” con título universitario (de dicho porcentaje, el 63% eran mujeres). Esta situación permite inferir la existencia de una problemática en gestión de los profesionales.

Asimismo, el sistema de gestión de los recursos humanos en la Provincia del Chaco data de los años 70. Los distintos gobiernos de la Provincia del Chaco han desarrollado políticas que buscaban la modernización del sistema; sin embargo, fueron intentos de modernización administrativa fallidas por no tener en cuenta las necesidades de las personas a las cuales iba dirigida (Marengo, 2020).



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LXS TRABAJADORXS, LA PRODUCCIÓN Y LA REPRODUCCIÓN DE LA VIDA SOCIAL EN CRISIS.  
Cambios y persistencias en un contexto de pandemia**

Buenos Aires, 1 al 3 de diciembre de 2021

Su relevancia se relaciona con la necesidad de comprender si la gestión del desarrollo es una de las causas por las cuales los profesionales abandonan el empleo público frente a ofrecimientos de desvinculaciones voluntarias como ser un retiro. Su desarrollo implica la profesionalización del sector público, un pilar del Plan de Gobierno Chaco 2030 y del sistema de planificación basado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### **El Estado, sus reformas y la profesionalización del empleo público**

Las organizaciones públicas desarrollan competencias definidas en normativas varias (Constitución Nacional y Provincial, Leyes, Decretos, etc.) y en los planes de gobierno del funcionario de turno.

Raus (2020) sostiene que un programa de gobierno hecho política pública necesita de una específica organización institucional y a la vez, de un organigrama decisional que le dé eficiencia a la gestión. Entonces, entender al Estado como un conjunto institucional nos permite comenzar a entender el programa político del gobierno. En ese sentido, cada nueva gestión gubernamental revé las estructuras y los procedimientos y busca mejorarlos a través de lo que se denomina “modernización del Estado”, mediante acciones verticales (cuando se relacionan a las decisiones políticas, como por ejemplo la nueva definición de competencias de un ministerio) u horizontales (la articulación de las instituciones estatales para coordinar el diseño y la implementación de las políticas públicas).

El sistema de recursos humano es considerado una prioridad en los procesos de modernización del Estado. Así lo manifiesta el Decreto Nacional N° 434 del 2016 en su segundo eje: “Gestión Integral de los Recursos Humanos: orientada a un proceso de cambio organizacional que permita la jerarquización, el aprendizaje y la incorporación de las nuevas tecnologías y procesos para lograr la profesionalización.

el cual en su artículo”.

Amén de esta denominación genérica, Blutman (2009) distingue los términos modernización del Estado y modernización administrativa. Al primero lo define como el proceso utilizado para consolidar el sistema democrático (abarca sus poderes y sus instituciones) y generar capacidad institucional para formular políticas públicas de equidad social con consenso y respaldo político en el conjunto de la sociedad y del organismo a modernizar. El segundo es una consecuencia, un desprendimiento lógico-



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LXS TRABAJADORXS, LA PRODUCCIÓN Y LA REPRODUCCIÓN DE LA VIDA SOCIAL EN CRISIS.**  
**Cambios y persistencias en un contexto de pandemia**

Buenos Aires, 1 al 3 de diciembre de 2021

instrumental de una política previamente definida, en este caso en un contexto de carácter macro, nacional. Una reforma administrativa implica actualizar las organizaciones del Estado a las normas, las competencias y los mandatos que la Constitución y la ley exigen (p. 52 y 53).

De lo mencionado anteriormente se desprende la necesidad imperiosa de determinar si los procesos de modernización sobre las políticas de recursos humanos, en especial de de su desarrollo, implementados en la provincia refieren a cambios estructurales profundos y de base sólida o son simplemente resoluciones instrumentales de una moda sin tener en claro los objetivos gubernamentales y los intereses de los beneficiarios finales.

Las políticas públicas orientadas a los empleados estatales ocupan un lugar de importancia en la agenda política. La profesionalización del empleo público, y en este caso los mecanismos para desarrollar y retener los empleados públicos profesionales, es un tema de relevancia porque los funcionarios requieren de un adecuado funcionamiento del aparato estatal para el logro de los objetivos de sus planes de gobierno.

En la provincia del Chaco, el funcionamiento del sistema de gestión de los recursos humanos data de los años 70, con lo cual no está adaptada a los tiempos modernos. En ese marco, la implementación de las modificaciones no produce los cambios esperados. En el año 2020 se aprobó la Ley N° 3203-A, referida a la simplificación y modernización administrativa del Poder Ejecutivo, organismos autárquicos y entes descentralizados (art. 2°). En su artículo 3° define el concepto modernización: es el 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.



Frente a la ley mencionada anteriormente puede inferirse un nuevo intento de proceso de modernización, donde la gestión integral de las personas en la agenda pública del gobierno muestra importancia.

A los fines de definir desarrollo y profesionalización del empleo público, se tomarán los conceptos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública [CIFP], 2003), que desarrolla requerimientos funcionales para una adecuada gestión de las personas, sintetizados en el siguiente cuadro:

Organización de los Recursos Humanos (art. 51-52)	Planificación (art. 13-15)					Función Directiva (art. 53-56)
	Organización del Trabajo (art. 16-19)	Acceso al Empleo (art. 20-24)	Evaluación del Rendimiento (art. 25-29)	Compensación (art. 30-36)	Desarrollo (art. 37-41)	
		Responsabilidad Laboral (art. 42-44)				
		Desvinculación (art. 45-46)				
Relaciones Humanas y Sociales (art. 47-50)						

Gráfico N° 1: Requerimientos funcionales de la Función Pública  
 Fuente: Longo (2004).

Según la CIFP, *la función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.*

El desarrollo del personal está tratado en los artículos 37 a 41, donde se establece una orientación general hacia el desarrollo de competencias, normativas flexibles, el reconocimiento de la excelencia



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LXS TRABAJADORXS, LA PRODUCCIÓN Y LA REPRODUCCIÓN DE LA VIDA SOCIAL EN CRISIS.**  
**Cambios y persistencias en un contexto de pandemia**

Buenos Aires, 1 al 3 de diciembre de 2021

profesional mediante una adecuada capacitación y el diseño de planes de desarrollo adecuados a la persona y a la organización.

Pulido y Iacoviello (2020), tomando como base la carta mencionada anteriormente, consideran las siguientes preguntas para evaluar el grado de desarrollo del personal:

- ¿Los criterios y mecanismos de promoción de las personas se basan en el rendimiento, el potencial y el desarrollo de mayores competencias?
- ¿Existen alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional?
- ¿La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos para enfrentar los problemas y producir soluciones eficaces?
- ¿La inversión en formación se apoya en el diagnóstico de necesidades y prioridades de la organización?
- ¿La formación es objeto de evaluación tanto del costo-beneficio como del impacto sobre el rendimiento de las personas?

El desarrollo del personal permite la profesionalización del empleo público, el cual se traduce en la creación de valor público para la ciudadanía. La profesionalización es la garantía de posesión por parte de los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia (CIFP, 2003).

Longo (2008) establece que la profesionalización debería medirse en función a:

- a) La eficiencia en la inversión realizada por el Estado;
- b) La correcta definición del mérito, evitando todas las cuestiones relacionadas a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.
- c) La consistencia estructural de trabajo de las personas teniendo en cuenta la coherencia estratégica y las consistencias directivas y de procesos.
- d) La capacidad funcional del sistema mediante el desarrollo de competencias, incentivos y flexibilidad.
- e) La capacidad integradora donde se busca la armonización de la demanda de los actores internos y externos y reduce la conflictividad.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LXS TRABAJADORXS, LA PRODUCCIÓN Y LA REPRODUCCIÓN DE LA VIDA SOCIAL EN CRISIS.**  
**Cambios y persistencias en un contexto de pandemia**

Buenos Aires, 1 al 3 de diciembre de 2021

Por otro lado, Heredia (2018) entiende por administración profesional aquella que utiliza la teoría científica y técnica para realizar su tarea (p.49). Esto se obtiene del conocimiento adquirido a través de una formación en el nivel superior y por lo tanto, es importante que el Estado pueda retener los empleados profesionales

Como resumen, el desarrollo y la profesionalización del empleado público deben ser una política pública enmarcada en un proceso de modernización del Estado. La simple implementación de herramientas “de moda” no constituye un cambio estructural hacia la mejora del Estado sino a interés políticos de turno. En ese sentido, para una mejor comprensión del fenómeno es necesario analizar el comportamiento de los factores organizacionales, como los mismos construyen y sostienen la cultura organizacional y cómo estos condicionan la retención de sus profesionales.

Según March y Simon (1969) sostienen la necesidad de los empleados de participar en las decisiones de producir, estableciendo dos situaciones que afectan su trabajo: a) la deseabilidad percibida de dejar la organización y b) la facilidad percibida de abandonar la organización (p. 46). De alguna manera, las situaciones mencionadas anteriormente demuestran la tensión existente en el deseo de abandonar la organización para una mayor realización profesional en otros contextos. En los profesionales universitarios, la influencia de estas situaciones depender del desequilibrio en la organización, la afectación del contrato psicológico con el transcurrir de los años (aumenta la antigüedad laboral y la especialización en las tareas) y las oportunidades para trabajar en otras organizaciones.

### **Hacia el abordaje de la temática**

El sistema de gestión de los recursos humanos en la Provincia del Chaco data de los años 70. Los distintos gobiernos de la Provincia del Chaco han desarrollado políticas que buscaban la modernización del sistema; sin embargo, fueron intentos de modernización administrativa fallidas por no tener en cuenta las necesidades de las personas a las cuales iba dirigida (Marenco, 2020).

De esta manera, a partir de una indagación más profunda sobre los procesos de cambio denominados “reformas del estado provincial relativos a los recursos humanos” (a nivel nacional se denominó “Profesionalización y Jerarquización del Empleo Público”), se busca determinar cómo la gestión del desarrollo de los empleados públicos profesionales incide en su desvinculación.





ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LXS TRABAJADORXS, LA PRODUCCIÓN Y LA REPRODUCCIÓN DE LA VIDA SOCIAL EN CRISIS.**  
**Cambios y persistencias en un contexto de pandemia**

Buenos Aires, 1 al 3 de diciembre de 2021

Frente a esta situación la pregunta de investigación es: ¿Cómo se gestiona a los empleados públicos profesionales en la Administración Central (en adelante AC) de la Provincia del Chaco?

El problema puede ser sistematizado de la siguiente manera: ¿Qué características presentan los profesionales en la AC de la Provincia del Chaco? ¿Qué actividades ofrece la AC para el desarrollo de los profesionales? ¿Cuál es la percepción de los empleados con título profesional respecto a dichas actividades y sus posibilidades de desarrollo profesional? ¿Qué mejoras se podrían introducir en la política de empleo público tendiente a desarrollar a los profesionales con título universitario?

Este tema no ha sido investigado en la Provincia. La investigación tiene utilidad teórica porque permite conocer la realidad del empleado profesional y descubrir su situación en torno a su desarrollo profesional. Desde lo metodológico, posibilita generar una metodología y un instrumento para el diagnóstico de la situación de los empleados públicos profesionales y sus oportunidades de desarrollo. Además, posee utilidad práctica porque permite obtener un diagnóstico de brindará información para generar propuestas de mejoras en el diseño de políticas públicas de personal relacionadas a su desarrollo.

### **Objetivo General**

El objetivo general del presente trabajo es describir el sistema de gestión del desarrollo de la Administración Central de la Provincia del Chaco para sus empleados públicos profesionales.

### **Objetivos específicos**

1. Caracterizar el empleado público profesional y de las actividades implementadas para de gestión de su desarrollo por parte de la Administración Central de la Provincia del Chaco.
2. Inferir la relación entre las necesidades de desarrollo de los empleados públicos profesionales y las actividades para la gestión de su desarrollo por parte del Estado.
3. Clasificar de actividades para la gestión del desarrollo de los empleados profesionales en la AC de la Provincia del Chaco.

Como hipótesis, se plantea que las actividades implementadas por la AC no responden a las demandas de desarrollo de los empleados públicos con título profesional, especialmente de los universitarios,



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LXS TRABAJADORXS, LA PRODUCCIÓN Y LA REPRODUCCIÓN DE LA VIDA SOCIAL EN CRISIS.**  
**Cambios y persistencias en un contexto de pandemia**

Buenos Aires, 1 al 3 de diciembre de 2021

enraizados en una cultura organizacional burocrática y anticuada donde las políticas implícitas de empleo desvalorizan la meritocracia y naturalizan el manejo político del ascenso del personal.

Se utilizará un enfoque cuantitativo que permitirá determinar la brecha existente entre las expectativas de desarrollo profesional de los empleados profesionales y las políticas públicas ofrecidas por el Estado. En este sentido se realizarán cálculos de medidas de descripción estadísticas a los datos obtenidos mediante las encuestas y el análisis de documentos, normativas y entrevistas a funcionarios responsables de las políticas de desarrollo profesional.

### **Reflexiones finales**

La investigación que se plantea tiene como finalidad información para la mejora en el diseño de políticas públicas de empleo tendientes a desarrollar y mejorar la situación del empleado público provincial. En este sentido, es necesario repensar el contrato psicológico entre las partes y promover competencias y habilidades para crear valor público hacia los ciudadanos. De esta manera es necesario repensar el desarrollo del profesional y como se genera pertenencia a la organización pública.

Muchos profesionales son difíciles de reclutar en el contexto, por su especificidad o por la falta de personas formadas en esas áreas. El traspaso de esos profesionales al sector privado genera consecuencias de la necesidad de contratar empresas para realizar estudios, las cuales emplean a esos profesionales retirados.

Todavía el Estado no realiza estos estudios por lo cual es un gran desafío que luego, puede ser trasladado hacia otras provincias para examinar el mismo fenómeno.





ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LXS TRABAJADORXS, LA PRODUCCIÓN Y LA REPRODUCCIÓN DE LA VIDA SOCIAL EN CRISIS.**  
**Cambios y persistencias en un contexto de pandemia**

Buenos Aires, 1 al 3 de diciembre de 2021

## **Referencias Bibliográficas**

### **Libros**

- Alvarez, H. (2003). *Administración. Un enfoque interdisciplinario y competitivo*. Eudecor SRL.
- Blutman, G. (2009) *La reforma y la modernización del estado en Argentina, el papel de la cultura Organizacional*. [Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires]. [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1195\\_BlutmanG.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1195_BlutmanG.pdf)
- Chiavenato, I. (2017) *Comportamiento Organizacional. La dinámica del éxito de las organizaciones*. (3ª ed.) Mc Graw Hill Education.
- Heredia, J. (2018) Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera. En Dussauge Laguna, M y Pardo, M (Eds.) *De los Modelos a los Instrumentos de reforma administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Longo, F. (2004) Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Ediciones Paidós Ibérica SA. España.
- Longo, F. y Ramió, C. (eds.) (2008) La profesionalización del empleo en América Latina. Fundación CIBOD. Ediciones Balleterra.
- March, J. y Simon, H. (1969) Teoría de la Organización. Ediciones Ariel.
- Marenco, Cristian O. (2020) “Políticas de empleo público en la Provincia del Chaco. Su evolución entre 1996-2020”. II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública. <https://aaep.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/MarencoCO.pdf>



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LXS TRABAJADORXS, LA PRODUCCIÓN Y LA REPRODUCCIÓN DE LA VIDA SOCIAL EN CRISIS.**  
**Cambios y persistencias en un contexto de pandemia**

Buenos Aires, 1 al 3 de diciembre de 2021

- Pulido, Noemí y Iacoviello, Mercedes (2020) El ABC de la gestión de las personas en el sector público. Asociación Civil Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (Asociación civil). <http://www.top.org.ar/publicac.aspx>
- Raus, Diego M. (2020) Más Estado, Menos Estado, ¿de qué hablamos? Cuadernos del INAP, N° 20, Año 1. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/46>
- Iacoviello y Strassa (2014) Diagnóstico del Servicio Civil en América Latina. En Velarde, J., Lafuente, M y Sanginés, M (Eds.) Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13). Banco Interamericano de Desarrollo. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-dec%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-dec%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf)

### **Documentos oficiales**

Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo. Carta Iberoamericana de Función de la Pública (2003). XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santa Cruz de la Sierra.

Gobierno de la Provincia del Chaco (2019) Plan Chaco 2030. Resistencia.

### **Normativa consultada**

#### **NACIONAL**

Constitución Nacional de la República Argentina (1994)

Ley N° 25.164 de 2002. Por el cual se establece el marco normativo del empleo público en el ámbito nacional.

Decreto N° 434 de 2016. Por el cual se establecen los lineamientos para la Modernización del Estado de la República Argentina.

Resolución 2857 de 2006. Por la cual se establecen los lineamientos para el comportamiento ético en las Ciencias Sociales y Humanidades del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)”.

#### **PROVINCIAL**

Constitución Provincial de la Provincia del Chaco (1994).



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LXS TRABAJADORXS, LA PRODUCCIÓN Y LA REPRODUCCIÓN DE LA VIDA SOCIAL EN CRISIS.**  
**Cambios y persistencias en un contexto de pandemia**

Buenos Aires, 1 al 3 de diciembre de 2021

Ley N° 292-A (Antes Ley N° 2017) de 1976. Por la cual se establece el estatuto para el Personal de la Administración Pública de la Provincia del Chaco.

Ley N° 196- A (Antes Ley N° 1276) de 1973. Por la cual se establece el escalafón general de los empleados públicos de la Provincia del Chaco.