

TESIS
5486

Ana Paula CASELLA
Licenciatura en Relaciones Internacionales
Universidad del Salvador

Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Sociales



Hacia la construcción de una nueva arquitectura organizacional: cambios y transformaciones en la estructura y perfiles de trabajo en la Cancillería argentina.

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales.

Alumna: Ana Paula Casella.

Mail: casella.anita@gmail.com

ÍNDICE	Página
INTRODUCCIÓN.....	4
I. Aspectos metodológicos contextuales.....	6
I.1 Definición y fundamentación del tema.....	7
I.2 Objeto de estudio.....	8
I.3 Diseño de la investigación.....	8
I.4 Construcción del Marco teórico. Concepciones básicas.....	8
I.5 Estado del arte del tema.....	13
II. Aspectos contextuales.....	16
II.1 El big bang paradigmático de principios de siglo XXI.....	16
II.3 Tres visiones del rol del Estado en la sociedad: modelos de gestión de la administración pública.....	20
II.4 La administración pública nacional en el periodo de ajuste estructural.....	27
II.5 El Estado post 2003.....	30
II.6 Reformas administrativas en el Estado nacional en los últimos 25 años.....	31
II.7 El gobierno radical (1983-1989).....	32
II.8 El primer gobierno de Menem (1989-1995).....	33
II.9 El segundo gobierno de Menem (1995-1999).....	35
II.10 El gobierno de la Alianza (1999-2001).....	36
II.11 El escenario post convertibilidad: Un cambio de rumbo en las Políticas Públicas.....	37
II.12 Las transformaciones en el Empleo Público.....	37
II.13 Las variaciones en el Empleo Público (2003-2007).....	39
II.14 Desarrollo de los marcos legales del servicio civil en Latinoamérica.....	41
II.15 Institucionalización de las áreas de gestión de recursos humanos.....	44
II.16 Administración pública nacional y la estructura de Cancillería.....	44
II.17 Política de descongelamiento de cargos vacantes para la Planta Permanente en la Cancillería Argentina.....	49

II.18 La Secretaría de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los Espacios Marítimos Circundantes y la redefinición de los perfiles de trabajo.....	50
III. Análisis	53
El Big bang paradigmático como reflexión incipiente de la Administración Pública.....	53
Visiones sobre el rol del Estado: modelo de gestión actual de la Administración Pública.....	54
Estructura Organizacional - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Cancillería Argentina).....	56
Rediseño de perfiles de trabajo y descongelamiento de vacantes.....	58
IV. Balance	60
V. Bibliografía y fuentes consultadas	62
VI. Anexos	66



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Introducción:

El presente trabajo de investigación que corresponde a la carrera de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador tiene como objetivo describir el proceso de reforma administrativa y modernización del estado indagando puntualmente sobre las implicancias del diseño institucional-organizacional dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina y la relación que podría tener esta nueva estructura de organización con la redefinición de los perfiles laborales de los trabajadores.

En la realización del presente trabajo, llevaremos a cabo el abordaje desde diferentes perspectivas, dado que entendemos que a través del cruzamiento de datos se podrá acceder a mayor información, describir y posteriormente analizar con mayores herramientas

Desde el punto de vista metodológico, la organización del trabajo partirá en primer lugar, desde los aspectos metodológicos contextuales, comprendiendo por un lado la definición y fundamentación del tema y por otro la construcción del marco teórico, el cual que nos permitirá exponer algunas nociones básicas y contar con herramientas que luego serán de gran utilidad para analizar la temática en cuestión.

En segundo lugar, ahondaremos en los aspectos contextuales de la investigación y describiremos el tema teniendo en cuenta los estudios realizados por reconocidos autores e investigadores del tema. Describiremos así, por ejemplo, las diferentes visiones sobre el rol de estado en la Argentina, los distintos modelos de gestión de la administración pública y la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ana Paula CASELLA
Licenciatura en Relaciones Internacionales
Universidad del Salvador

Luego, trataremos de analizar la temática teniendo en cuenta como pieza fundamental al estado, a la administración pública y a la Cancillería como unidad de análisis.

Por último, trataremos de plasmar lo analizado anteriormente realizando un balance que tendrá como objetivo contribuir y reflexionar sobre la temática, teniendo en cuenta los estudios anteriores, los actos administrativos atinentes y la información recabada.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

I. Aspectos metodológicos conceptuales

Hacia la construcción de una nueva arquitectura organizacional: cambios y transformaciones en la estructura y perfiles de trabajo en la Cancillería argentina.

I.1 Definición y fundamentación del tema:

¿Implica el nuevo diseño organizacional de la Cancillería Argentina una redefinición de los perfiles de trabajo?

El motivo de la elección de esta temática en particular y de la posterior investigación reside en el interés que suscita la dinámica de interacción entre las decisiones políticas y el diseño organizacional de la Administración Pública. En general, esta última es percibida como un ente atrasado, con prácticas inamovibles, a las que se atribuye el calificativo de "burocráticas" en alusión a las complicaciones prácticas y temporales que conlleva. Sin embargo, lo que se busca demostrar en esta investigación en parte es como, esta denostada Administración, en realidad es un reflejo visible de las políticas que se elaboran en el seno del Poder Ejecutivo Nacional, de su orientación ideológica, y de su deseado impacto en la población; y que modificaciones que pueden parecer poco relevantes son en realidad la puesta en práctica de una decisión de índole política, tomada en el más alto nivel gubernamental y con un propósito determinado.

El ejemplo que se utilizó en este trabajo es el de los cambios en el diseño organizacional -específicamente en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que es donde actualmente ejerzo funciones como funcionaria administrativa- y cómo estos implican, no sólo un rearmado de la estructura del Ministerio, sino que también tienen un impacto en la profesionalización de la función pública, hecho que resulta doblemente favorable, en tanto que por un lado se busca garan-

tizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los servidores públicos y por otro lado se busca capacitar a los trabajadores para un desempeño eficiente y eficaz. Al funcionar como mecanismo de incorporación de profesionales acordes a las diferentes tareas, mediante la elaboración de perfiles de trabajo específicos estos cambios y modificaciones a nivel estructural y organización intentan crear una nueva gestión pública que sin duda va de la mano de una nueva arquitectura organizacional.

1.2 Objeto de estudio.

-Objetivo general de estudio: Indagar sobre las implicancias del diseño institucional-organizacional dentro de la Cancillería Argentina y su relación con la redefinición de los perfiles de trabajo.

-Objetivos complementarios:

-Aproximar una serie de observaciones en torno a transformaciones institucionales estatales contemporáneas;

-Contraponer visiones respecto del rol del Estado en Argentina y sus derivaciones en modelos de gestión de la administración pública;

-Caracterizar el actual modelo de gestión de la Administración Pública;

-Describir los cambios en la Estructura Organizacional de la Cancillería Argentina;

-Dar cuenta de la política de descongelamiento de vacantes;

-Analizar los perfiles de trabajo de la Secretaría de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los Espacios Marítimos Circundantes y la Subsecretaría de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los Espacios Marítimos Circundantes, para dar cuenta del cambio y evolución en el diseño institucional de la Cancillería Argentina.

1.3 Diseño de la investigación

La presente investigación se desarrollará en forma descriptiva – exploratoria.

La investigación descriptiva trabaja sobre realidades de hecho y su característica fundamental es la de presentar una interpretación correcta. Esta puede incluir los siguientes tipos de estudios: Encuestas, Casos, Exploratorios, Causales, De Desarrollo, Predictivos, De Conjuntos, De Correlación.

1.4 Construcción del Marco teórico. Concepciones básicas.

En este trabajo nos proponemos indagar acerca de las implicancias del nuevo diseño institucional-organizacional de la Cancillería Argentina respecto de la redefinición de los puestos de trabajo. Para ello, daremos cuenta de aquellos elementos que nos servirán para situar la presente problemática en espacio y tiempo, con el fin de aproximarnos a esclarecer la investigación a los propósitos de los objetivos propuestos.

Para ello, será necesario detallar tanto los conceptos a utilizar como las premisas a priori consideradas sobre la problemática planteada.

Como disparador de la presente investigación intentaremos contraponer las diferentes visiones acerca del rol del Estado y su derivación en los modelos de gestión de la administración pública. En este sentido, a través de las investigaciones y ensayos del Doctor Arturo Laguado Duca, daremos con algunas reflexiones acerca del rol de la Administración Pública, las cuales a su vez conducirán hacia la conceptualización de lo que Isidoro Felcman denominó *el big bang paradigmático de principios del siglo XXI* (2002). Este largo enunciado, resume el recorrido histórico y sitúa eficazmente en tiempo las decisiones políticas que tomaron los gobiernos emergentes, en los cuales no se dejó entrever un tratamiento académico pre-

vio que fuera útil como brújula u hoja de ruta, que permitiera adelantar un diálogo con el *mainstream* de las Ciencias Sociales. Carencia que en la temática a tratar en la presente investigación fue especialmente notoria, por lo cual este concepto será tomado en cuenta en la caracterización de las perspectivas o visiones del rol del Estado en la sociedad y, útil además, a la hora de explicar cómo a partir de cada visión, se derivarán modelos de gestión de la Administración Pública.

Luego del *big bang paradigmático*, expondremos las conceptualizaciones académicas que surgirán, consecuencia de la crisis financiera mundial del año 2008, las cuales intentarán integrar nuevas ideas y valores. Aquí, nos aproximaremos a identificar y describir las ideas que motorizaron las tres olas de reforma y modernización del Estado que recorrieron el país en los últimos años: el proyecto desarrollista, las distintas fases del ajuste estructural y el retorno nacional y popular que marca las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Para explicar este proceso nos apoyaremos, además de las herramientas de investigación provistas en la carrera de Lic. en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador, en el valioso aporte de Horacio Cao y Arturo Laguado Duca acerca de la renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública.

Con el objetivo de adentrarnos en la problemática planteada intentaremos realizar un recorrido que comenzará por caracterizar el modelo de gestión de la administración pública actual, a partir del valiosísimo aporte de Andrea López y Norberto Zeller cuya investigación incluye un abarcativo balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional en la Argentina desde el restablecimiento democrático y hasta la actualidad (25 años), permitiendo, a su vez, revisar algunas concepciones básicas que resultan útiles, acerca del Estado-Nación, el Consenso de Washington y el Estado Nacional contemporáneo, a través del análisis de los gobiernos radicales (1983-1989), los dos períodos menemistas (1989-1995 y

1995-1999), el gobierno de la Alianza (1999-2001) y el período que abarca la situación actual del Sistema de Empleo Público (2003-2007).¹

Luego, avanzaremos hacia una visión específica de la estructura organizacional de la Cancillería Argentina. Como daremos cuenta, en el paradigma organizacional de la administración pública actual, aparecen elementos como la eficiencia, la democratización del servicio público y la flexibilización organizacional, que el modelo de administración pública burocrática tradicional no contemplaba y que son ingredientes esenciales de una modernización del sector público. Uno de los grandes desafíos del Estado en la actualidad se centra en lo que concierne a su forma de intervención. La imagen del mismo está en fortalecer el papel que ocupa como formulador y financiador de las políticas públicas. Los cambios estructurales a los que aludiremos, sólo pueden ser viabilizados en el caso de que los proyectos de reformulación estatal y su derivación en la gestión de la administración pública, tomen en consideración tres grandes problemáticas específicas de la región que van a repercutir en la organización doméstica del Estado: la consolidación de la democracia, la necesidad de cuidar el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social. Son estas tres especificidades que, en gran medida, plantean nuevos horizontes a la reforma del Estado en América Latina, para constituir una perspectiva diferente de la década de los 90s.²

En lo que respecta a la Administración Pública Nacional, tomaremos como unidad de análisis la Cancillería Argentina, con su denominación formal de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, organismo centralizado de la Administración Pública Nacional, que forma parte de la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. Para dar cuenta de la estructura del mismo, es necesario hacer referencia a la Ley

¹ Lopez, A. y Zeller N. "Argentina: un Balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional a 25 años de democracia". Buenos Aires. 2009.

² Para alcanzar objetivos relevantes en este aspecto, será necesario que se constituya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados, en condiciones de utilizar instrumentos asociados al desarrollo de capacidades estatales, como la planificación estratégica, la gestión para resultados, el monitoreo y la evaluación de políticas, programas y proyectos.

de Ministerios N° 26.338 sancionada por el Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina de fecha 5 de diciembre de 2007.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto tiene a su cargo las relaciones exteriores de la Nación y su representación ante los Gobiernos extranjeros y Organismos Internacionales. En el plano político, se encargará de la formulación y participación de la República en los procesos de integración regional, su participación en Organismos Internacionales en temas de interés global, como la gobernanza mundial, derechos humanos, medio ambiente, el combate contra el delito transnacional (terrorismo, narcotráfico, trata de personas, etc.). Desde el punto de vista jurídico, le compete la tramitación de tratados, la intervención en controversias limítrofes y de soberanía y en litigios comerciales; y asuntos relativos a la asistencia judicial internacional (rogatorias judiciales, pedidos de extradición).

Desde el plano económico y comercial, se ocupa de la formulación y conducción de los procesos de integración regional de los que participa la Argentina, así como la participación en negociaciones económicas bilaterales y multilaterales. Asimismo la Cancillería: entiende desde el punto de vista de la política exterior, en la negociación de la cooperación internacional en distintos ámbitos en coordinación con los respectivos ministerios y con los demás organismos nacionales que tengan competencia en ellos. Promueve la elaboración de programas de cooperación Sur-Sur a través del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal. Además interviene en el intercambio cultural, promoviendo y difundiendo la imagen de la República en el exterior, y en los diversos aspectos de la cultura nacional. Por último le corresponde también a este Ministerio las relaciones con todas las organizaciones religiosas de culto católico y no católico, que funcionan en el país y mantener un registro de las mismas en el Registro Nacional de Cultos.

Al hablar de la estructura organizacional de la Cancillería, haremos referencia a una serie de Actos Administrativos que se ocupan del tema, a saber, los Decretos Nros.357/2002; 924/2011 y 901/2012 y 2250/2013 y las Decisiones Administrativas Nros. 10/2002 y 409/2012 como así también a las Resoluciones