



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



MAESTRÍA EN RECURSOS HUMANOS

Formación y Desarrollo Profesional de los Cuadros Técnicos Especializados de la Secretaría de Planificación de Transporte

Planes y Programas: Implementación y limitaciones

Maestrando

Ezequiel Fernández

Directora de Tesis

Lic. Graciela Garone

Junio 2019

Agradecimientos

A mi tutora, Graciela. Por la incommensurable paciencia y su generoso y valioso aporte.

A mis compañeros de trabajo, quienes ofrecen su talento al estado en pos del bien común, por el apoyo y comprensión.

Al Lic. Luis Pérez Van Morlegan, por los generosos gestos y la amabilidad que ha tenido conmigo.

A la Universidad Pública, libre y gratuita.

Resumen Ejecutivo

La presente tesis aborda la problemática del desarrollo y la formación de los agentes profesionales del Estado Nacional que se desempeñan en la Secretaría de Planificación de Transporte. Para ello, además de considerar el marco teórico correspondiente desde la bibliografía de Recursos Humanos, se desarrolló una descripción del marco estatal que atañe a estos trabajadores.

El objetivo primario es conocer cómo se desarrolla el talento de los trabajadores bajo análisis y de qué manera se forman estos trabajadores en el marco estatal, cuáles son las potencialidades y limitaciones para esos procesos y de qué herramientas metodológicas se valen aquellos que tienen como responsabilidad lograr que estos procesos ocurran.

Para lograr los objetivos se realizaron una serie de entrevistas semiestructuradas a colaboradores y líderes de la Secretaría de Planificación, con preguntas pre-elaboradas como guía, pero sin la rigidez que impida recolectar vivencias, comentarios y relatos ricos en información.

Las conclusiones giran alrededor de líderes reactivos sin mirada de mediano o largo plazo en lo que refiere a formación y desarrollo, con equipos de gente joven y talentosa que prefiere capacitarse por medio de la colaboración de sus compañeros. La Dirección de Desarrollo del Ministerio de Transporte es un actor clave en la gestión de personas, pero su accionar depende del acompañamiento de los funcionarios de la Secretaría de Planificación para que el trabajo conjunto potencie las posibilidades de mejora que esa Dirección ofrece.

Poder colaborar con la mejor comprensión del Estado y hacer un pequeño aporte por medio de la universidad pública es el mejor resultado que se espera de este trabajo. Con esa meta como objetivo es que se escribieron las siguientes páginas.

Palabras Clave

Estado – Trabajadores – Formación y Desarrollo – Gestión del Talento – Liderazgo – Coaching –
Mentoring – Gestión Pública – Capacitación -

INDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO UNO - METODOLOGÍA	8
1.1 PROBLEMA	8
1.2 PREGUNTAS	9
1.3 OBJETIVO GENERAL	9
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
1.5 SUPUESTO DE TRABAJO	10
1.6 ESTADO DEL ARTE	10
1.7 ALCANCE, JUSTIFICACIÓN Y VIABILIDAD	11
CAPÍTULO DOS - SOBRE EL MARCO ESTATAL	12
2.1 EL UNIVERSO DEL EMPLEO PÚBLICO	12
2.2 SOBRE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DE MODERNIZACIÓN	13
2.2.1 PLAN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	15
2.4 INAP	20
2.4.1 ANTECEDENTES Y COMPETENCIAS DEL INAP	22
2.4.2 SOBRE LA OFERTA DE CURSOS	24
2.5 EL MINISTERIO DE TRANSPORTE	26
2.5.1 SOBRE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS	28
2.5.2 SOBRE LA SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN DE TRANSPORTE	31
2.6 FONDO DE CAPACITACIÓN Y RECALIFICACIÓN LABORAL (FoPeCap)	35
CAPÍTULO TRES - MARCO TEÓRICO	37
3.1 QUÉ ES EL TALENTO	37
3.1.1 SOBRE LA ORGANIZACIÓN BASADA EN EL TALENTO	39
3.1.2 SOBRE LA GESTIÓN DEL TALENTO	42
3.1.3 EMPRESAS DE ALTO RENDIMIENTO BASADO EN LA FORMACIÓN	52
3.2. DESARROLLO DE TALENTO	55
3.2.1 DIFERENCIA ENTRE FORMACIÓN Y DESARROLLO	56
3.3 EL CONOCIMIENTO EN LA ORGANIZACIÓN	56
3.3.1 EL APRENDIZAJE Y LA ORGANIZACIÓN	59
3.3.2 COMPETENCIAS	67
3.3.3 EL APRENDIZAJE: LOS MITOS DEL CONO DE DALE Y EL BALANCE “70-20-10”	69
3.4 EL APRENDIZAJE EN EL TRABAJO	70
3.4.1 EL ROL DE LOS DIRECTIVOS EN LA FORMACIÓN Y EL DESARROLLO DEL TALENTO	71
3.4.2 SOBRE EL FEEDBACK, EL COACHING Y EL MENTOREO COMO HERRAMIENTAS DE DESARROLLO	73
CAPÍTULO CUATRO - MARCO METODOLÓGICO	82

4.1 ESTRUCTURA METODOLÓGICA	82
4.2 SOBRE LAS ENTREVISTAS Y SUS PAUTAS METODOLÓGICAS	83
4.3 UNIDAD DE ANÁLISIS	85
<u>CAPÍTULO CINCO - CASO DE ESTUDIO</u>	86
5.1 SOBRE LOS LÍDERES	86
5.1.1 LA RELACIÓN DE LOS LÍDERES CON LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DE LOS AGENTES DEL ESTADO	86
5.1.2 LA RELACIÓN DE LOS LÍDERES CON LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS	89
5.1.3 LA RELACIÓN DE LOS LÍDERES CON LOS COLABORADORES RESPECTO DE LA FORMACIÓN Y DESARROLLO	90
5.2 SOBRE LOS COLABORADORES	93
5.2.1 SOBRE EL NIVEL EDUCATIVO	93
5.2.2 SOBRE LOS RANGOS ETARIOS	94
5.2.3 FORMACIÓN E INDUCCIÓN	95
5.2.4 LA RELACIÓN DE LOS COLABORADORES CON LOS LÍDERES RESPECTO DE SU FORMACIÓN Y DESARROLLO	97
5.3 LAS NECESIDADES DE APRENDIZAJE DE LOS COLABORADORES	99
5.3.1 CÓMO SOLUCIONAN LOS COLABORADORES SUS NECESIDADES DE APRENDIZAJE	100
5.3.2 PREFERENCIAS Y EXPERIENCIAS DE LOS COLABORADORES FRENTE A LA FORMACIÓN Y EL DESARROLLO	103
<u>CAPÍTULO SEIS - CONCLUSIONES</u>	105
6.2 CONCLUSIONES Y ANÁLISIS DE RESULTADOS	105
<u>REFLEXIONES FINALES</u>	109
7.1 FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	110
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	112
<u>ANEXOS</u>	116
ANEXO I - FORMULARIO PARA RELEVAMIENTO. DIRECCIÓN DE DESARROLLO	116
ANEXO II - ORGANIGRAMA SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN DE TRANSPORTE	119
ANEXO III - ORGANIGRAMA MINISTERIO DE TRANSPORTE	120
ANEXO IV - EL UNIVERSO DEL EMPLEO PÚBLICO	121
ANEXO V - LOS MITOS DEL CONO DE DALE Y EL BALANCE “70-20-10”	146

Introducción

Formación y desarrollo en el estado

El Estado, considerando todos sus niveles de gobierno, es uno de los principales sectores empleadores del país. Para tener una idea de su magnitud respecto del total de trabajadores se presentan los siguientes números:

“Cada 100 asalariados en actividades privadas existen 54 trabajadores en el sector público. Los datos elaborados por el Ministerio de Trabajo contemplan a las fuerzas de seguridad, los docentes y los administrativos en los tres niveles: nacional, provincial y municipal. [...] Córdoba exhibe 41 trabajadores públicos cada 100 registrados mientras que en Formosa o Catamarca la relación se invierte: son 218 empleados estatales por cada 100 en la actividad privada. En Santa Cruz, la relación llega a 85 empleados públicos y en la Ciudad de Buenos Aires son 30. El año pasado la provincias de Buenos Aires y Mendoza mostraron las tasas de variación negativas más relevantes”.¹

La importancia del Estado, sopesando su masa de trabajadores, es difícil de soslayar teniendo en consideración su tamaño, sin embargo toma mayor relevancia si nos detenemos a revisar cuáles son los objetivos, tareas y responsabilidades que debe afrontar con esos trabajadores. Al fijar la atención en ese aspecto no tardaremos en convenir en la idea de que es necesario y estratégico (o al menos debería serlo) dedicar ciertos esfuerzos, tanto de tiempo y planificación como presupuestarios, en que esos trabajadores sean cada vez mejores en lo que sea que sus tareas requieran o independientemente de cuales sean sus responsabilidades.²

Dave Ulrich plantea que el área de Recursos Humanos debe ser socio estratégico de quienes toman las decisiones críticas en la organización, es decir que debe ser socio estratégico también en términos del negocio que lleva adelante la misma. Por ello, Ulrich recomienda que Recursos Humanos conozca y comprenda a qué se dedica la organización y cuáles son los mecanismos que le permiten generar valor. En línea con esta idea también plantea la necesidad de que se cuente con un plan de Recursos Humanos que sea parte de la estrategia del negocio y que esté alineado con el plan que los directivos de la organización han diseñado para este último. Si bien hoy en día no son pocos los especialistas que dudan del éxito de Recursos Humanos en esta

¹ <https://www.pagina12.com.ar/34236-estado-empleador> (Octubre de 2017)

² Desde ya que las condiciones y el ambiente de trabajo, tanto así como salarios adecuados son trascendentales, pero no forman parte del foco de este trabajo.

tarea de acompañar en la vanguardia a las organizaciones codo a codo con la alta dirección, la idea no caduca, y en el Estado también debería estar vigente.

En este sentido, la administración nacional que toma control del poder ejecutivo desde diciembre de 2015 crea el Ministerio de Modernización, haciendo declaraciones públicas que permitían concluir que el foco iba a estar puesto en las personas que conforman la estructura y su funcionamiento.

Aquella planificación a la que se refiere Ulrich claramente tiene reservado un lugar especial para la formación y el desarrollo de las personas de la organización, tanto para quienes tienen antigüedad y perspectivas de futuro en la organización como para las nuevas incorporaciones. Y las estructuras del Estado no son ajenas a ser pasibles de este tipo de planificación y políticas.

La formación y el desarrollo de las personas dentro de la organización permiten generar valor mediante nuevos conocimientos, nuevas técnicas de trabajo, mayor creatividad y nuevas ideas, mejores tiempos a la hora de encontrar soluciones, y hasta nuevas posibilidades para el propio negocio de la entidad. Preocuparse (y ocuparse) por mejorar la calidad que tendrán los recursos humanos en el futuro es preocuparse por el futuro propio de la organización y su performance en el mercado.

En las organizaciones que conforman el Estado, la lógica sigue siendo idéntica siempre y cuando estemos de acuerdo en que estas organizaciones, que son tanto públicas como privadas con participación del Estado, comparten la misma base fundamental: son las personas las que le dan vida y es a través de ellas que la organización mejora o empeora. Sin una mejora en el desempeño de las personas difícilmente se consigan cambios significativos en el funcionamiento de la organización.

Sin embargo, en las organizaciones públicas suelen encontrarse obstáculos o limitaciones al intentar planificar el futuro de la planta de personal en términos de sus capacidades y calidad. Estas limitaciones son inherentes a particularidades de la naturaleza del Estado, su concepción, sus órganos y métodos de control, la burocracia, la cultura organizacional poco homogénea pero muy presente y particular, y probablemente lo más problemático para la planificación en la administración pública: las dificultades que engloba la renovación de autoridades de manera demasiado frecuente y los cambios de planes y políticas que conlleva.

Estas limitaciones son el foco particular en el presente trabajo: establecer si existen como tales, identificarlas y determinar su impacto relativo para la formación y desarrollo en la Secretaría de Planificación de Transporte.

La secretaría de planificación

La Secretaría de Planificación de Transporte nació en la actual gestión nacional al igual que el Ministerio que la incluye. Todos los puestos y funciones en la Secretaría son nuevos pese a que muchas de las tareas específicas del área se realizaban antes en distintas Secretarías y Subsecretarías que estaban ligadas a asuntos de gestión de transporte en otros ministerios. De esta manera, para el Poder Ejecutivo Nacional la planificación de transporte no es novedad, pero sí el hecho de que esté organizado con una estructura y autoridades *ad-hoc*, lo que le permite afianzar proyectos de largo plazo de una manera más sustentable, como así también mejora la posibilidad de formar cuadros y equipos especializados.

El total de personal ronda las 230 personas, sin distinguir categorías, cargos o tareas. El área de RRHH se ocupa solo de las cuestiones administrativas, el resto de las decisiones vinculadas a las personas de la organización las toman los funcionarios mismos, sin que existan políticas formales que seguir de manera institucionalizada.

Más del 80% de las personas tiene entre 22 y 40 años, y un porcentaje similar cuenta con un título de grado o bien están avanzados en una carrera de ese nivel académico o superior. Muchos de estos jóvenes son potenciales futuros funcionarios o cuadros clave para la administración pública nacional.

El trabajo de campo que se plantea en el presente estudio pretende investigar cómo se forma y desarrolla un equipo profesional, joven y muy especializado en una organización del Estado Nacional.

Capítulo uno - Metodología

1.1 Problema

La Secretaría de Planificación de Transporte cuenta con cuadros técnicos especializados en asuntos únicos y difíciles de relacionar con otras áreas, gran mayoría de ellos jóvenes profesionales, que requieren formación y desarrollo formal para cada puesto o grupo de trabajo. Se necesitan planes de desarrollo o mecanismos de formación diagramados para que permitan generar valor agregado en los profesionales que se suman a la planta y en aquellos que perduran

en la administración, lo cual, si no sucede, representa un costo de oportunidad importante respecto de las posibilidades en términos de capacidad de trabajo y gestión pública.

Ante este panorama surge el problema de investigación: *¿Existen políticas, procesos y herramientas en la Secretaría de Transporte para propiciar la formación y desarrollo de su personal especializado?*

1.2 Preguntas

- ¿Hubo programas de formación y desarrollo que hayan podido ser aprovechados por la Secretaría de Planificación de Transporte desde su creación?
- ¿Cuáles son las políticas y prácticas vigentes en relación a formación y desarrollo en la Secretaría de Planificación de Transporte?
- ¿Existen indicadores de gestión respecto de formación y desarrollo?
- ¿Qué características y capacidad tiene hoy la estructura organizacional de la Secretaría y aquella de la que forma parte (Ministerio, Poder Ejecutivo Nacional, etc) para dar respuesta a necesidades de desarrollo y formación de su personal especializado?
- ¿Qué programas y/o políticas de formación y desarrollo se necesitan?
- ¿Cómo se detectan y priorizan las necesidades de formación y desarrollo del personal especializado de la Secretaría de Planificación?
- ¿Cómo se procede con las nuevas incorporaciones y la formación del ingresado? ¿hay mecanismos y preceptos definidos previamente? ¿Cómo se gestiona actualmente la inserción de los trabajadores en los equipos?
- ¿Existen limitaciones para la implementación de acciones o programas de formación y desarrollo?

1.3 Objetivo general

Describir y analizar las políticas, procesos y herramientas que se utilizan en la Secretaría de Transporte para formar y desarrollar los cuadros técnicos especializados.

1.4 Objetivos específicos

- Describir cómo se detectan las necesidades de formación y desarrollo en la Secretaría de Transporte.

- Describir y analizar los programas que se realizan en la Secretaría de Planificación de Transporte y su vinculación con las necesidades prioritarias detectadas
- Analizar cuáles son las necesidades respecto de métodos de formación y desarrollo que mejor se adaptarían a la Secretaría de Planificación de Transporte en función de su cultura organizacional

1.5 Supuesto de trabajo

La Secretaría de Planificación de Transporte tiene suficientes herramientas como para adoptar técnicas y mecanismos de formación y desarrollo (similares a las utilizadas en otras organizaciones no estatales) tales como la implementación de planificación en base a un modelo de competencias y adoptarlas de manera formal de manera sostenible en el tiempo.

Además, en términos políticos e institucionales están dados los contextos de cambio respecto a modelos tradicionales de administración que significan oportunidades para enfrentar implementaciones de programas novedosos para el Estado, el caso más emblemático de este “contexto de cambio” está presente en la Secretaría de Modernización de Gobierno, totalmente nueva, y que tiene como misión justamente modernizar las organizaciones que conforman el Estado y su administración.

1.6 Estado del arte

Para la elaboración de este trabajo de tesis se investigaron trabajos similares en temática y abordaje y se consideraron las siguientes obras cuyos temas de investigación resultaron de interés:

- “*La capacitación como recurso dinamizador del cambio organizacional*”. Por Heinz, M. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado. 2007. La investigadora analiza la capacitación y su rol en los procesos de cambio organizacional.
- “*La capacitación laboral y la construcción del conocimiento en las organizaciones. La generación de capacidades colectivas a la luz de un análisis de casos*”. Ernesto Gore, FCE UBA. 2001. Esta tesis doctoral estudia casos de implementación de programas de capacitación evaluando su éxito y comparándolos entre ellos en términos cualitativos.
- “*La implementación de una evaluación formal de desempeño en la Defensoría General de la Nación: ¿Una cuestión pendiente?*” Gabriela Díaz, FCE - UBA, Buenos Aires Argentina., 2016. Este trabajo de tesis se enfoca en identificar,

describir y analizar las razones que podrían explicar la ausencia de una evaluación formal de desempeño en la Defensoría General de la Nación, que será la unidad de análisis de esta investigación.

- *“Las culturas organizacionales heterogéneas: El Caso AFIP”*, Monica Grobel FCE – UBA. 2014. Mediante un enfoque cualitativo, se propuso describir, comprender y analizar, desde la perspectiva de los actores, las subculturas organizacionales de los organismos que integran la Administración Federal de Ingresos Públicos, y la existencia de consensos y resistencias en torno a una cultura organizacional del organismo en su conjunto.
- *“Impacto de la Capacitación en el Estado. Aproximación a sus significados a través de una experiencia de evaluación”*. Silvia Nakano Koga. 2001. El estudio tiene como objetivo aportar al conocimiento y comprensión del impacto de la capacitación a partir del análisis integral, básicamente cualitativo y de carácter exploratorio, de los resultados de la evaluación del Plan de Capacitación ejecutado en la Auditoría General de la Nación (AGN).

Además de tesis doctorales y de maestría he contado con una serie de documentos que comparten objetivos de estudio con mi investigación y que me sirvieron de guía para algunos conceptos, a saber:

- “Formación y empresa: el entrenamiento y la capacitación en el proceso de reestructuración productiva”. Organización Internacional del Trabajo. Montevideo, 1999.
- “Capacitación en el Sector Público”, Serie metodológica, 1996. Comité interministerial de modernización de la gestión pública, Chile.
- “El desarrollo profesional de los trabajadores como ventaja competitiva de los empresas”. Fernandez Losa, Universidad de la Rioja. Cuadernos de Gestión, Vol. 2 N° 1. 2002

1.7 Alcance, justificación y viabilidad

La investigación tendrá un alcance descriptivo desde el principio de la investigación, tal y como se describe en “Metodología de la Investigación” de Sampieri, Collado y Lucio³:

“La meta del investigador consiste en describir fenómenos, situaciones, contextos y eventos; esto es, detallar cómo son y se manifiestan. Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las

³ México. Mc Graw Hill Education, 1996.

características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas.”

La investigación se justifica por la importancia del Estado para el funcionamiento de la administración nacional y el bienestar de las personas (presentes y futuras), y que las personas son la base ineludible del funcionamiento de sus estructuras. El estudio de la formación y desarrollo en la Secretaría de Planificación de Transporte puede traer luz hacia las incertidumbres respecto de cómo funcionan las políticas públicas relacionadas a estas temáticas, si bien la Secretaría no podría ser considerada una muestra representativa, desde la perspectiva del método científico, respecto del Estado en su totalidad, ya que la disparidad de organismos es lo suficientemente grande como para que se necesite replicar este mismo estudio en otros organismos estatales. Sin embargo los resultados del estudio podrían ser de interés para otros organismos que estén compuestos por un porcentaje alto de especialistas, ya que es probable que las necesidades y problemáticas a enfrentar sean similares, incluso para otros niveles de gobierno infranacionales.

El trabajo de investigación fue posible gracias al acceso a líderes y empleados de la Secretaría, como también a la Dirección de Desarrollo del Ministerio de Transporte y al Instituto Nacional de Administración Pública.

Capítulo dos - Sobre el Marco Estatal

2.1 El universo del empleo público

“Los recursos humanos cumplen un rol central en el desempeño gubernamental: son un ancla institucional que brinda efectividad al sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho, pero también contribuyen al desarrollo económico y social. Las deudas pendientes en este terreno seguirán afectando la efectividad y el funcionamiento del Estado en la medida que no sean atendidas” (Gasparín y Dieguez. 2018).

Los recursos humanos del Estado deben pensarse como una inversión de largo plazo para mejorar la eficacia en la toma de decisiones gubernamental. Ello implica generar consensos en el arco político y social que viabilicen la aplicación de políticas públicas orientadas a mejorar las capacidades del sector público. Estos recursos humanos, con sus saberes y habilidades, no

solo constituyen la memoria institucional de las burocracias sino que también, se erigen como un componente neurálgico de las capacidades estatales, y en consecuencia, de la continuidad de las políticas públicas estratégicas en vistas de la calidad de vida de los habitantes.

Para la presente tesis se realizó una investigación sobre el empleo público para definir el contexto en el que se desempeña el trabajador estatal. El resultado de ese sub-producto de la investigación principal se anexa como información adicional para colaborar con la lectura, sin embargo se trata de información indispensable para conocer mas acabadamente aspectos culturales de las organizaciones que conforman el Estado, por lo que se recomienda su lectura.

2.2 Sobre la Secretaría de Gobierno de Modernización

La Secretaría de Modernización ocupa un rol muy importante y transversal a todo el gabinete en la actual gestión del Estado Nacional, sobre todo en lo relacionado al personal.

Es el organismo que tiene como responsabilidad primaria llevar adelante las iniciativas y objetivos del Plan de Modernización. En septiembre de 2018 el Ministerio de Modernización pasa a ser parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros con el rango de Secretaría⁴ (Decreto DNU 801/2018) en el marco de un plan de gobierno para contribuir a la meta de reducción del déficit fiscal en 2019 como parte de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional⁵.

La estructura organizacional de base que se utilizó fue la de la Secretaría de Empleo Público de la gestión nacional anterior, pero ampliada, sumando las Secretarías de Gobierno Digital e Innovación Tecnológica, Infraestructura Tecnológica y País Digital, de Modernización Administrativa y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. También cuenta en su cartera con los organismos descentralizados Ente Nacional de Comunicaciones y la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (responsable de los proyectos ARSAT) y el Correo Argentino.

Entre las competencias de la Secretaría se encuentra la de diseñar e implementar las políticas de capacitación para el personal de la Administración Pública Nacional, con atribuciones para colaborar con la mejora del Sistema Público en las distintas provincias y municipios del país.

⁴ <https://www.lanacion.com.ar/politica/reducen-22-11-ministerios-pero-no-hay-nid2168378>

⁵ Para anunciar los cambios el presidente habló del estado de "emergencia" en el que se encuentra la economía y anticipó un "gabinete compacto" https://tn.com.ar/politica/los-cambios-en-el-gabinete-andres-ibarra-segundo-de-marcos-pena-carolina-stanley-absorbe-salud-y-no_894450

Según su sitio en internet⁶ la Secretaría de Modernización cuenta entre otros objetivos con incorporar nuevas tecnologías de gestión, desarrollar portales de internet para brindar datos e información de gestión promoviendo la transparencia, además de implementar mejoras en la carrera de los empleados públicos.

La Secretaría, llevó adelante un paquete de programas y medidas con el objetivo de buscar “un Estado austero y eficiente”⁷, para lo cual realizó un análisis exhaustivo del personal, los equipos de trabajo y sus metas y objetivos en todos los ministerios de la administración pública nacional, para luego determinar ajustes de personal en pos, según declaraciones públicas de funcionarios, de un deseo de eficiencia partiendo solo de la premisa de que el Estado es sinónimo de ineficiencia y sobreabundancia de personal, problemas que sólo serán corregidos achicando los equipos de trabajo y amalgamando organismos y dependencias similares⁸. Estas lógicas parten de un diagnóstico del punto de inicio de la gestión, el cual se desprende de declaraciones previas de los funcionarios mismos⁹ y de las conclusiones a las que se llegó a la hora de implementar las medidas resultantes de esa evaluación y diagnóstico, medidas que incluyeron despidos. Sin embargo, como dicen Fernández y González (2019) lo cierto es que en el escaso tiempo transcurrido entre el cambio de gobierno y los primeros despidos es imposible que haya podido realizarse una correcta evaluación del personal.

Al momento de crearse, el principal objetivo del Ministerio de Modernización fue realizar cambios en la estructura del Sistema Público en términos de modificar el volumen de la planta de empleados, así, se modificaría el gasto salarial del Estado en todos sus niveles, a través de despidos y finalizaciones de contratos, para ello llevó adelante una especie de auditoría de puestos de trabajo y personal en todas las áreas de gobierno.

⁶ <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion>

⁷ Ministro Andrés Ibarra en entrevista radio La Red. <https://tn.com.ar/politica/el-ministro-de-modernizacion-no-descarto-nuevos-despidos-en-el-sector-publico> 831988

⁸ Ibidem.

⁹ El propio presidente en la propia apertura de sesiones ordinarias del congreso N°134 declara: “Lo que sí aumentó fue el empleo público, pero sin mejorar los servicios que presta el Estado. (...) Entre 2003 y 2015, la cantidad de empleados públicos creció un 64 por ciento, pasó de aproximadamente 2.200.000 empleos en el 2003, a 3.600.000 en el 2015. Encontramos un Estado plagado de clientelismo, de despilfarro y corrupción; un Estado que se puso al servicio de la militancia política y que destruyó el valor de la carrera pública”.

A través de declaraciones públicas de altos funcionarios y de su propagación mediante los medios de comunicación, se difundió un discurso que buscó instalar la necesidad de ajustar el gasto en personal que ocasionaban trabajadores “ñoquis”¹⁰¹¹ (Fernández y González. 2019).

Así, los Decretos N°254/2015 y N°336/2016 establecieron procedimientos para revisar los procesos de concurso en trámite destinados a la incorporación de personal en planta permanente; dispusieron la renovación de los contratos Ley Marco y los realizados en el marco del Decreto N°2345/2008 sólo por un período de tres meses (durante los cuales debían analizarse su renovación o rescisión) para todos aquellos trabajadores incorporados entre 2013 y 2015; y dejaron sin efecto desde abril de 2016 todos los contratos firmados con universidades nacionales cuya continuidad no fuera expresamente solicitada por ministros o titulares de entes descentralizados (Fernández y González. 2019).

Las desvinculaciones alcanzaron, entre diciembre de 2015 y marzo de 2016 a 10.921 trabajadores, quienes se desempeñaban con contratos de Ley Marco o a través de convenios con universidades¹², relaciones laborales sobre las que se desarrolla más adelante en esta tesis. En un principio estos despidos no fueron significativos en términos de peso relativo, ya que en esa etapa los trabajadores despedidos no superaron el 1% del total del empleo público (Fernández y González. 2019), por lo que los despidos han sido interpretados como formas de disciplinar a los trabajadores (Benevento y otros, 2016). El proceso de despidos tuvo nuevos episodios más adelante, con otras justificaciones discursivas. En 2017 el gobierno estableció a través de un informe del Ministerio de Modernización las necesidades de reducción de personal de las diferentes áreas, esta vez justificado en la necesidad de modernizar el Estado.

2.2.1 Plan de Modernización del Estado

El Plan de Modernización del Estado viene a reemplazar al homónimo aprobado en el año 2001, ya que éste último “no contempla los adelantos tecnológicos producidos en los últimos años, como son el impacto de las redes sociales, el desarrollo de las aplicaciones móviles y las políticas de gobierno abierto, por lo que se requiere una visión superadora que incluya los

10 En lenguaje coloquial, en Argentina se llama despectivamente “ñoqui” al empleado público que cobra una remuneración sin asistir al lugar de trabajo ni cumplir ninguna tarea (Diccionario de la Real Academia Española).

11 Ver, por ejemplo, declaraciones del Ministro de Modernización Andrés Ibarra (Clarín, 24/12/2015 y La Nación, 21/12/2015) y del Ministro de Hacienda Alfonso Prat-Gay en un discurso oficial (consultado en La Nación, 13/01/2016).

¹² Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso de la Nación, 27 de Abril de 2016.

nuevos elementos tecnológicos disponibles” (Decreto 434/2016), es el Ministerio de Modernización el que lo impulsa y tiene a cargo las principales acciones para su realización.

El plan es aprobado mediante Decreto 434 del año 2016, el cual en sus considerandos describe:

“La matriz del Plan de Modernización del Estado se sustenta en ejes de trabajo para alcanzar un Estado sólido, moderno y eficiente, con cuerpos técnicos profesionalizados, orientados a una gestión por resultados, en un marco de plena transparencia de sus acciones y sujetos a rendición de cuentas de lo actuado, permitiendo así afianzar la confianza en la relación con la ciudadanía, la protección de sus derechos, proveyendo bienes y servicios de calidad y promoviendo eficazmente la iniciativa de las personas sin generar tramitaciones innecesarias” (Decreto 434/2016, Presidencia de la Nación).

El ámbito de aplicación del Plan es la administración central, los organismos descentralizados y las entidades autárquicas, además de las empresas y sociedades del Estado, y la Secretaría de Modernización tiene amplias facultades para convocar las partes que sean necesarias para cumplir con sus metas, como también tiene como atribución (no obligación, al menos en el Decreto constitutivo del Plan) difundir respecto de su implementación y compromisos como también brindar las asistencias técnicas necesarias. Es la Jefatura de Gabinete de Ministros la que supervisa la implementación y en el artículo diez del Decreto de aprobación se invita a las provincias, municipios y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a implementar en sus respectivas jurisdicciones el Plan.

En principio el Plan de Modernización plantea necesario “aumentar la calidad de los servicios provistos por el Estado incorporando tecnologías de la información y de las comunicaciones, simplificando procedimientos, propiciando reingenierías de procesos y ofreciendo al ciudadano la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral” (Decreto 434/2016).

Pero también, de entre sus objetivos se destaca, en orden con lo que se analiza en este trabajo, que el Plan busca “profesionalizar y jerarquizar a los empleados del Estado a través del reconocimiento de la carrera pública, del mérito y a partir del fortalecimiento de los sistemas de gestión de personal y de la ejecución sistemática de actividades de capacitación específicas a la función y aquellas orientadas a la creatividad e innovación” (Decreto 434/2016)

Bajo este marco el Plan está estructurado en cinco ejes fundamentales, a continuación un extracto del Decreto con la descripción de cada uno:

1. **Plan de Tecnología y Gobierno Digital:** Se propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes, asimismo, se busca avanzar hacia una administración sin papeles, donde los sistemas de diferentes organismos interactúen autónomamente.
2. **Gestión Integral de los Recursos Humanos:** Es fundamental que la gestión de las personas se acompañe de un proceso de cambio organizacional que permita avanzar en su jerarquización, facilitando el aprendizaje y la incorporación de las nuevas tecnologías y procesos para lograr la profesionalización de los trabajadores de la administración pública.
3. **Gestión por Resultados y Compromisos Públicos:** La institucionalización de procesos que permitan tanto la definición clara de prioridades para la toma de decisiones, como la evaluación de los procesos mediante los cuales se plasmarán e implementarán dichas decisiones y la correspondiente reasignación de recursos, son aspectos fundamentales en la búsqueda de un Estado socialmente eficiente y abarcativo. Asimismo, es necesario promover la cultura de la eficiencia pública, a través de un modelo de gestión que haga énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios, estricto en la prosecución de sus fines, basados en sistemas de rendición de cuentas que aumenten la transparencia de la gestión.
4. **Gobierno Abierto e Innovación Pública:** Junto a la eficiencia de los servicios prestados por el Estado debe promoverse la más amplia participación posible de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas, de manera que se renueve la confianza en el vínculo entre los intereses del Estado y los intereses de la ciudadanía.
5. **Estrategia País Digital:** Se trata de un eje transversal a los cuatro anteriores, orientado a crear alianzas con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fortalecer los lazos existentes para avanzar dentro de un marco de intercambio y colaboración mutua, poniendo al servicio del desarrollo conjunto de las administraciones, las experiencias y prácticas exitosas existentes en todo el territorio nacional.

Cabe mencionar que los ejes constituyen un sistema ordenador, no obstante el Plan debe entenderse desde su integridad, cada eje e instrumento impacta en el sistema de gestión en su conjunto y es influenciado por los demás.

En el segundo de los ejes, de gestión integral de los recursos humanos, se estructuran cuatro contenidos: Jerarquización de la carrera administrativa y de la alta dirección pública, capacitación y calidad de la formación, sistema de administración de recursos humanos y registro único de personal y prestadores informatizado.

A continuación los puntos de articulación según consta en el Decreto 434/2016 de aprobación del Plan.

Jerarquización de la carrera administrativa y de la alta dirección pública

El objetivo es desarrollar un proceso de producción de normativas, directivas, metodologías y herramientas que refleje una visión integrada de la gestión de los recursos humanos y que viabilice el desarrollo profesional de los empleados. Sus principales actividades son revalorizar el rol del empleado público y de la alta dirección pública, vigorizar los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección, promover mecanismos de promoción o avance en la carrera basados en la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar y realizar propuestas para la inclusión de sistemas de mérito en la elección de directivos públicos.

Capacitación y Calidad de la Formación

Mediante el Plan de Modernización se pretende fortalecer el Sistema Nacional de Capacitación de la administración pública y el desarrollo de competencias de gestión, siempre orientados a los objetivos principales del Plan y a las demandas de cada organismo presentadas en los Planes Estratégicos de Capacitación y por los Sindicatos en los Convenios Colectivos de Trabajo. Para alcanzar estos objetivos el Plan prevé planificación y coordinación del Sistema Nacional de Capacitación (a cargo de INAP y Jefatura de Gabinete), desarrollar e implementar metodologías de capacitación electrónica en la formación de los agentes, desarrollar habilidades gerenciales que posibiliten la motivación y compromiso de las personas con el fin de mejorar la eficacia, la eficiencia y simultáneamente, la calidad de vida laboral. Además también se previó en la concepción del Plan promover el desarrollo de un modelo de gestión por

competencias para los distintos organismos del Estado Nacional como también promover la innovación, creatividad y comunicación entre los agentes públicos.

Sistema de Administración de Recursos Humanos

Este punto apunta a integrar a los organismos del Estado nacional en un Sistema de Administración de Recursos Humanos, proponiendo además los desarrollos y actualizaciones que resulten necesarias.

Para ello el Plan preveía en la letra de la ley actividades y espacios que fomenten y promuevan la utilización de tal Sistema de Administración, el cual tendría como ejes procesar y difundir información en estadísticas e informes a los actores políticos, administrativos y gremiales involucrados en el proceso de toma de decisiones, como así también al ciudadano en general.

Este Sistema de Administración de Recursos Humanos fue implementado mediante Decreto 888/2016¹³, y se trata de un sistema electrónico desarrollado por AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) y adaptado para el resto de la administración pública nacional mediante coordinación del Ministerio de Modernización. El Sistema tiene como meta satisfacer las necesidades de información y guarda de la documentación correspondiente a las personas que trabajan en relación de dependencia con el Estado Nacional. El sistema informático permite ejecutar todos los procesos de administración de los recursos humanos, generar los datos necesarios para la liquidación de haberes y la alimentación del legajo personal y es adaptado al Sistema de Gestión Documental Electrónico (GDE), sistema que permitió modernizar la actividad documental estatal a nivel nacional implementando entre otras novedades la firma digital de documentos.

Hasta el momento de la implementación del Sistema de Administración de RRHH las entidades y jurisdicciones que componen el Sector Público Nacional contaban con diferentes sistemas de gestión de recursos humanos, por lo que se tornaba necesario la utilización de un único sistema informático de gestión de recursos humanos a fin de poder contar con información confiable y oportuna en base a la homogeneidad de su procesamiento.

Registro Único de Personal y Prestadores Informatizado

¹³ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263740/norma.htm>

El objetivo en este inciso es darle importancia primordial a satisfacer necesidades de información y guarda de la documentación correspondiente a las personas que prestan servicios personales, así como el cumplimiento de diversas exigencias normativas que deben honrarse como empleador o contratista, mediante la actualización permanente de un registro integral de administración de datos de personal y prestadores informatizado vinculado al sistema informático del punto anterior.

Este eje del Plan de Modernización está directamente vinculado a la gestión del talento en el Sistema Público Nacional, integrando modernización mediante incorporación de tecnología, con mejores prácticas de administración de recursos humanos. Ahora bien, el tercer eje del Plan de Modernización incorpora entre sus objetivos un aspecto muy importante en la planificación de los recursos humanos con una “reingeniería organizacional, de procesos administrativos y de control” (Decreto 434/2016), con el objetivo de optimizar la estructura organizativa y dotar de mayor eficiencia a los circuitos administrativos y de control para la consecución de los objetivos fijados por los organismos del Gobierno Nacional, siempre adaptándolos a las nuevas tecnologías.

En esta reingeniería se contempla:

- Reelaborar estructuras organizativas y procedimientos
- Adaptar las estructuras organizativas, el diseño de dotación y los recursos y tecnologías
- Redefinir prioridades, reasignar recursos y responsabilidades manteniendo la alineación con las políticas públicas definidas
- Detectar superposición de funciones, responsabilidades y recursos al interior del Estado, con el objeto de producir una mejor asignación en los recursos, mejorar la producción estatal, reducir los conflictos y clarificar las áreas de competencia.

2.4 INAP

Todos los procesos vinculados a la capacitación y formación del personal se encuentran enmarcados en el Sistema Nacional de Capacitación, cuyo órgano rector es el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), dependiente de la Secretaría de Modernización. El objetivo del Sistema Nacional de Capacitación es desarrollar, en los organismos y jurisdicciones de la Administración Centralizada y Descentralizada incorporados en el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público,

los mecanismos y políticas que permitan la actualización y adquisición de competencias técnicas y profesionales del personal, mediante la formación continua, para mejorar su desempeño y brindar un servicio público de calidad.¹⁴

Las actividades de capacitación ofrecidas por el INAP buscan atender las demandas de formación en materia de índole transversal. En este sentido, se focalizan en áreas tales como compras y contrataciones, TIC, ofimática, “herramientas blandas”, procedimientos administrativos, gestión de documentación electrónica, entre otras. A diferencia de las actividades jurisdiccionales¹⁵, las propuestas formativas del INAP se centran en el desarrollo y actualización de competencias generales a toda la Administración Pública.

La difusión de la oferta de estas actividades es semanal y se realiza por medio de correo electrónico y a través de la Intranet. El agente interesado se preinscribe por el Sistema de Acreditación de INAP por medio de los responsables en su jurisdicción (en el caso del Ministerio de Transporte el responsable es la Dirección de Desarrollo de Recursos Humanos), inscripción que es enviada automáticamente por el sistema al INAP. Mensualmente, el responsable jurisdiccional retira los certificados de los créditos que el personal hubiera obtenido por actividades realizadas a través del INAP, y se les notifica a los agentes mediante mail que pueden retirarlos en la oficina correspondiente al responsable citado.

Al presentar como lema en el encabezado de su sitio “capacitar para servir ciudadanos”, pone de manifiesto el foco en las personas que componen la nación y no en el talento del Estado y de la administración pública en general. De hecho, como si fuera una especie de extensión de eslogan presenta:

- “Estado al servicio de la ciudadanía”, en línea con las ideas anteriores,
- “Jerarquización del servidor público”, poniendo énfasis y reconociendo la importancia de las personas que forman en Estado y el rol que cumplen frente a los ciudadanos,
- “Formación accesible y de calidad” con la intención de que sus objetivos de capacitación y formación estén disponibles y al alcance de todas las personas objetivo.

Además de no soslayar que la calidad de las prácticas a llevar adelante deben estar a la altura de su misión y visión, esto último se condice con sus valores: Excelencia académica, pertinencia, profesionalismo, trascendencia y cercanía.

¹⁴ Manual de procedimientos de la Dirección de Desarrollo de Recursos Humanos, Ministerio de Transporte.

¹⁵ Las que se desarrollan en las diferentes dependencias del Estado.

El INAP tiene como misión, según reza su sitio web¹⁶, *“liderar la formación de todos los servidores públicos mediante programas y planes que les permitan adquirir conocimientos y competencias para su desarrollo profesional, con vistas a la consolidación de un Estado comprometido con el ciudadano”*, mientras que su visión es ser identificado *“como un instituto de excelencia y jerarquía internacional que les permite crecer en la carrera y dar un mejor servicio al ciudadano”*.

2.4.1 Antecedentes y competencias del INAP

La ley 20.173 del año 1973 le da vida al Instituto como organismo descentralizado, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. No es menor el hecho de que no forme parte de ningún Ministerio ya que es un instituto pensado para que abarque la totalidad de la administración pública, por lo que al estar directamente conectado a la Secretaría General le da cierta autonomía superior a la que tendría desde un Ministerio.

En el año 2017 se firma el Decreto Presidencial número 170 donde se aprueba la conformación organizativa del Ministerio de Modernización y del cual pasa a formar parte el Instituto Nacional de la Administración Pública, con nivel de Subsecretaría, nivel que destaca la importancia del organismo dentro del Ministerio. En esencia al incluirlo en el organigrama de un Ministerio, el INAP perdería autonomía por lógica administrativa y burocrática. En los considerandos del Decreto citado se deja constancia de la necesidad de “profundizar las acciones de capacitación en el ámbito del Sector Público Nacional, con el objetivo de optimizar las potencialidades del personal de la Administración Nacional” y “que en ese sentido resulta pertinente jerarquizar al INAP para incorporar a las políticas de capacitación las nuevas tecnologías y procesos, como insumos de la profesionalización de los trabajadores del Sector Público Nacional, en el marco del Plan de Modernización del Estado aprobado (en el año 2016)”. De esta manera se le da un rol protagónico, al menos en el Decreto constitutivo, al INAP respecto del Plan de Modernización del Estado, a punto tal que prosigue diciendo que “en esta instancia resulta necesario profundizar las acciones de capacitación en el ámbito del Sector Público Nacional, con el objetivo de optimizar las potencialidades del personal de la Administración Nacional” y es por ello que se decide darle jerarquía de Subsecretaría, dependiente de la Secretaría de Empleo Público.

¹⁶ <https://www.argentina.gob.ar/inap>

Sus objetivos son¹⁷ entender en la capacitación, actualización, especialización y formación de los recursos humanos requeridos por el Sector Público en función de las prioridades y modalidades del proceso de desarrollo, modernización y cambio social y económico de la nación; y desarrollar investigaciones sobre la Administración Pública. Es decir que en esencia y por naturaleza el INAP trasciende la idea de ser un Instituto para capacitar, sino que es una verdadera usina de talento para el Sector Público, ya que el legislador lo crea para que planifique las necesidades de talento y solucione las necesidades al respecto cuando sea necesario, pero además al desarrollar investigaciones se pretende que el INAP piense al Estado y la administración pública desde los recursos humanos.

La misma ley continúa con los deberes que deberá cumplir para que éste alcance sus objetivos:

- a) **Promover y realizar estudios e investigaciones referidas a los aspectos estructurales y de comportamiento del Sector Público**, es decir que el INAP debiera al menos acompañar al Estado en la formulación y pensar de sus estructuras organizacionales.
- b) **Formar funcionarios públicos, perfeccionando y actualizando sus conocimientos, de acuerdo a las necesidades de capacitación del Sector Público y a las exigencias de las carreras establecidas en los Estatutos y escalafones respectivos**, esta es la función más conocida, la que está ligada a la capacitación.
- c) **Programar y coordinar la asistencia técnica para y del exterior**, este deber interpreto que viene a cuenta por el hecho de que adoptar buenas prácticas del exterior siempre es enriquecedor y más en términos de administración pública. En ámbitos relacionados con Cancillería y diplomacia es una práctica que coquetea con lo habitual.

La dirección técnica y administrativa del Instituto está a cargo de un Directorio integrado por un Presidente y ocho vocales, que son designados por el Poder Ejecutivo; cuatro de ellos, a propuesta de las dos entidades con personería gremial del personal del Estado Nacional con

¹⁷ Infoleg. Ley 20.173 año 1973

mayor representatividad (ATE y UPCN), dos por cada una de ellas. De esta manera se intenta asegurar que el foco estará puesto en los trabajadores, la presencia sindical debiera velar por ese objetivo.

Respecto de quienes imparten las capacitaciones y cursos, en el sitio del INAP dice sobre los docentes que forman la plantilla de educadores del Instituto que “proviene de distintas profesiones y disciplinas tanto científicas como técnicas, y responden a las normativas vigentes para ser parte de nuestra plantilla”, sin embargo los enlaces (links) a esas normativas no funcionan, detalle que le quita transparencia a lo relacionado con los mecanismos mediante los cuales los docentes incorporados y evaluados ex ante y ex post de esa incorporación.

2.4.2 Sobre la oferta de cursos

El INAP ofrece capacitación para todos los agentes de la administración pública, desde su ingreso al Estado y durante el desarrollo de carrera, acompañando las necesidades de formación de las jurisdicciones de acuerdo con sus políticas públicas. A continuación se repasan los programas más importantes.

2.4.2.1 Programa de Inducción

INAP ofrece un curso de inducción para ingresantes de la administración pública nacional, con el objetivo de que se familiaricen con la visión, misión, valores y ejes de la administración pública nacional, a fin de lograr un mayor compromiso con la organización, por medio de un mayor acercamiento y entendimiento de los procesos y lógicas organizacionales y de cultura más básicos.

Se desarrolla con modalidad semipresencial con el objetivo de que los participantes:

- Se informen sobre el rol del Estado, las misiones y objetivos de cada ministerio.
- Adquieran una mirada global sobre la cultura organizacional.
- Realicen un proceso de inducción dinámico e inspirador.
- Se sientan acompañados en el proceso de incorporación.

2.4.2.2 Itinerarios formativos

Los itinerarios formativos están orientados al desarrollo de carrera de los agentes y a las necesidades de las jurisdicciones en materia de formación de talento. Uno de sus objetivos es

brindar a los participantes un horizonte de carrera a través de una capacitación específica de acuerdo con el perfil que desempeña en la Administración Pública.¹⁸

Se trata de formación a medida de la entidad que lo solicita y puede ser adaptado a todos sus integrantes o algunos de ellos. Cada itinerario incluye actividades obligatorias, complementarias y optativas; algunas de ellas, transversales a todos los perfiles que componen una familia de puestos. Se implementan en distintas modalidades: Virtual, presencial o semipresencial. Por su parte, los coordinadores de capacitación o los responsables de recursos humanos contarán con una metodología que tiene por fin diseñar itinerarios para los puestos sustantivos de la jurisdicción de pertenencia.

Para elaborar un itinerario formativo se parte del análisis de puestos o de una familia de puestos y se identifican los perfiles que la componen. Se seleccionan el o los perfiles que requieren la elaboración de itinerarios formativos conforme a: la necesidad planteada por la organización, la identificación de puestos de trabajo críticos, y la generación de nuevos puestos de trabajo. Así se podrán identificar las acciones de capacitación acorde con las competencias que requiere cada perfil.

2.4.2.3 Programa Federal

Es un proyecto que capacita a servidores públicos en provincia y municipios, desde donde se dictan cursos en relación a tres ejes: ejecutivo, sectorial y legislativo. Tanto para la administración pública provincial como municipal se brindan programas y cursos en modalidad presencial y las Diplomaturas “INAP-País Digital” en modalidad virtual auto-gestionada. El objetivo es lograr jerarquizar al servidor público mejorando la calidad con foco en la “alta dirección pública local” y provincial, para ello se relevan las necesidades de capacitación y se fomenta la revalorización del empleo público para promover la gestión por resultados, la innovación y la incorporación de nuevos paradigmas¹⁹.

2.4.2.4 Cursos de formación continua

INAP cuenta con una plataforma donde se pueden ver y analizar los cursos disponibles²⁰. Estos mismos cursos son los que forman las distintas modalidades de programas ofrecidos, como los que se describieron para el interior del país, salvo excepciones donde se realicen

¹⁸ www.argentina.gob.ar/inap/itinerariosformativos

¹⁹ <https://www.argentina.gob.ar/inap/programafederal>

²⁰ <https://capacitacion.inap.gob.ar/cursos/>

programas ad-hoc con capacitaciones y modalidades de formación que no estén publicadas en el sitio de internet.



Imagen 1. Pantalla de inicio portal de capacitaciones INAP

Fuente Sitio de capacitaciones INAP <https://capacitacion.inap.gob.ar/cursos/>

Las actividades de formación están organizadas por áreas, que responden al desarrollo de competencias de acuerdo a las necesidades de los diferentes perfiles que se desempeñan en la Administración Pública, a los ejes transversales de políticas del Estado y del Ministerio de Modernización, y al desarrollo del Sistema Nacional de Capacitación.

La oferta se nutre de actividades del propio INAP, de otros organismos del Ministerio de Modernización, de las jurisdicciones del Estado Nacional y de universidades nacionales y privadas.

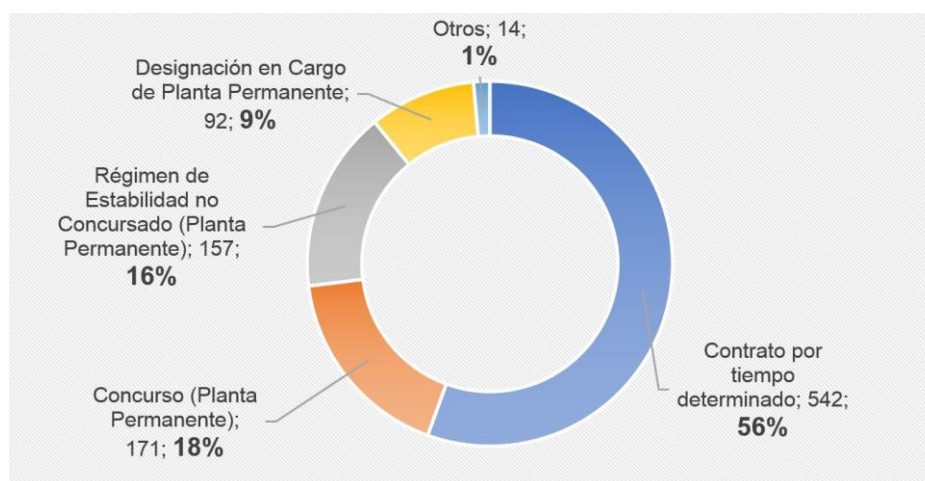
2.5 El Ministerio de Transporte

El Ministerio de Transporte es un ministerio nuevo, la administración nacional que tomó funciones en diciembre de 2015 lo presenta en su gabinete después de muchas décadas sin el área de transporte a nivel ministerial. En 1949 Juan Francisco Castro fue designado Ministro de Transportes siendo, previo a la designación, Secretario de Transportes, por lo cual no es la primera vez que Argentina tiene, en los hechos, un Ministerio de Transporte.

Entre 2013 y 2014 el Ministerio del Interior adoptó para su cartera importantes obras y proyectos de transporte que estaban en la órbita del Ministerio de Planificación, con este traspaso de responsabilidades pasó a ser Ministerio del Interior y Transporte. Podemos decir que esta fue la prueba piloto de las políticas de transporte a nivel ministerial en términos de decisiones y autonomía política (se entiende que cuanto más alto en la pirámide organizacional y de poder del Estado, menos dilatación tienen las decisiones que se toman sobre éstas), sin embargo no era un Ministerio de Transporte, sino un ministerio que tenía “además” las políticas de transporte a su cargo.

Respecto de su planta, según datos de la Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial, los empleados directos del Ministerio de Transporte son 976, de los cuales el 56% está contratado por tiempo determinado y el 43% bajo alguna modalidad de planta permanente, tal y como se puede ver en el gráfico 9.

Gráfico 1. Cargos Ocupados y Financiados en el Ministerio de Transporte. Enero 2019



Fuente Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial, datos en cantidades y en proporción al total de empleados.

“Planificamos, ejecutamos, gestionamos y fiscalizamos políticas y obras de transporte que conectan el país y mejoran la calidad de vida de sus habitantes” es lo que dice en el portal del Ministerio de Transporte²¹, a modo de resumen e introducción respecto de lo que hace el Ministerio y cuáles son sus metas y objetivos. El hecho de que la primera palabra sea planificación no es casual, ya que la gestión actual de transporte está apoyada fuertemente en la planificación, entendiendo por ella adelantarse con información y datos a las necesidades territoriales en términos de movilidad

²¹ <https://www.argentina.gob.ar/transporte>

Por otro lado la premisa de que se ejecuta, gestiona y fiscaliza permite vislumbrar lo complejo de la plantilla necesaria, que va desde abogados y profesionales de la contabilidad y finanzas, hasta ingenieros y arquitectos, solo por nombrar lo más básico, ya que también intervienen economistas, geógrafos y especialistas en tecnología e informática.

2.5.1 Sobre la Dirección de Desarrollo de Recursos Humanos

El Ministerio de Transporte cuenta, dentro de la Dirección General de Recursos Humanos, con una Dirección de Desarrollo, la cual tiene entre sus responsabilidades²² relevar las necesidades de desarrollo y formación en el Ministerio, y procurar que sean satisfechas.

El Ministerio de Transporte, al igual que el resto de los organismos, tiene un representante ante el INAP, denominado “Coordinador Técnico de Capacitación”. En el Ministerio de Transporte, ese rol es ejercido por el responsable de la Dirección de Desarrollo de Recursos Humanos, aunque no es requisito de la norma. Vale recordar que INAP es el órgano rector del Sistema Nacional de Capacitación, que es el marco para todos los procesos vinculados a la capacitación y formación del personal en el Sistema Público Nacional.

La Dirección de Desarrollo elabora cada tres años el Plan Estratégico de Capacitación, para el cual se lleva a adelante un proceso de diagnóstico con el que se releven las necesidades de cada una de las Secretarías, de la Subsecretaría de Coordinación Administrativa y de las unidades dependientes de manera directa del Ministro. Además, investiga la oferta que se brinda en instituciones educativas públicas y privadas dentro de las temáticas requeridas por el Ministerio, así como los programas y planes de acciones aplicables.

Para ello, la Dirección debe:

1. Tener en cuenta la estructura del Ministerio, identificando las acciones de las Unidades Organizativas y las necesidades de capacitación con la información transmitida por informantes clave de cada una.
2. Considerar las alternativas existentes en el tema específico y requerir la asistencia de informantes clave o referentes en las distintas unidades organizativas.
3. Identificar los objetivos generales de cada Unidad Organizativa que tengan carácter estratégico.

²² Parte de su equipo está abocado a cuestiones de carrera de los empleados, tales como concursos internos, promoción de grado, tramo y categorías dependiendo del tipo de contratación, cuestiones cuales no desarrollo en el presente trabajo.

4. Determinar las competencias necesarias a desarrollar y/o actualizar para el logro de los objetivos del área de trabajo.

En base a la información recabada, la Dirección redacta el Plan Estratégico y lo valida con las mismas secretarías, la Subsecretaría de Coordinación Administrativa y la Unidad Ministro²³. El Plan aprobado es remitido al INAP para su intervención, con el dictamen favorable de éste el Plan es aprobado y entra en vigencia. En caso de que haya observaciones la Dirección de Desarrollo las subsana y prosigue el trámite o remite el proyecto para nuevo dictamen. El Plan Estratégico finaliza su aprobación con la firma del Ministro de Transporte, a partir de su aprobación, se habilitan las entregas de los Planes Anuales de Capacitación.

2.5.1.1 Plan Anual de Capacitación

El Plan Anual de Capacitación, como su nombre lo indica, es elaborado todos los años, y en él se plasman las actividades a llevar adelante y promover por parte de la Dirección de Desarrollo. Las actividades para el primer semestre se deben presentar antes del 30 de noviembre del año anterior, y las del segundo semestre, antes del 31 de mayo.

Para su elaboración la Dirección se comunica con los Secretarios, Subsecretarios y Directores por medio oficial, informándoles que se encuentra en proceso de elaboración el Plan Anual, a los fines de que pongan en conocimiento de la Dirección de Desarrollo sus necesidades en la materia, estas respuestas son el insumo primario del Plan Anual. En la sección de anexos de este trabajo se adjunta el “*informe de análisis de necesidades de formación*” que la Dirección envía a los responsables de las áreas pertinentes.

Esa consulta se realiza mediante encuestas online a los funcionarios citados, quienes contestan de manera remota y en línea. También es encuestada la dotación general con la misma intención de alimentar el Plan Anual con las necesidades propias de los colaboradores. Ahora bien, las encuestas no son la única fuente para conocer las necesidades de aprendizaje del Ministerio, ya que también se consideran las encuestas de satisfacción de los diversos cursos organizados por la Dirección de Desarrollo, información recabada en reuniones que se mantienen con los gremios y resultados de entrevistas semi-estructuradas de detección de necesidades de capacitación realizadas a funcionarios a cargo de distintas Unidades Organizativas.

²³ Llamamos Unidad Ministro a las dependencias y asesores que están directamente vinculados al ministro sin ser parte de las Secretarías que forman parte del Ministerio. Ejemplos serían “Relaciones Institucionales” o “Protocolo y Ceremonial”.

El Plan Anual, antes de su aprobación ministerial, es revisado y avalado tanto por INAP como por los gremios correspondientes, estos últimos también participan avalando el Plan Estratégico.

Cabe agregar que este Plan puede ser actualizado en función de las necesidades emergentes no contempladas en el momento de la planificación. La actualización se realiza de manera informal, a través del enlace técnico con el INAP.

Luego de finalizada la etapa de desarrollo del plan, se planifican y se llevan adelante las actividades de capacitación que la Dirección considera necesarias y que forman parte del Plan Anual. Los agentes se inscribirán en cursos que tengan una relación de pertinencia con su función y/o resulten convenientes para las tareas que lleva a cabo. No es menor comentar que los permisos para realizar cursos, en particular los de modalidad presencial, deberán ser acordados entre el agente y su superior jerárquico, quien podrá denegar la solicitud por razones de servicio, pero sin perder de vista que la capacitación está garantizada como derecho en el marco normativo.

Estas actividades de capacitación demandan, como primer requisito que estén enmarcadas en el Plan Anual, si bien su propósito puede variar, siempre deben estar asociadas a las necesidades del Ministerio de Transporte, esto es desarrollo de competencias técnicas, resolución de problemas, desarrollo de proyectos, necesidad de innovación o internalización de nuevos procesos, normas y/o sistemas. Estas actividades, desarrolladas por la Dirección siempre son validadas por el enlace técnico de INAP, organismo que la valida en consenso y la aprueba para su ejecución.

Los docentes remiten las notas finales al finalizar las actividades, las que la Dirección de Desarrollo registra en el Sistema de Acreditación INAP e imprime las certificaciones que son firmadas por el Coordinador Técnico de Capacitación (que es el representante del INAP en el Ministerio).

A partir de las entrevistas que se llevaron adelante con el equipo de la Dirección de Desarrollo, se pudo conocer la metodología que utilizan para obtener la información del Plan Anual. En estas entrevistas se pudo saber que además de las encuestas y fuentes de información ya citadas, la Dirección hace contacto con las diferentes dependencias que forman el Ministerio por medio de reuniones o llamadas telefónicas que permiten reforzar aquellas fuentes de información para la planificación.

Cabe agregar que la Dirección continúa en contacto y comunicándose con las jurisdicciones incluso con el Plan Anual ya desarrollado y en implementación, de manera que las necesidades de aprendizaje sean relevadas y atendidas independientemente del Plan Anual, pero dentro del marco de éste. Es corriente la situación en la que el funcionario responsable de una dependencia conoce que su equipo tiene una necesidad de aprendizaje y recién se ocupa por resolverla cuando la Dirección de Desarrollo se contacta con él. También existe la ocasión donde esa necesidad se revela al funcionario en dicha reunión con la Dirección de Desarrollo, ya que en estas reuniones se analiza lo pertinente a las tareas diarias, que desemboca en notar que existían necesidades de capacitación pero no eran notadas por los líderes de los equipos de trabajo.

2.5.1.2 Becas

La Dirección de Desarrollo de Recursos Humanos también cumple un rol en el otorgamiento de becas por parte del Ministerio de Transporte.

El otorgamiento de Becas en el ámbito del Ministerio de Transporte de la Nación se encuentra regulado por el “Reglamento General del Sistema de Becas”. Las prescripciones del Sistema de Becas y del reglamento son aplicables para el otorgamiento de becas destinadas a las actividades de capacitación, actualización y perfeccionamiento del personal del Ministerio de Transporte, comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo²⁴.

Estas becas tienen como finalidad el financiamiento para la participación en estudios de posgrados, cursos, seminarios, jornadas y/o congresos, quedando excluidas las carreras de grado y terciarias.

Una vez acordada la convocatoria por parte del Comité, la Dirección de Desarrollo la divulga, con su contenido, requisitos, plazos, lugar y horario de consultas e inscripción.

La Dirección de Desarrollo, en nombre del Comité de Becas, efectúa el seguimiento del rendimiento académico de los becados, solicitando para ello los certificados, acreditaciones y/o constancias que considere necesarias a esos efectos.

2.5.2 Sobre la Secretaría de Planificación de Transporte

Por primera vez en la historia de la Nación se consideró la planificación del transporte en la estructura organizacional principal²⁵ de gobierno a partir de diciembre de 2015 y con la llegada a la administración nacional del gobierno actual.

²⁴ Homologado por el Decreto N° 214/2006.

²⁵ Con estructura principal me refiero a los tres primeros niveles decisorios de gobierno: Presidencia y Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerios y Secretarías.

Actualmente el Ministerio de Transporte Nacional está compuesto por dos Secretarías, una de Gestión y otra de Planificación²⁶. En la primera se concentran las actividades gubernamentales relacionadas con regulación, control y fiscalización del transporte tanto de pasajeros como de cargas²⁷, mientras que la Secretaría de Planificación tiene entre sus objetivos²⁸ entender en la elaboración, propuesta y ejecución de la políticas nacionales, planes y proyectos estratégicos en materia de transporte tanto de pasajeros como de cargas, supervisando su cumplimiento y proponiendo el marco regulatorio destinado a facilitar su ejecución.

Esto incluye tanto el transporte urbano como el metropolitano, regional, nacional e internacional, lo que la hace partícipe de proyectos y políticas vinculadas con desarrollo regional, en ese sentido puede celebrar convenios con las Provincias, Municipios, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otras entidades para desarrollar programas y acciones en línea con el desarrollo y mejora del transporte.

Para todo ello cuenta también entre sus competencias con intervenir en el desarrollo de recursos técnicos y en el fortalecimiento de capacidades institucionales en materia de transporte.

2.5.2.1 Antecedentes organizacionales

Este lugar favorecido de la planificación de transporte no es casualidad dado que en la práctica se intentó replicar la estructura organizacional que la misma fuerza política utilizaba y mantenía durante el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los años que van de 2008 a 2014 aproximadamente, de hecho muchos de los funcionarios que allí se desempeñaban pasaron a las filas de funcionarios del gobierno nacional, entre ellos, el Ministro Nacional de Transporte en funciones desde enero de 2016, quien en la administración del gobierno de la ciudad citada tuvo a su cargo la cartera de transporte con el cargo de Subsecretario de Transporte.

En esa Subsecretaría ya se contaba con Dirección General de Planificación de Movilidad, con un lugar de privilegio para la misma en términos de intervención y consulta a la hora de la toma de decisiones respecto de, particularmente, proyectos y regulación. En esa Dirección los proyectos y objetivos estaban orientados a definir qué necesidades tenía la ciudad y medir las

²⁶ Se adjunta en Anexos organigrama del Ministerio de Transporte.

²⁷ Decreto 8/2016.

²⁸ *Ibíd.*

consecuencias de las decisiones que se tomaran en ese sentido, es decir que el trabajo era ex post y ex ante.

Para ello se requería de un equipo profesional y especializado, debido a las necesidades propias de la materia, en la gran mayoría de los casos se trataba de trabajos o estudios relacionados con la arquitectura, urbanismo e ingeniería. En los casos de los trabajadores que no eran profesionales o bien se encontraban en etapas de estudios universitarios no concluidos, éstos se especializaban en materia de movilidad y transporte con la propia labor, los equipos de trabajo y los líderes, que apoyaban e incentivaban la formación de los agentes en ese sentido.

Los equipos de trabajo contaban con líderes profesionales, todos especialistas en la materia necesaria y con varios años de experiencia, mientras que los colaboradores eran en gran porcentaje jóvenes menores a 35 años recibidos o pronto a recibirse, y donde era habitual encontrar pasantes de las carreras de Arquitectura e Ingeniería.

En la Secretaría de Planificación de Transporte Nacional, desde su incorporación al organigrama de la estructura del Poder Ejecutivo Nacional, se replicó una organización igual respecto de lo descrito en los párrafos anteriores, si bien la envergadura de los objetivos y metas de ésta en comparación a la experiencia de la Subsecretaría de la Ciudad de Buenos Aires es notoriamente mayor. Ello no fue impedimento para que se logre un equipo con las mismas cualidades: Líderes profesionales especialistas en todas las áreas y colaboradores en su gran mayoría profesionales y estudiantes avanzados con una alta participación en el total de profesionales con estudios de posgrado.

2.5.2.2 Estructura actual

La actual Secretaría de Planificación de Transporte Nacional vuelve a contar con una importante dotación de jóvenes en su plantilla, sin embargo el promedio de edad es mayor sobre todo por los equipos de trabajo relacionados con proyectos ferroviarios, en los cuales el nivel de experiencia es muy exigente y en su mayor parte se trata de profesionales con más de 20 años de experiencia, lo que eleva el promedio de edad de la Secretaría contemplando el total de la plantilla.

Los objetivos y tareas de los distintos equipos son muy variados pese a que todos apuntan al objetivo final que es mejorar el transporte en el país tanto de pasajeros como de cargas, en términos de eficiencia, que incluye no solo mejorar tiempos y calidad en confort y confiabilidad, sino también mejorar en competitividad, seguridad y eficiencia medioambiental.

Para hacer frente a estos objetivos la Secretaría está compuesta por dos subsecretarías, Subsecretaría de Planificación y Coordinación de Transporte y Subsecretaría de Movilidad Urbana, a continuación una breve descripción de cada una.

Subsecretaría de Planificación y Coordinación de Transporte

El rol de esta Subsecretaría es fundamentalmente asistir y apoyar a la Secretaría en términos generales, no tiene como potestad ningún área en particular pero sí la propia gestión de la Secretaría. En efecto, esto se desprende de los objetivos que el Decreto 8/2016 reza para esta Subsecretaría, entre los que cuenta con: asistir al secretario de planificación de transporte en la propuesta de los planes nacionales para cada modo de transporte, su evaluación y revisión, considerando formulación, seguimiento y actualización, incluyendo políticas y estrategias para la totalidad de los modos que conforman el sistema de transporte; asistir en la propuesta de diseño de la política presupuestaria; intervenir en la elaboración e implementación de metodologías para el análisis de sistemas de transporte; intervenir en el diseño, implementación y actualización de sistemas de información estadística e indicadores del transporte; asistir al secretario de planificación de transporte en las relaciones que se establezcan con otras jurisdicciones; intervenir en la formulación de programas de capacitación de los agentes de la secretaría de planificación de transporte sobre temas de su competencia, en coordinación con las áreas de gestión del desarrollo de los recursos humanos; asistir al secretario de planificación de transporte en su interacción con los distintos actores no gubernamentales del sistema de transporte.

Subsecretaría de Movilidad Urbana

Entendemos por movilidad urbana a todas las condiciones y factores que hacen a la movilidad de personas y cargas en entornos urbanos, ya sean ciudades, pueblos o metrópolis, y ya se trate de movilidad motorizada o no motorizada. Contempla tanto asuntos de regulación como de obras.

Entre sus objetivos contamos con²⁹ coordinar y supervisar la elaboración y ejecución de las políticas públicas de movilidad urbana; intervenir en el análisis y evaluación de la distribución del financiamiento para proyectos de movilidad urbana sustentable (ejemplos: transporte no motorizado; de baja emisión de gases contaminantes; motores eléctricos; etc.); seguimiento y análisis de la relación entre la Nación, las Provincias, los Municipios y la Ciudad Autónoma de

²⁹ Según Decreto 8/2016

Buenos Aires en materia de transporte y movilidad urbana sustentable para aquellas jurisdicciones que reciban apoyo para el desarrollo de proyectos en la materia; desarrollar e instrumentar mecanismos de coordinación institucional respecto de movilidad urbana, fomentando el desarrollo de proyectos de integración territorial; de la mano de este último, tiene potestad para colaborar con municipios y provincias en apoyo técnico y profesional para el desarrollo de proyectos de movilidad.

Esta Subsecretaría tiene el más importante vínculo con municipios y provincias del país respecto del objetivo de la Secretaría de prestar asistencia técnica hacia ciudades y provincias del país.

2.6 Fondo de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap)

La Ley 25.164 de Regulación del Empleo Público Nacional facultó al Poder Ejecutivo Nacional para crear el FoPeCap, el cual es un fondo de capacitación permanente y de recalificación laboral que funciona en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros³⁰ y funciona en el marco del INAP, siendo parte de éste. Tiene por objetivo elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo y toda otra acción tendiente a facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna. Cada organismo miembro puede elaborar una propuesta de capacitación específica relacionada con su competencia y solicitar financiamiento del Fondo para su desarrollo. Se encarga de identificar las necesidades y demandas de formación y capacitación del personal comprendido y administrar los recursos financieros que se les asignen.

Los recursos para el financiamiento del FoPeCap se asignan respondiendo a los diferentes programas de modernización de las jurisdicciones y organismos descentralizados. El financiamiento del fondo se integra solidariamente con el 0,1% del total de la remuneración bruta mensual, normal habitual y permanente de los empleados comprendidos por el Convenio Colectivo y el 0,1% que aportan las organizaciones gremiales que los representan (UPCN y ATE).

Estas becas deben estar destinadas a realizar estudios orientados al desempeño en el sector público, con carga horaria inferior a las 50 horas cátedra y el costo por beca no supera los \$40.000.- La solicitud debe contar con el acuerdo del empleado, el superior directo en su área

³⁰ Decisión que se dictaminó mediante el Decreto 1421/2002

(Dirección Nacional o Dirección General), y también deberá correr la intervención del responsable de capacitación y el aval de los consejeros gremiales del organismo del empleado en cuestión. Las solicitudes se postulan para estudios universitarios, de posgrado, ciclos complementarios curriculares, carreras de grado en modalidad virtual y cursos de capacitación en general. Quedan fuera de consideración los casos en los que exista la opción de oferta pública no arancelada en la materia y modalidad, además, el programa de estudios a financiar por la beca no debe exceder los dos años de duración, salvo en los casos de estudios de grado realizados en modalidad virtual.

FoPeCap también cuenta con el Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública (CEDIAP), el cual es un centro de referencia nacional e internacional en documentación e información sobre Administración Pública de la Argentina y América Latina.

Capítulo tres - Marco teórico

3.1 Qué es el Talento

(...) Nunca ha sido una moneda, pese a lo que tradicionalmente se piensa. El talento era una unidad ponderal (25,5 gramos) proveniente de Babilonia, que se utilizaba como tipo de cambio en las transacciones en la Grecia antigua¹¹⁶. Su evolución terminológica y el hecho de asociarlo con una moneda se deben a la Biblia. En una de sus parábolas, se narra cómo un mercader tenía tres criados a los que les repartió cinco, tres y un talento antes de partir de viaje. Mientras los dos primeros los invirtieron e incrementaron el importe asignado, el último lo escondió y conservó la misma cantidad. Cuando volvió el mercader, alabó a los primeros y reprendió al tercero... ¿Motivo? En términos económicos, porque no había alcanzado resultados pese a haber tenido el potencial. Pues bien, definimos al profesional con talento como aquél que alcanza resultados superiores dentro de una organización. Lo sugiere de alguna manera la Biblia: talento es sinónimo de resultados.

Pilar Jericó (2008)

El talento es diferente de la mano de obra. En la teoría económica clásica, el término “mano de obra” supone uno de los tres factores necesarios de producción, junto con el capital y la tierra, que incluye los comestibles, las materias primas y otros productos extraídos de la tierra. La mano de obra es anónima e impersonal y se le atribuyen propiedades que cobran sentido en las relaciones de la economía clásica. En particular, la mano de obra está sujeta a la ley de disminución del rendimiento. Por el contrario, el talento puede multiplicarse constantemente para crear valor. (Cheese et al. 2008)³¹

Andrés Hatum (2011) define talento como las habilidades o capacidades que permiten que una persona desempeñe cierta tarea, siendo la suma de las capacidades de una persona: sus dotes intrínsecas, sus habilidades, su conocimiento, su experiencia, su inteligencia, su juicio, su actitud, su carácter, y su impulso, incluyendo también su capacidad de aprender y de crecer.

³¹ Los autores hacen un comentario, además, respecto del término “capital humano”, el cual no es mas que un término intercambiable con talento, salvo por la particularidad de que en esencia pretende imprimirle “aspectos económicos, estratégicos y financieros”, finalizando por expresar su preferencia por usar talento al referirse a las cualidades que distinguen a las personas.

Pilar Jericó (2008) lo define refiriéndose a aquél (el talento, no la persona) que necesita de una organización para desarrollarse plenamente y que va más allá de la inteligencia lógico-matemática, incluyendo, de esta manera, a las personas que son extraordinarias al hablar de personas con talento, pero también a aquellas que contribuyen con logros o con la búsqueda de éstos. De tal manera, la autora define al profesional con talento como “un profesional comprometido³² que pone en práctica sus capacidades para obtener resultados superiores en un entorno y organización determinados. Es la materia prima que constituye el talento de los equipos”.

Esta misma especialista profundiza su definición, diciendo que así como existen muchos tipos de talento, cada uno de ellos requiere de capacidades diferentes en las personas, además de aporte y maximización de valor desde un rol determinado. De esta manera, que un profesional no alcance resultados superiores no significa que no pueda hacerlo en otro entorno, en otra empresa o en otro puesto. Es decir, y sin ánimo de redundar, que la autora puede estar refiriéndose, por ejemplo, al colaborador que fracasa en un puesto o empresa y es exitoso al cambiar por otro rol o empresa.

A su vez, Jericó (2008) también nos invita a reflexionar respecto de que el talento está formado por capacidad, compromiso y acción. Con capacidad se refiere a los conocimientos, habilidades y competencias o actitudes que reúne el colaborador. El compromiso se relaciona con el nivel de involucramiento de la persona respecto de la tarea o el rol que ocupa, en sus propias palabras, *“si las capacidades constituyen el substrato básico del talento, el compromiso es el motor para que el profesional aporte lo máximo posible y no se marche a otra compañía”*. Mientras que con acción la autora española se refiere a velocidad y a la “no postergación” de aquello que es necesario. Resulta interesante que Jericó sume a modo de reflexión complementaria y casi como resumen de la idea sobre talento y cómo se compone, que una persona tiene talento sólo si es capaz de crear valor a su equipo.

³² La autora utiliza la palabra “profesional”, pero prefiero interpretarla como “colaboradores”, ya que la idea se ajusta a los trabajadores que no son profesionales propiamente dicho.

Figura 1. Talento= Capacidad + Compromiso + Acción

Elaboración propia en base a igual gráfico de Pilar Jericó (2008).

Jericó (2008) también se refiere específicamente a los profesionales con talento, para ella éstos alcanzan resultados superiores a través de la interacción con terceros, y para interactuar eficientemente han de contar con competencias emocionales. Para su análisis la especialista recuerda y cita a David McClelland a través de David Goleman (1996)³³, para quien no basta con tener especialmente desarrollado uno solo de los grupos de competencias emocionales que se puedan describir, sino que es necesaria una especial fortaleza en todos ellos. Sólo cuando la persona muestra un amplio abanico del espectro total de las competencias emocionales le permite destacar como profesional con talento, ser “estrella” como él los identifica, esta situación lograda por el colaborador estrella es lo que McClelland denominó “punto crítico”. McClelland afirma que una masa crítica de competencias por encima del punto crítico es lo que distingue a los trabajadores excelentes de los normales. Para ello distingue cinco grandes dominios para la inteligencia emocional: conciencia de uno mismo, autorregulación, motivación, empatía y habilidades sociales. La pauta típica es que los “estrella” están por encima del “punto crítico” en al menos seis competencias emocionales y demuestra solidez en al menos una de cada uno de los conjuntos de competencias que McClelland analiza.

3.1.1 Sobre la organización basada en el talento

La economía del conocimiento, que es el contexto económico en el que las empresas deben desempeñarse en esta época, redefine constantemente las habilidades que exige a su plantilla.

³³ Si bien la autora se refiere a McClelland utiliza la cita del autor Goleman.

Cada vez requiere mayores competencias y convierte las habilidades y la voluntad de aprender en cualidades muy valoradas. Las empresas basadas en el talento son organizaciones de “formación” y de “enseñanza”: han logrado aprender a invertir en la formación, el desarrollo y las capacidades de gestión del conocimiento y en cómo utilizarlas para acelerar la construcción de las habilidades y mejorar la competitividad de sus trabajadores. Asimismo, han inculcado una cultura de puesta en común y enseñanza de los conocimientos en la que los empleados más experimentados transmiten su conocimiento a los demás, de manera formal e informal, para que toda la empresa se mueva hacia adelante.

Las organizaciones basadas en el talento consideran el talento como un activo estratégico en el que se debe invertir, no como un simple recurso. En estas empresas, se realizan inversiones estratégicas en los procesos de capital humano para construir las habilidades organizativas que multiplican el talento y crean valor. Asimismo, evalúan el impacto de estas inversiones en los resultados corporativos.

El talento dentro de la organización puede ser multiplicado mediante la combinación de conocimiento, habilidades y competencias adecuadas y necesarias para cada caso, y estas pueden ser encontradas dentro de la organización misma o fuera de ella. Mediante un sólido liderazgo, unas estrategias claramente articuladas y la creencia ferviente en el valor estratégico del talento que traspasa el pensamiento y la cultura de la empresa, se pone en marcha un ciclo de multiplicación del talento (Cheese et al. 2008). Este ciclo que describen los autores permite mejorar el rendimiento de la organización, pero es necesario que se adapten a la estrategia empresarial y de negocio los cuatro elementos de la gestión del talento: identificación de la necesidad de talento, descubrimiento de las fuentes, desarrollo y uso estratégico de dicho talento.

La empresa basada en el talento es aquella que invierte en la creación de habilidades distintas en la gestión del talento para obtener unos resultados extraordinarios para la empresa. Estas organizaciones son especialistas en definir las necesidades de talento, descubrir sus fuentes, desarrollar los talentos individuales y colectivos y explotarlos de forma que comprometan a las personas a cumplir una serie de objetivos. (Cheese et al. 2008)

Los mismos autores proponen cinco requisitos del talento en las organizaciones basadas en el talento:

- Por extensión, el talento es parte intrínseca de la estrategia empresarial

- El hecho de contar en la organización con talentos disímiles entre sí y poder trabajar con ello y aprovecharlo, representa una ventaja competitiva
- El aprendizaje y desarrollo de las habilidades resulta una de las principales herramientas de la organización basada en el talento para lograr sus objetivos
- El rendimiento de la empresa está fuertemente ligado al compromiso de las personas que la componen
- La cultura del talento debe llegar a todas las personas que forman la organización, por lo que la creación y desarrollo de talento debe alcanzar a todas ellas

Estos requisitos son propuestos como premisas fundacionales que permitirán que el ciclo de multiplicación del talento tenga la menor cantidad posible de barreras e impedimentos.

Ahora bien, se decía palabras más arriba que la organización debía conocer la necesidades de talento, para que la organización las conozca, requiere de una estrategia de capital humano, esta, a su vez, otorgará el marco de información necesario para la estrategia de recursos humanos, de manera que éste último cumpla los requisitos de talento a través de toda la empresa. Esta estrategia de capital humano está compuesta por cuatro componentes: liderazgo, habilidades críticas, organización y cultura (Cheese et al. 2008). Estos componentes deben ser analizados para cada departamento, equipo o habilidad que esté bajo análisis, tanto en sí mismos como en relación con el resto de la organización, de manera que se logre una interpretación lo más cercana posible a la realidad de la necesidad de talento que se estudia. El análisis debe ser objetivo y crítico, llegando a determinar qué cambios deben realizarse y donde se debe invertir para mejorar el rendimiento empresarial.

En esta línea, y continuando con la detección de necesidades de talento, la estrategia de capital humano requiere indefectiblemente que se comprenda la estrategia empresarial o de negocio de la organización y por ende definir el talento necesario para poner en marcha o alimentar dicha estrategia. Luego, es necesario identificar cuáles son las capacidades distintas de ese talento y cómo deben desarrollarse. Esto implica distinguir entre el talento que es esencial para los objetivos estratégicos y el desarrollo de las habilidades distintivas de negocio, y el talento prescindible (Cheese et al. 2008). Una vez que sea identificada la necesidad de talento y las cualidades de la misma, se debe estudiar cómo será satisfecha esa necesidad, dónde se buscará ese talento necesario, y las fuentes son muy diversas, dependiendo de la complejidad del talento buscado estos pueden ser encontrados tanto dentro de la propia organización como en otras de la competencia, o de otros mercados, o de otras latitudes, ciudades o países.

Ahora bien, la construcción de una plantilla requiere de inversiones en tiempo y recursos materiales para el desarrollo de los empleados, particularmente para garantizar la capacidad y habilidad de éstos tanto como su compromiso. También prácticas tales como la rotación de líderes por áreas que no le son afines o cómodas puede desarrollar y fortalecer conocimientos y habilidades que luego serán aprovechadas por los equipos de trabajo que lideren. Lo mismo sucede con la formación a través de relaciones por medio de métodos como el mentoring o el coaching, son excelentes herramientas para formar talento y equipos eficientes.

3.1.2 Sobre la gestión del talento

Peter Cheese en su aporte a la introducción por parte de los autores en el libro “La Organización Basada en el Talento” (2008), define talento humano y por extensión a talento en términos organizacionales, y para él es la capacidad y la voluntad de las personas para lograr los objetivos de una empresa, y añade que es el recurso más productivo que existe y que cuenta con una capacidad única para añadir valor a una empresa. Justamente esta es a lo que se refiere el presente documento cuando se refiera a “talento” siempre que no se especifique otro significado en particular³⁴. Talento es una palabra que se utiliza como un término integral que describe los recursos humanos que una empresa desea adquirir, conservar y desarrollar para cumplir sus objetivos empresariales (Cheese et al. 2008). Este talento es pasible de ser desarrollado o mejorado como también todo lo contrario y no desarrollarlo o destruirlo. El talento necesita de compromiso, de desarrollo y expresa su mayor potencial mediante una adecuada gestión, sin embargo estas características son influidas por distintas causas como las relaciones en los equipos de trabajo, la tecnología, la familia y amigos, la salud, la información o hasta el ocio mismo.

Una gestión del talento adecuada debería considerar objetivos de desarrollo personal. Según Rodolfo Nabhen (2016), este tipo de objetivos también tiene que ver con el desarrollo de las personas en el ámbito laboral, y es de mucha importancia que se fijen objetivos que apunten a que los colaboradores mejoren sus comportamientos y/o conocimientos necesarios para su buen desempeño presente y futuro independientemente del rol o puesto que ocupen.

En este sentido, para Nabhen los objetivos de desarrollo personal pueden buscar: el desarrollo de una nueva habilidad; la adquisición de nuevos conocimientos; corregir alguna

³⁴ En muchas ocasiones, tanto en la bibliografía como en el ámbito laboral y profesional, se encuentra que “talento” es utilizado como sinónimo de colaborador o trabajadores de la empresa.

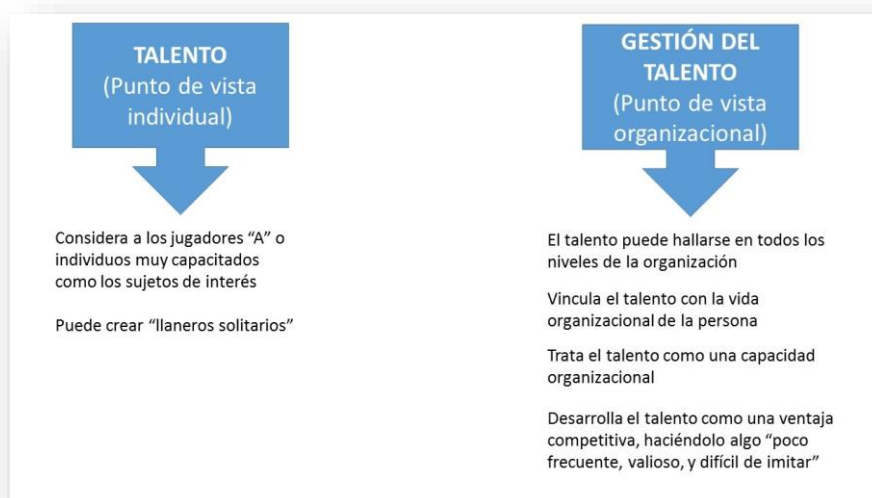
debilidad o deficiencia; subir un nivel en determinada competencia; etc. y nunca dejar de estar ligados o alineados, estos objetivos a los de la gestión de talento de la organización.

Otro aporte para darle definición a la gestión del talento es el de Andrés Hatum (2011), quien la define como una actividad estratégica alineada con la estrategia de negocios de la empresa, cuyo objetivo es atraer, desarrollar y retener empleados talentosos en los diversos niveles de la organización. Para Hatum el proceso de planificación del talento, por lo tanto, está vinculado directamente con los de planificación estratégica y de negocios de la empresa.

Continúa su definición diciendo que la gestión del talento focaliza en cómo una organización puede generar y mantener estos recursos a través de su capital humano, en lugar de enfocarse en el empleado individual, se centra en el talento a nivel de la organización. Es decir que en lugar de preguntarse cómo el talento de una persona puede servir a la empresa, la gestión del talento se pregunta cómo se puede ajustar la estructura de una organización para atraer, desarrollar y retener personas talentosas (Hatun 2011).

A su vez, Hatum hace una distinción entre talento individual y gestión del talento (organizacional), para él, si la gestión se centra en el talento individual, una empresa puede atraer jugadores “estrella” (o jugadores “A”), que brillarán dentro de la compañía, pero que no necesariamente contribuirán a su capacidad para competir y tener éxito. En cambio, si tiene una perspectiva organizacional de la gestión del talento, la empresa puede considerar este proceso de una forma holística, vinculando el talento de la persona con la vida de la organización y desarrollando, así su ventaja comparativa (Hatun 2011).

Figura 2. Talento individual y organizacional.

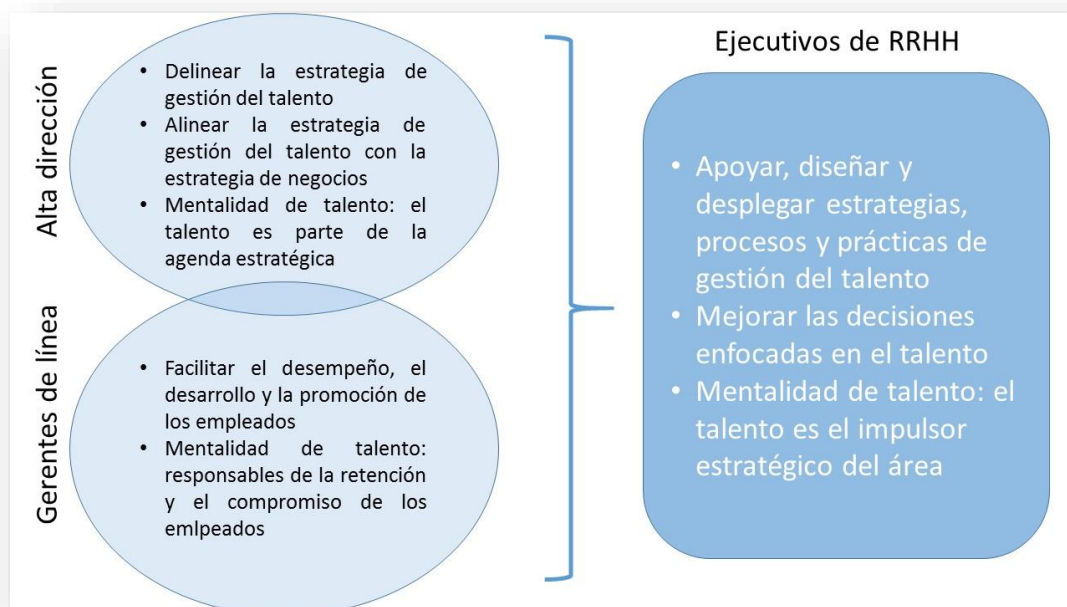


Elaboración propia en base a igual gráfico de "El futuro del talento". Hatun. 2011.

Hatum recuerda y advierte que enfocarse solo en los jugadores “A” o estrella, para diferenciarlos como los colaboradores destacados y con potencial, puede perjudicar la motivación del resto de la organización y, como resultado, el desempeño general. De esta manera, aclara, se considera que la gestión del talento se enfoca no solo en el equipo directivo, sino en la organización como un todo. En la práctica, aduce, el equipo directivo o un subgrupo de elite de futuros líderes de la organización, suelen ser el foco de la estrategia de talento, sin embargo, otros colaboradores son fundamentales, así como la planificación de una estrategia de gestión del talento. Por ejemplo, los gerentes y los gerentes intermedios son esenciales para asegurar el éxito de la operación de los negocios, y los empleados de alto potencial son necesarios para conformar una reserva de futuros gerentes o de actores clave dentro de la organización (Hatum 2011).

Respecto de los roles y las responsabilidades de la gestión del talento, Hatum, en la misma obra citada anteriormente, enfatiza en que no es suficiente con que la gestión la lleve adelante el área de recursos humanos, esta estrategia debe estar impulsada desde la cima de la organización, con el involucramiento de la alta dirección, en la figura 2 se extrae un resumen gráfico de esta idea de Hatum.

Figura 3. Los roles y las responsabilidades en la gestión del talento



Elaboración propia en base a igual gráfico de “El futuro del talento”. Hatum. 2011.

En este sentido Hatum advierte que el área de recursos humanos aún no ha logrado, en la práctica, cumplir un rol estratégico en la gestión del talento. En sus palabras, “rara vez

aprovechan esta oportunidad”, por lo que se presenta como una cuenta pendiente para la profesión.

3.1.2.1 Modelos de gestión de talento

En el libro *La Organización Basada en el Talento* de Peter Cheese y otros autores, nos describen tres modelos de gestión del talento (Cheese et al. 2008. Pág 83) bien diferenciados entre sí y que denotan la importancia del desarrollo del talento en pos de una mejor performance de la organización respecto de los objetivos y metas del negocio y que paso a describir.

El primero es el modelo del **control de personal**. En éste se limitan a actividades básicas de administración de personal. La inversión en desarrollo es pobre tanto como los esfuerzos en crear procesos de calidad de desarrollo y formación. El foco está puesto en la gestión de pagos y beneficios, el registro de asistencia a ofertas de formación y el control de los procesos de selección. El conocimiento acerca del talento y las competencias requeridas, como también dónde se necesitan, es muy poco. Las personas pasan a un segundo plano, siendo la eficiencia administrativa el centro de atención. Se pierde noción sobre el rendimiento de las personas y su potencial.

El segundo es el del **desarrollo de las personas**, en el que recursos humanos cumple un rol primordial. Se aplica un tupo de gestión del rendimiento más o menos reforzada por la compensación y las penalizaciones. Con objetivos empresariales y de negocio bien claros y establecidos la formación se centra en mejorar el rendimiento, pero sin estar integrados y no presentan una constancia rigurosa. El talento no se considera de forma colectiva o estratégica, pese a que se evalúa el rendimiento de los trabajadores, estos no están suficientemente vinculados a los resultados de la empresa. Es así que la inversión en las personas no deja del todo claro qué tanto aporta al crear valor para la empresa.

En el tercer caso hablan de **multiplicación del talento**, éste se considera un activo estratégico y un componente integral de la estrategia de negocio. Este enfoque se basa en el talento, impulsado por los directivos, con una estrategia de capital humano apoyando la estrategia de negocio. Recursos Humanos se encuentra presente apoyando en toda la empresa, con un conocimiento importante sobre las necesidades de talento y de competencias. Hay supervisión de indicadores de rendimiento habitual como también de las inversiones directas en talento que se hacen.

Para lograr pasar de un modelo menos eficiente (primer modelo) al modelo de multiplicación de talento, las empresas deberían (Ibídem, pág. 84):

- Mejorar el grado de alineación entre las actividades de gestión del talento y la estrategia de negocio
- Lograr la integración de todas las actividades de gestión del talento
- Pasar de añadir valor mediante la gestión de talento efectivo a crear un valor extraordinario para la empresa gracias a la multiplicación del talento
- Despojar a RRHH de la responsabilidad absoluta de la gestión del talento e implicar a toda la plantilla con el fin de multiplicar el talento (responsabilizar a más personas en el modelo de gestión)

Hatum también presenta un modelo de gestión de talento en su libro “El futuro del talento”. Este modelo está compuesto estratégicamente por las áreas de atracción de talento, desarrollo y retención, las cuales, interrelacionadas, generan valor y aportan al desempeño de la organización logrando rendimiento superior.

Figura 4. Modelo de gestión de talento.



Elaboración propia en base a igual gráfico de “El futuro del talento”. Hatum, 2011.

3.1.2.2 Desarrollo de talento en el marco de la gestión del talento

El desarrollo de talento es parte de la estrategia de gestión de talento de una organización. Graciela Garone (2016) entiende por "desarrollo" a la serie de procesos que se llevarán a cabo con el propósito de identificar el potencial requerido para enfrentar los desafíos futuros, y elaborar los planes necesarios para contar con las personas preparadas para asumirlos.

La especialista afirma que las personas elegidas para iniciar procesos de desarrollo lo son en base a haber demostrado un desempeño sólido y a su potencial, es decir, su capacidad para asumir en el futuro tareas de mayor complejidad. Agrega que el desempeño que la persona haya tenido en el pasado no es un indicador válido para estimar el potencial, ya que las competencias requeridas por las nuevas tareas suelen ser diferentes de las que ha demostrado en el puesto anterior, por lo que se desprende que, quienes inicien un proceso de desarrollo lo hacen con el objetivo de adquirir mayores responsabilidades, por eso la nueva complejidad de las tareas. Sería el caso de un ascenso en términos de autoridad o importancia del rol del colaborador en la organización.

Como se expuso en el párrafo anterior, el potencial está determinado por el rol de mayor complejidad que una persona podría desempeñar de manera satisfactoria (Garone 2016). El desarrollo, en ese sentido, tiene dos etapas del proceso bien diferenciados y necesarios: el primero es la **revisión del talento** y el segundo la definición del **plan de desarrollo**.

3.1.2.3 Revisión del talento

Siguiendo con Garone (2016), la especialista argentina plantea que el proceso que pone de manifiesto la importancia otorgada por la organización a la gestión del talento dándole visibilidad es, justamente, la revisión del talento. En sus palabras, “es una práctica extendida en organizaciones que apuestan a la profesionalización de la gestión de Recursos Humanos”. Hatum (2011) define que el proceso de revisión implica identificar a las personas que puedan satisfacer las distintas necesidades de la organización, por ejemplo, sucesores potenciales, reemplazos de emergencia, personas de alto potencial o de talento crítico.

También rescata la importancia de las revisiones de talento, describiéndolas como procesos donde se evalúan el rol y el potencial de los individuos en una forma estructurada, usando diversos métodos. Y agrega que como una revisión de talento eficaz debe incluir a la alta dirección (misma afirmación que comparte, como ya se expuso, con otros especialistas como Cheese y sus colegas [2008] o Garone [2016]), los gerentes de línea y los ejecutivos de recursos humanos. El proceso de revisión brinda una ocasión natural para que las diferentes capas de la organización participen en el debate acerca de los objetivos y los procesos de la gestión del talento en la empresa (Hatun 2011).

Garone (2016) afirma que las instituciones que la aplican, aún con distintos abordajes; herramientas de medición; intervalos de realización y hasta criterios de comunicación, coinciden en la necesidad de identificar colaboradores con alto potencial y desempeño

destacado, como también puestos críticos, cuadros de reemplazo, pasos de carrera y personal con bajo rendimiento. Agrega también que la validez de las evaluaciones y decisiones del proceso aumenta con la participación de la alta dirección, los gerentes de línea, recursos humanos e incluso en muchos casos, advierte, intervienen además profesionales especializados en las reuniones de revisión.

El primer paso de una revisión del talento, según Hatum (2011), es identificar las metas de este proceso, por lo general, la revisión se enfoca en los objetivos establecidos por la empresa en el momento en que diseña su programa de gestión del talento. A modo de ejemplo Hatum enumera objetivos de proceso de revisión, a saber:

- Evaluar líderes o potenciales líderes dentro de la compañía.
- Definir un plan de sucesión para los puestos de liderazgo fundamentales.
- Desarrollar pools de talento, por ejemplo para crear una futura línea de liderazgo o para satisfacer distintas necesidades del negocio.
- Evaluar posiciones críticas para asegurarse de que están ocupadas por talentos de alto desempeño.
- Revisar los planes de desarrollo del talento y los riesgos de vacantes.

Una vez que se identifiquen los objetivos de una revisión de talento, la empresa tiene que establecer el cronograma de la revisión y el papel que los diferentes gerentes tendrán en ella.

Garone (2016) recomienda que el análisis de la información de perfiles, con todos los elementos necesarios que permitan describir a las personas, ya sea tanto formación y trayectoria como intereses de carrera, es importante realizarlo antes de las reuniones necesarias para el proceso, al igual que considerar las evaluaciones de desempeño de los últimos años y la estimación del potencial de cada colaborador.

Este proceso de objetivos y análisis de la estructura desembocará en el “mapa del talento”, que es la estructura de la organización plasmada en forma gráfica o abstracta por medio de las personas que la componen y sus potencialidades. Construir el “mapa del talento” requiere la elección de un determinado marco metodológico y conceptual así como de una visión compartida por parte de los ejecutivos que lo llevarán adelante, esta información recopilada acerca del desempeño y potencial se plasma en una matriz, o grilla de nueve casilleros³⁵, que

³⁵ Metodología comúnmente conocida en el ámbito de los Recursos Humanos como “Nine Box”, su nombre original en inglés.

se comparte entre todos para intercambiar e integrar diferentes puntos de vista y realizar las modificaciones y ajustes que el grupo considere más adecuados (Garone 2016).

Finalmente se notifica a los gerentes o a los empleados de alto potencial que han sido seleccionados para participar de actividades de desarrollo de liderazgo, estas notificaciones o la decisión de no notificar, son decisiones estratégicas muy delicadas en las que deben participar las altas direcciones de las organizaciones (Hatum 2011).

3.1.2.4 Plan de desarrollo

Una vez terminada la etapa de revisión del talento se da paso a la elaboración del plan de desarrollo, para lo cual se define quienes serán los colaboradores a desarrollar, o bien (en caso de que estén definidos en la etapa anterior) en cuáles de ellos se pondrá mayor énfasis. Es muy frecuente que la inversión en desarrollo se concentre en aquellas personas con alto potencial y desempeño, en las que están ocupando un puesto clave o las que podrían ocuparlo a futuro, de acuerdo a los planes de sucesión, las estrategias de retención se dirigen también a estos mismos segmentos (Garone 2016).

En esta etapa se definirán metodologías a ser utilizadas, necesidades de inversión y objetivos a perseguir y cumplir. Según Hatum (2011) para que un plan de desarrollo sea muy beneficioso hay que evitar que los programas que se ofrecen sean excesivamente generales, por el contrario, se necesita una segmentación que tenga en cuenta las diferencias en las etapas de la carrera de los empleados y en sus necesidades personales.

En palabras de Garone (2016), un plan de desarrollo efectivo parte de un buen análisis del desempeño, potencial e intereses de las personas y se construye a partir de sus fortalezas, por lo cual descubrir las fortalezas de sus colaboradores es una función clave de los líderes. En la misma obra citada Garone recuerda que Peter Drucker planteó que "tratar de pasar de la incompetencia a la mediocridad demanda más energía y trabajo que superar el escalón que separa buen rendimiento de excelencia", y reflexiona: Concentrarse en "mejorar las falencias" sin considerar aquellas competencias con las que la persona efectivamente cuenta, lleva a destinar tiempo y esfuerzo que resultaría mejor invertido si se apalancara en las destrezas.

Hatum (2011) también aboga por concentrarse en las fortalezas, sosteniendo la regla 80-20 de Pareto³⁶ como un aporte valioso para el desarrollo del talento. Con ella sugiere que las

³⁶ La regla 80/20 significa que, en la mayoría de los casos, el 80% de los resultados se deben al 20% de las causas, o que solo unas pocas causas (20%) son vitales mientras que muchas (80%) son triviales. En el caso de Pareto, él observó que el 20% de la gente era dueña del 80% de la riqueza.

empresas deben enfocar el 80% de sus esfuerzos de desarrollo en poner a punto unas pocas, pero demostradas, fortalezas de los individuos, en lugar de identificar y abordar sus muchas debilidades. Una organización debe construir sobre la base de las fortalezas de la persona, en lugar de sobre sus debilidades (Hatum 2011).

Agrega, además, que debería ser un paso de la planificación del desarrollo identificar qué actividades de desarrollo lograrán ese objetivo. En la siguiente tabla, extraída del libro “el futuro del talento” (Hatum 2011), se muestran distintas actividades de desarrollo para diferentes formas de aprendizaje.

Tabla 1. Métodos de desarrollo y cómo se aprende.

Actividades de desarrollo	Cómo se aprende		
	Cognición (conocimiento)	Experiencia	Inteligencia emocional
Lectura	X		
Fundamentos de la educación gerencial	X		
Programas de liderazgo	X		
Conferencias profesionales	X		
Eventos en el aula	X		
Cursos online	X		
Viajes de campo	X		
Apoyo de coaching	X		
Experiencia con grupos de expertos	X	X	
Cambio de la línea a posiciones de staff y viceversa	X	X	
Tareas desafiantes		X	
Proyectos de transformación o reestructuración		X	
Asignación de tareas		X	
Modelos de rol			X
Feedback			X
Mentorías		X	X
Ampliación y participación de distintas redes		X	X
Feedback 360°			X
Nuevas responsabilidades		X	
Resolución de problemas		X	
Problemas con empleados			X
Aumento de alcance y de la escala de la función		X	
Influencia sin autoridad			X
Trabajo en diferentes culturas		X	
Diversidad en el grupo de trabajo		X	
Comenzar proyectos de cero		X	

Elaboración propia en base a “El futuro del talento”. Hatum. 2011.

Respecto de la selección de aquellos a quienes se desarrollará (que, como ya expuse, deberían surgir de la etapa de revisión aunque esto puede no ser así y seleccionarse cuando se

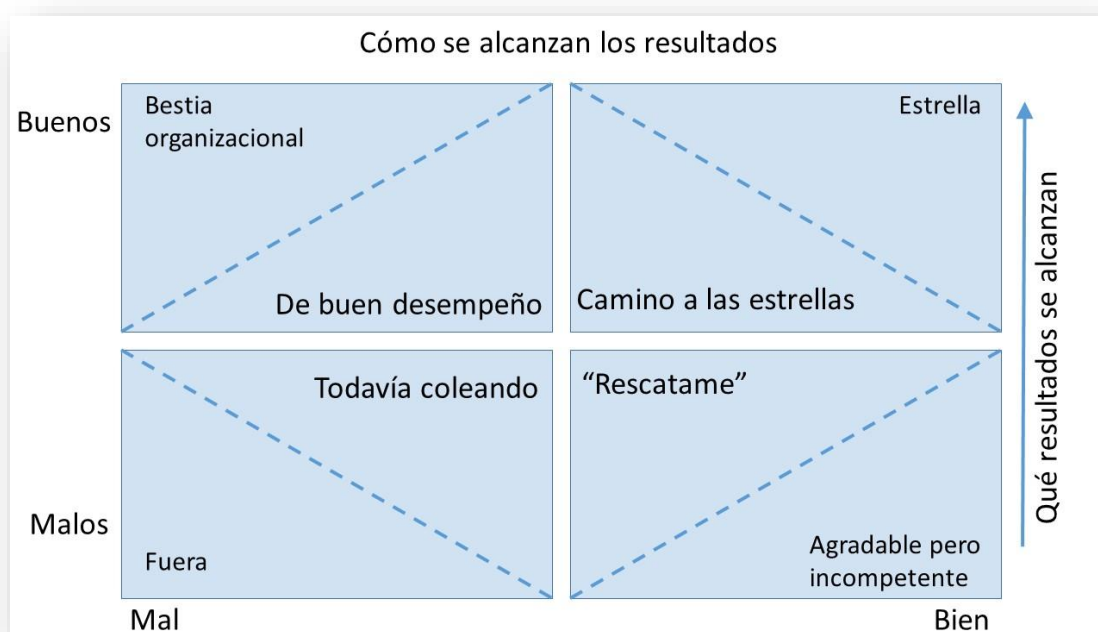
diagrama el plan), Hatum (2011) hace una reflexión sobre lo que desarrollo significa. Para él desarrollo es diferente de la capacitación, esta última se centra en tareas específicas que el individuo desempeñará en el corto plazo, mientras que el desarrollo consiste en preparar al individuo para lidiar con asuntos más complejos en el futuro. El desarrollo se centra en el largo plazo.

En base a esta idea es que Hatum dice que las organizaciones deben seleccionar para el desarrollo a aquellos talentos que serán vitales para el éxito futuro. Esto implica, agrega, que para determinar quién debe ser desarrollado, la empresa tiene que considerar las necesidades futuras del negocio, alineando de esta manera el plan de desarrollo al negocio³⁷ de la empresa.

Con todo, no se debe dejar de lado el desempeño de la persona en el pasado. Dos criterios deben impulsar la decisión de a quien desarrollar: un desempeño solido en el pasado y un sólido potencial futuro (Hatun 2011).

Para graficar esta última premisa, Hatum presenta una matriz que entrelaza qué resultados se obtienen con cómo se obtienen esos resultados.

Figura 5. Desempeño y competencias: qué resultados se alcanzan y cómo.



Elaboración propia en base a igual gráfico de "El futuro del talento". Hatum. 2011.

³⁷ No necesariamente interpretado en términos de actividad económica, ya que incluye a las organizaciones que no persiguen fines de lucro o bien que simplemente no llevan adelante una actividad económica.

De la figura 5 se desprende que mirar exclusivamente lo que una persona ha logrado puede causar problemas a una compañía. Focalizando primero en las personas de gran desempeño, quienes probablemente sean los principales objetivos para el desarrollo, la figura muestra que hay dos tipos: por un lado, la estrella, y por el otro, la bestia organizacional (Hatsumi 2011).

3.1.3 Empresas de alto rendimiento basado en la formación

Según Cheese y colegas (2008) en el futuro cercano será indispensable la formación y el desarrollo dentro de la organización ya que dicen que, y acompañados por estudios y estadísticas, para los próximos 10 años se estiman “reciclajes” de plantillas de empleados que en algunos casos llegan al 75% del total. Esto se debe a los cambios vertiginosos del progreso mismo del modelo capitalista que motoriza el planeta, con los cambios en tecnología y generación y procesamiento de información a la vanguardia del evento de cambio.

Sin embargo pocas empresas están logrando un alto rendimiento en la formación y el desarrollo de las habilidades de sus trabajadores. Existen grandes lagunas entre las expectativas de los altos cargos y lo que sucede realmente en las funciones de formación y aprendizaje de sus empresas (Cheese et al. 2008 pág. 119), resultado que se da pese a que el marco es de crecimiento de la inversión en el rubro de desarrollo y formación en la mayoría de las empresas.

Para hacer frente a este paradigma la empresa tiene que ser una empresa de formación, y para ello debe centrarse en la enseñanza. “Una empresa que defiende la gestión y el desarrollo de sus trabajadores debe identificar la tarea colectiva de enseñar y formar al resto como el valor principal” (Cheese et al. 2008. Pág. 121). El aprendizaje pasa a ser algo que ocurre de manera continuada, y no solo lo que se imparte en los cursos y programas de formación. Numerosos estudios han confirmado que gran parte de lo que se aprende proviene de la verdadera experiencia, cuanto mayor experiencia mayor el conocimiento y mejor performance.

Así, una empresa de alto rendimiento basada en la formación debe contar con una experiencia que se transmita y se comparta, donde las personas forman y enseñan a los demás de manera natural y rutinaria, pero sin dejar de invertir en la mejora de las experiencias de aprendizaje formal y en la gestión de conocimiento a través de la empresa. Y respecto de esto último cabe destacar que la prioridad no es solo centrarse de manera apropiada en las inversiones, sino también asegurarse de que los programas de formación y desarrollo están adaptados minuciosamente a las lagunas específicas de la competencia y a las necesidades de las áreas más importantes de la plantilla (Cheese et al. 2008). Además las inversiones en formación se piensan minuciosamente considerando qué empleados requieren de qué tipo de

capacitación o formación, de manera que se asegure lo máximo posible la eficiencia de la inversión, evitando invertir en formaciones inadecuadas por el solo hecho de “abarcarse más personal” dentro de la inversión. Sin embargo por lo general las empresas no hacen un buen trabajo relacionando las inversiones en desarrollo de habilidades con los resultados de la actividad del negocio.

Esa relación entre desarrollo y mejoras en el desempeño puede ser evaluada, uno de los modelos de evaluación y medición del aprendizaje aceptado como válido es el de Donald Kirkpatrick, presentado por primera vez en 1975. Este modelo mide el aprendizaje en cuatro niveles (Kirkpatrick D. 1976):

- Reacción de los estudiantes: Lo que piensan sobre la formación
- Aprendizaje: el incremento del conocimiento o las aptitudes resultantes
- Transmisión: que habilidades se transfieren al trabajo
- Impacto: los efectos en el negocio o en el entorno laboral como resultado de la realización de la formación

Es en el cuarto nivel donde se llega a evaluar de manera más completa la formación en la organización (Kirkpatrick D. 1976).

Cheese y colegas nos presentan otro modelo de evaluación de formación en el cual se mide el éxito de un programa de formación o entrenamiento como una progresión a través de cuatro fases:

1. Incompetencia inconsciente: los estudiantes no son conscientes de que carecen de una habilidad importante
2. Incompetencia consciente: los estudiantes se dan cuenta de que necesitan esa habilidad y se comprometen a adquirirla
3. Competencia consciente: los estudiantes han aprendido a usar su habilidad con seguridad si piensan en ella. Pueden demostrarlo pero no enseñarlo.
4. Competencia inconsciente: los estudiantes se convierten en expertos en la habilidad, de modo que pueden desarrollarla automáticamente. Pueden enseñarla al resto, aunque posteriormente a través de la repetición se convierta en tan automática que no la pueda volver a enseñar. (esto último señala la necesidad de comprobar las rutinas frente a los nuevos modelos de manera constante).

Luego, estos mismos autores presentan un modelo de evaluación del aprendizaje dividido en tres categorías (Cheese et. al. 2008, Pág. 135): La eficacia del aprendizaje, la efectividad de la formación y por último el impacto en la actividad del negocio. El objetivo, según estos autores, es contribuir a evaluar el valor del aprendizaje para la organización.

En la primer categoría de evaluaciones citan, como ejemplos de evaluaciones para medir la eficacia del aprendizaje, la homogeneidad en el uso de un sistema de gestión de la formación en toda la organización; la precisión y efectividad del costo de la administración de formación y mantenimiento de datos de las medidas de formación; evaluaciones mejoradas de la conformidad y finalización de la formación; evaluación del costo del desarrollo y distribución de la formación y la evaluación de la gestión eficiente y coordinada del proveedor de formación ofreciendo una visibilidad completa de los costos de formación. Así, esta categoría engloba evaluaciones y mediciones que determinan la alineación de los procesos de formación con los objetivos de la organización, además del uso racional de los recursos que se destinaron a esta materia.

La segunda categoría contiene evaluaciones que apuntan a la efectividad de la formación, para ella los autores ejemplifican con ejemplos como evaluar el acceso mejorado a la formación a un precio reducido; medición del tiempo de competencia; alineación de la distribución de la formación para los objetivos de aprendizaje y las prioridades de negocio; niveles de retención de conocimiento a lo largo del tiempo; retención y satisfacción de los empleados; mayor nivel de implicación de los altos cargos (Cheese et al. 2008). En este caso los ejemplos dan a entender que la categoría responde a mediciones que evalúan cómo quienes son formados responden a la formación en términos de absorción de conocimientos y habilidades, como también de eficiencia en el proceso de aprendizaje y compromiso con la organización y sus objetivos a partir de la formación.

La tercera y última categoría, impacto en la actividad de negocio, pretende medir cómo la formación mejora la performance en términos de resultados económicos y de negocio, de esta manera los ejemplos que aportan los autores (Cheese et al. 2008) son medición de rendimiento de ventas mejorado; mejora de la retención y satisfacción del cliente; mejora de las encuestas y capacidad de liderazgo y mejoras de los niveles de implicación corporativa.

A modo de consejo los autores comentan: “en primer lugar debería evaluarse el desarrollo de liderazgo con respecto a cómo ha mejorado el rendimiento del liderazgo. Los resultados de

las encuestas de mejora del liderazgo son un buen punto de partida para comenzar a examinar cómo se han beneficiado los líderes de esta formación de liderazgo. La tasa de retención y satisfacción del empleado sería distinta, porque si la inversión en formación de liderazgo no ha creado receptores capaces de dirigir a un equipo humano de un modo eficiente, entonces habría incumplido uno de sus mayores objetivos” (Cheese et al, pág. 136. 2008).

3.2. Desarrollo de talento

En este apartado se incluye lo que algunos autores seleccionados han escrito sobre desarrollo pero ya no como parte de la gestión del talento en particular, como se trató en el apartado anterior, sino en términos más amplios y generales.

Para la autora española Pilar Jericó (2008), el talento de las personas es objeto de desarrollo: *“La psicología lleva estudiando desde hace menos de un siglo los factores que influyen para desarrollar nuestro talento, y como sucede en todas las ciencias sociales, incluidas la psicología y la economía, los autores no se ponen de acuerdo. Parece unánime que el talento puede desarrollarse, ahora bien, el peso relativo de los factores es todavía un debate abierto hasta que la genética no aclare más interrogantes”*. Jericó recuerda el estudio que realizó Seligman sobre el perfil psicológico de 110 pares de gemelos univitelinos y 27 pares de gemelos bivitelinos³⁸. Según Seligman, parecía que hay sólo tres factores innatos: la inteligencia lógico-matemática; la capacidad de engordar; y la identidad sexual. Según la autora que cita el estudio, éste sería uno de los trabajos referentes y más modernos en abordar el tema.

Cheese y colegas (2008) dicen que desarrollar el talento es la capacidad de poner en práctica de manera constante las habilidades individuales y colectivas, así como el conocimiento y las actitudes para ampliar las competencias y la ventaja estratégica de una empresa. Todo ello implica:

- Invertir en la creación de talento de los empleados para alcanzar los objetivos estratégicos.
- Construir una capacidad y una cultura de formación de forma integral aplicando unas medidas orientadas a los resultados.
- Coordinar las inversiones en formación y crear más habilidades utilizando un método de aprendizaje basado en la tecnología y en el reparto de conocimiento, con lo que se conseguirá una formación más eficiente y efectiva.

³⁸ Jericó se refiere al estudio publicado bajo el título “What you can change and what you can’t”, publicado en 1994 en Nueva York, por la editorial Knopf y cuyo autor es M. E. Seligman.

- Integrar el desarrollo en el trabajo diario de la organización a través de puestos de trabajo, tareas específicas y relaciones laborales en el trabajo, en concreto con los directivos.

3.2.1 Diferencia entre formación y desarrollo

La formación y el desarrollo de competencias se han convertido en una necesidad estratégica para todas las empresas, las organizaciones impulsadas por el talento potencian la formación y el desarrollo de competencias en aras de crear la cantera de trabajadores que necesitan para lograr el éxito estratégico (Cheese et al. 2008).

Para Pilar Jericó (2008) la diferencia entre estos dos conceptos se basa específicamente en que el desarrollo incide en las actitudes del profesional, mientras que la formación mejora los conocimientos. Y agrega que el desarrollo de las actitudes, además, tiene otra peculiaridad: Se almacena en un lugar de la memoria capaz de soportar mejor el paso del tiempo en comparación con los conocimientos aprendidos.

No es la única diferencia que la autora rescata entre los dos conceptos, ya que el núcleo de aprendizaje también difiere, en la Tabla 2 se cita un ejemplo que Jericó expone para graficar la diferencia.

Tabla 2. Diferencias entre formación y desarrollo

	FORMACIÓN	DESARROLLO
Ejemplos	Cómo utilizar una aplicación informática o conocer las características de la cartera de productos	Cómo negociar, cómo tolerar el rechazo, cómo ser optimista, como actuar con autoconfianza.
Núcleo del aprendizaje	Neocórtex	Sistema límbico y neocórtex
Técnicas de aprendizaje	Estudio, observación, escucha	“Reprogramación de circuitos”
Programas	Cursos tradicionales de formación	Autodesarrollo, coaching, mentoring, formación outdoor, formación en el puesto
Impacto en el desempeño	Necesarios para desempeñar el puesto	Diferencian a los mejores en el puesto

Elaboración propia. Fuente: “La nueva gestión del talento. Construyendo compromiso”. Pilar Jericó. 2008

3.3 El conocimiento en la organización

Luis María Gabancho, en el libro “Capital humano, una mirada crítica sobre un futuro complejo” (Gabancho y otros. 2010) presenta reflexiones y un análisis compacto, pero muy rico

en autores y especialistas citados, sobre el conocimiento en las organizaciones y su gestión. Para él en la cultura occidental actual ha sido reemplazado el paradigma “información es poder” por “conocimiento es poder”, ambos comparten un denominador común que es la conservación del poder, por lo que agrega que la obsesión por mantenerlo ha impedido en el pasado que fluyera libremente la información e impide ahora que el conocimiento circule y se derrame en la organización, como es necesario y demanda la llamada Gestión del Conocimiento.

Gabancho encuentra una coincidencia llamativa entre prestigiosos especialistas en capital intelectual y gestión del conocimiento acerca del aprovechamiento limitado del mismo por parte de las organizaciones, para quienes se afirma que se llega a utilizar el veinte por ciento o quizás menos del conocimiento disponible. Argyris, recuerda Gabancho, opina que existe un aprendizaje ineficaz en las organizaciones, el cual va de la mano, y naturalmente está íntimamente relacionado con los hábitos defensivos que se llevan a cabo en las organizaciones (demorar trámites, ocultar información, responder elusivamente, incorporar ambigüedad a la comunicación, etc.) (Argyris 1999). Argyris propone, para vencer los obstáculos, un modelo de diagnóstico e intervención en la organización, de mucho interés, pero ciertamente complejo y de uso prolongado teniendo en cuenta que implica actuar sobre las personas y enfrentar un trasfondo cultural y de liderazgo que no podemos omitir (Gabancho 2010).

Si interpretamos a la información como sinónimo o como parte del conocimiento, podemos citar a Martha Alles (2000) quien en base a Ken Blanchard reflexiona que para crear el “empowerment” del personal y de las organizaciones la clave primera es compartir la información con otros, “en realidad con todos”, enfatiza. Luego, y ya citando a Blanchard (1996), dice que el personal sin información no puede actuar responsablemente, el personal con información se ve impulsado a actuar responsablemente. Para Blanchard, compartir información con todos:

- Es la primera clave para el empowerment del personal y las organizaciones
- Hace que el personal comprenda la situación con claridad
- Comienza a fomentar la confianza en todo el ámbito de la organización
- Quiebra el tradicional pensamiento jerárquico
- Contribuye a que el personal sea más responsable
- Anima al personal a comportarse como propietario de la empresa

Gabancho (2010) aporta que el desaprovechamiento del conocimiento útil disponible no solo está relacionado con el comportamiento de los empleados, ya que el conocimiento disponible

no reside solamente en la organización, sino también en el mercado y en el resto del contexto en el que está inmersa. Nos advierte además que las personas suelen no compartir el conocimiento dentro de la organización por temor a represalias, por miedo a que sea utilizado antojadizamente o de manera indebida, o bien por motivos personales asociadas a la retención del poder. Y en el caso del conocimiento disponible en el mercado, también juegan razones similares como también, por supuesto, “miopías funcionales” basadas en prejuicios o premisas falaces. Gabancho agrega que, si se considera el contexto general, la apreciación se mantiene con el agravante de que al parecer más lejana su influencia aparenta tener más sentido ocuparse de lo concreto y urgente, de lo más cercano, ignorando conocimientos que pueden ser útiles y se hallan a nuestro alcance.

Siguiendo con el especialista argentino, cita a Nonaka, pionero de la gestión del conocimiento, quien señala que *“en una economía cuya única certidumbre es la incertidumbre, la mejor fuente para obtener una ventaja competitiva duradera es el conocimiento”* (Nonaka, 2000). Sin embargo también agrega que son pocos los directivos y gerentes que entienden la verdadera naturaleza de una organización creadora de conocimiento. Nonaka pone especial énfasis en el carácter del conocimiento, señalando que hay dos tipos: implícito y explícito.

Gabancho recuerda que estas dos clases de conocimiento fueron identificadas por el filósofo y físico húngaro Polanyi en 1966 antes del desembarco de las empresas japonesas en el mercado norteamericano a finales de la década de 1970. Es interesante la cita, según Gabancho, ya que, como destaca Nonaka, las empresas orientales practican naturalmente el conocimiento implícito, en tanto que el conocimiento explícito es característico de las empresas occidentales.

El conocimiento implícito nace de la observación y de los hábitos, y es incorporado al cuerpo y a la mente de modo informal, mientras que el conocimiento explícito es más racional y se sustenta en documentos expresos, indica Gabancho (2010). También apunta que los dos conocimientos son importantes y no se excluyen, sino que por el contrario se complementan.

La gestión del conocimiento implica desarrollar sistemas de rendimiento³⁹ del liderazgo y de premios y castigos para sus miembros, favoreciendo el crecimiento del capital intelectual y recreando la cultura organizacional (Gabancho 2010).

A modo de reflexión, este mismo autor dice: “Cuando están dadas las condiciones para iniciar el proceso, y para ello es esencial la existencia y el acompañamiento de un liderazgo

³⁹ Traducido del inglés “performance”.

virtuoso, la posibilidad de desarrollar y afianzar valores clave es concreta: confianza, comunicación, dialogo, trabajo en equipo, integridad e incluso solidaridad y generosidad pueden aflorar naturalmente”.

La gestión del conocimiento puede ser un buen instrumento para concretar un trabajo más provechoso, digno para el empleado y la organización (Gabancho 2010).

3.3.1 El aprendizaje y la organización

Garvin (2000) dice que *“una organización que aprende es una organización experta en crear, adquirir y transmitir conocimiento, y en modificar su conducta para adaptarse a esas nuevas ideas y conocimiento”*.

Las capacidades de la organización son el ADN de la competitividad, son los aspectos que logran que una organización siempre resulte mejor que sus competidores (Ulrich, 1997). Estas capacidades pueden ser duras (hard) como la tecnología o blandas (soft) como la capacidad de organización, siendo estas últimas las más difíciles de crear y copiar. En ese marco de complicación para el desarrollo de capacidades blandas de la organización, ésta debe atraer, retener y medir la competencia y el capital intelectual, asegurarse capital intelectual también significa aprender a intercambiar con mayor rapidez ideas e información. Cuando se estudian las organizaciones capaces de aprender, descubrimos que el aprendizaje se da donde las ideas se generan y generalizan mediante su amplia diseminación dentro de la empresa (Ulrich, 1997).

También para Ulrich, asegurarse capital intelectual no se trata solo de aprendizaje, sino que va más allá, conduciendo a la organización al aprendizaje rápido. Una organización capaz de aprender rápidamente esparce las ideas y la innovación en tiempos cada vez menores, atravesando la frontera por medio de procesos de flujo de información mejorados. Por lo que concentrarse en el capital intelectual de la organización no sería un fin en sí mismo, sino lograr una organización que aprende, y a través de los atributos que conlleva una organización con esas características.

Heinz (2007) hace un análisis del vínculo entre organización y aprendizaje en el marco de su estudio de la capacitación como herramienta en un proceso de cambio organizacional, partiendo de las “organizaciones abiertas al aprendizaje”. Para ello cita a David Garvin (2000) quien aporta que una organización que aprende es una organización capacitada para crear, adquirir, interpretar, transferir y retener conocimiento y para modificar intencionalmente su

comportamiento de modo tal que se refleje en la práctica el nuevo conocimiento y las nuevas reflexiones.

Chris Argyris (1993), por su parte, subrayó que el aprendizaje organizativo implica la capacidad de aprender de los errores, aportando (en lugar de una adaptación) nuevas soluciones, por alteración, en un ciclo doble y no simple, de los marcos mentales en los que hasta ahora ha funcionado su acción. Así pues, una Organización que Aprende es aquella que tiene una competencia nueva; que le capacita para, aprendiendo colegiadamente de la experiencia pasada y presente, procesar la información, corregir errores y resolver sus problemas de un modo creativo o transformador, no meramente de modo acumulativo o reproductivo (Bolívar 2001).

Por su lado Peter Senge (2005) señala que una organización inteligente es aquella que aprende y expande de forma continua su capacidad para crear futuro.⁴⁰ Para Senge se trata de una organización que busca más que solo sobrevivir, definiéndolas como *"organizaciones donde la gente expande continuamente su aptitud para crear los resultados que desea, donde se cultivan nuevos y expansivos patrones de pensamiento, donde la aspiración colectiva queda en libertad, y donde la gente continuamente aprende a aprender en conjunto"*.

Además de su definición de organización inteligente, Peter Senge afirma que el dominio de cinco disciplinas de aprendizaje continuo es lo que distingue a las organizaciones inteligentes de las tradicionales, estas son: hay que chequearlas con el libro

1. Dominio personal. Esta competencia permite profundizar la visión personal para captar la realidad con mayor claridad y focalizarse en las relaciones y en las estructuras más que en los acontecimientos aislados. Implica reconocer las verdaderas capacidades - propias y ajenas-. A partir de este reconocimiento uno se encuentra en mejores condiciones de identificarse con la visión de la organización y de proponer soluciones creativas.

2. Identificar y desarrollar los modelos mentales. Implica hacer consciente la forma de pensar, la visión interna del mundo (paradigmas) para reflexionar si posibilitan u obstaculizan la acción. Conocer y manejar los propios modelos mentales y respetar los modelos de los demás, promueve formas de comunicación más claras y efectivas.

⁴⁰ Senge, P. (2005), La quinta disciplina -el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje-, Ed. Granica, Buenos Aires .

3. Impulsar la visión compartida - a partir de armonizar las visiones personales. Las visiones comienzan siempre siendo personales. Por eso para construir una visión compartida que inspire y conduzca a la productividad, se requiere que esa visión motive y movilice algún sueño individual. Es decir que debe existir conexión entre las visiones personales y la visión organizacional.

4. Aprendizaje en equipo. Esta disciplina comienza con la capacidad de los integrantes del equipo para dialogar -suspendiendo los supuestos e ingresando en un auténtico pensamiento conjunto-o También implica aprender a reconocer los patrones de interacción que erosionan el aprendizaje en un equipo. Como la unidad de aprendizaje en las organizaciones es el equipo, si los equipos no aprenden, la organización no puede aprender.

5. Pensamiento sistémico. Implica pensar en términos de sistemas y ver a las organizaciones en relación a su entorno y con conexiones entre sus partes -que generan interdependencia e influencia mutua-, Requiere un pensamiento global. La esencia de esta quinta disciplina radica en identificar las interrelaciones en lugar de pensar en términos de cadenas lineales de causa-efecto.

Por otro lado en el mismo trabajo citado, Heinz, siguiendo con el estudio de las organizaciones abiertas al aprendizaje, aborda el análisis de lo que llama el proceso de aprendizaje colectivo, que implica “un proceso mediante el cual se integran habilidades, conocimientos y actitudes para mejorar la conducta y/o conseguir cambios. Y sigue: *“En este proceso el conocimiento (en sentido amplio) es un input para generar nuevo conocimiento. El aprendizaje se da a nivel personal, grupal y organizacional. Para que el aprendizaje organizacional ocurra, se necesitan mecanismos y herramientas que transformen el conocimiento de las personas y de los equipos en conocimiento colectivo. Es decir que se desplaza el foco del individuo al conjunto”*.

Es así que Heinz elabora la idea de que el aprendizaje en las organizaciones resulta de un proceso donde son integradas habilidades, conocimientos y actitudes. En este proceso sucede una transformación del conocimiento de las personas y de los equipos para dar lugar a conocimiento colectivo, mediante mecanismos y herramientas seleccionadas para con ese fin, y de esta manera se desplaza el foco del individuo al conjunto. Esto sería así porque ningún individuo tiene la totalidad de las capacidades necesarias para que la organización funcione.

En el mismo trabajo Heinz cita a Nancy Dixon (1994) quien expone que las organizaciones que aprenden *"hacen un uso intencional de los procesos de aprendizaje a nivel individual, grupal y del sistema para transformar la organización en modos que satisfacen progresivamente a todos los concernidos"*. De esta idea se extrae que el proceso es intencional, alcanza todos los niveles de la organización, se transforma a sí misma e incide en todos los agentes vinculados a la organización, tanto internos como externos. Además, Nixon⁴¹ agrega que este proceso de aprendizaje está compuesto por cuatro fases:

- 1- GENERACION DE LA INFORMACION. A partir de la recolección de información proveniente tanto del interior como del exterior de la organización, el objetivo es identificar puntos de mejora y de optimización.
- 2- INTEGRACION DE LA INFORMACION. Esta fase tiene como base la premisa de que cuando se ensamblan las distintas informaciones recolectadas provenientes de distintas áreas se produce el aprendizaje organizacional.
- 3- INTERPRETACION DE LA INFORMACION. Esta fase está enfocada sobre todo a la alineación de la información integrada en la fase anterior con las reglas generales de la organización, como también su misión, visión y valores.
- 4- EMPLEO DE LA INFORMACIÓN. Es la fase donde se aprovecha la información para ejecutar acciones y perseguir objetivos. *"El 'combustible' de las organizaciones es conocimiento que se lleva a la acción. Lo que sabe la empresa sobre sus clientes, el mercado, los no-clientes, sus procesos y productos, tiene que ser convertido en acción. El aprendizaje se concreta cuando, merced a la información disponible y colectivamente interpretada, se mantienen diálogos productivos que se "traducen" en un mejor desempeño colectivo"*

Las fases representan un ciclo ya que para analizar los cambios que se producen luego de la fase cuatro se debe volver a recabar información (fase uno) y así se da lugar a un nuevo proceso de aprendizaje.

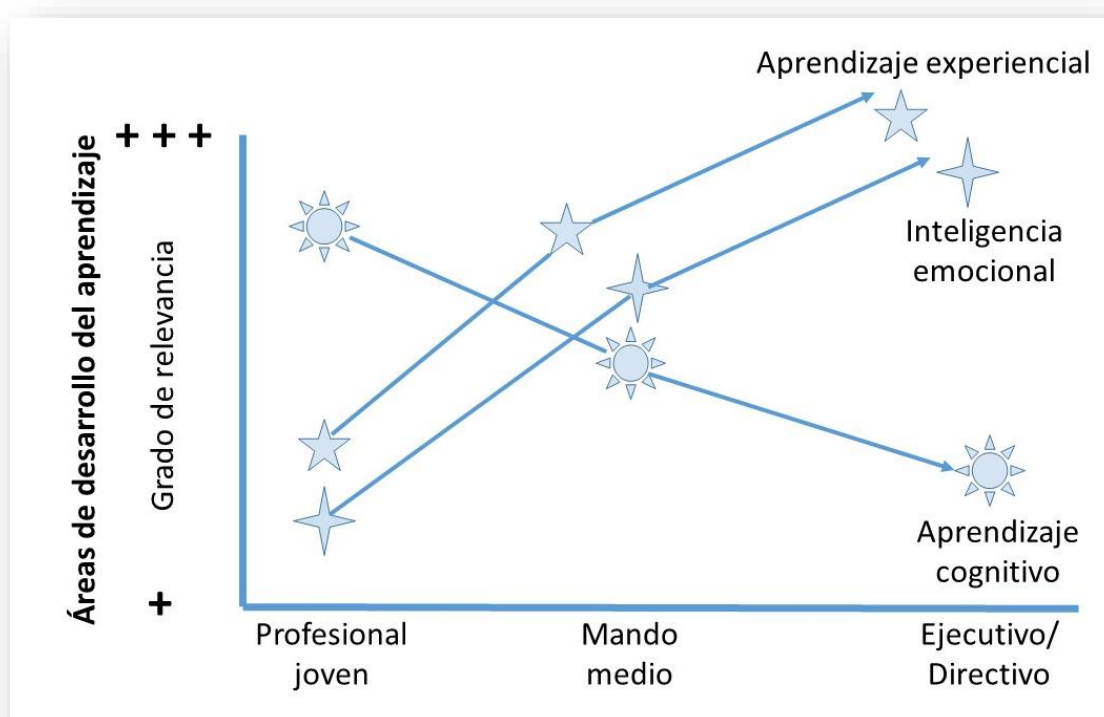
De haber un plan de negocio o plan estratégico en la organización debería haber uno también que se complemente o forme parte de éste anticipando y estableciendo cuáles son las mejores prácticas de gestión de recursos humanos que se ajustan a las metas y objetivos de ese plan estratégico de la organización. Esas prácticas estarán enfocadas a resolver asuntos relacionados con la atracción, reclutamiento y retención de personas que se ajusten a las necesidades de la organización, pero también deben asegurar que se llevan adelante prácticas donde aquellos que ya forman parte de la organización mejoran las perspectivas respecto de perseguir y alcanzar los objetivos de la organización. Para ello no pueden soslayarse metodologías o planes de formación y desarrollo.

⁴¹ Cita a través de Vázquez Manzini M (2007)

3.3.1.1 Aprendizaje y generaciones

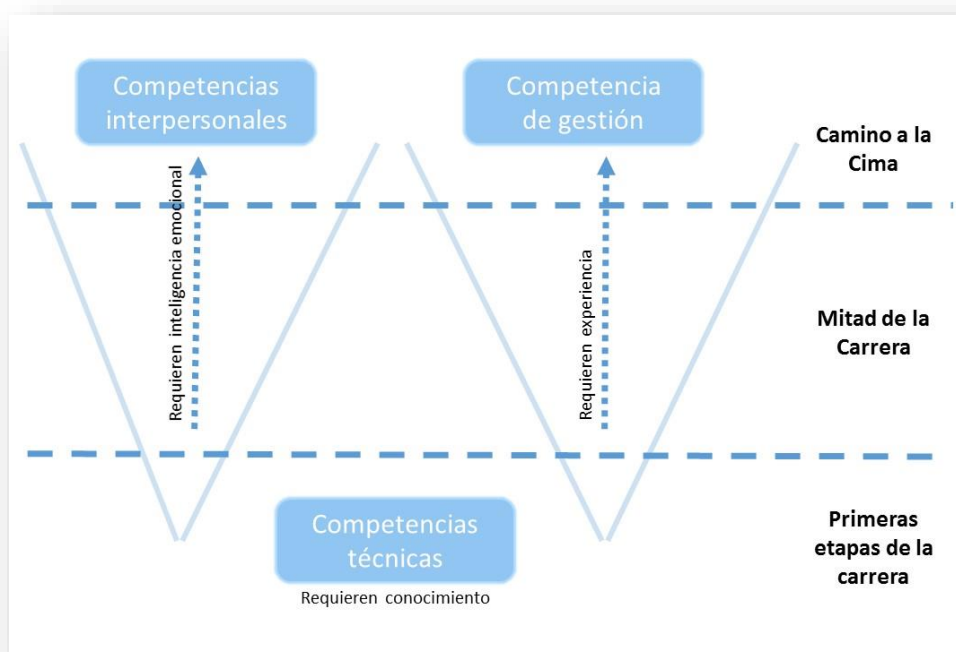
Andrés Hatum (2011) relaciona el aprendizaje con las generaciones, dice que en diferentes etapas de la carrera profesional, serán útiles diferentes tipos de oportunidades de desarrollo. Refiriéndose a las necesidades en distintas etapas como ser un profesional joven que se beneficiará más de oportunidades de aprendizaje cognitivo para sus tareas diarias, mientras que un mando medio preferirá habilidades interpersonales y capacidad de gestión como oportunidades de aprendizaje. Para ilustrar la idea nos deja las figuras que siguen a continuación.

Figura 6. El aprendizaje con el paso del tiempo.



Elaboración propia en base a igual gráfico de "El futuro del talento". Hatum. 2011.

La figura seis representa cómo a medida que avanza el colaborador en términos de carrera le otorga mayor relevancia a competencias distintas. En este caso Ejecutivo le otorga menos relevancia al aprendizaje cognitivo, propio de los primeros años de carrera, mientras que tiene más relevancia para él los aprendizajes relacionados a la inteligencia emocional.

Figura 7. Competencias y oportunidades de aprendizaje según la etapa de la carrera

Elaboración propia en base a igual gráfico en “El futuro del talento”. Hatum. 2011.

La figura siete representa qué competencias deberá desarrollar cada persona dependiendo del momento de su carrera en que se encuentre. Así, quien se encuentra en las primeras etapas de la carrera, pretenderá aprender más asuntos relacionados a su quehacer diario y las tareas, mientras que los líderes y aquellos mucho más avanzados en su carrera, optarán por desarrollar capacidades y competencias vinculadas a la gestión de personas y la comunicación con los liderados.

3.3.1.1 La capacitación en la Organización

Gore (2003) define a la capacitación como un proceso planificado de adquisición de nuevos conocimientos susceptibles de ser transferidos a las rutinas de trabajo, para modificarlas en parte o sustancialmente, y no sólo para resolver problemas sino para cuestionar los criterios a partir de los cuales éstos son resueltos. Heinz (2007) interpreta que en esta definición se puede apreciar que la capacitación también incluye el análisis, la discusión y la reflexión sobre la manera (o sus criterios) en que actuamos, nuestro *modus operandi*.

Además, agrega que en sentido amplio, la capacitación es más que el proceso educativo de transferir conocimientos y habilidades para lograr determinados aprendizajes, porque la capacitación pretende crear las condiciones para que el aprendizaje ocurra.

Esta especialista argentina aporta en su tesis los objetivos que persiguen las organizaciones mediante la capacitación:

- Mejorar las aptitudes del personal
- Actualizarse sobre los cambios en las disciplinas que requieren conocerse para manejar bien el negocio.
- Identificar y ejecutar nuevas estrategias de negocio
- Mejorar el conocimiento
- Generar nuevas oportunidades de aprendizaje y cambio.

Para Van Morlegan (2010) “capacitación” es la posibilidad de mejorar las competencias del empleado a través de actividades en las que éste adquiera nuevos conocimientos y habilidades. Esas actividades, según el autor, pueden consistir en:

- Cursos de especialización o actualización “in company”.
- Cursos de especialización o actualización fuera de la empresa.
- Talleres de ejercitación reflexión dentro o fuera de la empresa.
- Carreras universitarias o de posgrado financiadas por la empresa.
- Carreras “in company”.
- Capacitación en el puesto.
- Utilización de manuales diseñados para facilitar el manejo de servicios o de maquinaria.
- Capacitación a través del superior directo
- Capacitación mediante la observación del trabajo de otros (compañeros) en el mismo puesto.

Ahora bien, Van Morlegan, luego de la enumeración, nos advierte que el logro del objetivo de enseñanza o aprendizaje puede variar según las cualidades del instructor, el tema elegido, el auditorio seleccionado, los materiales que se entregan a los asistentes y la forma en que es medida la calidad de la actividad.

3.3.1.2 Capacitaciones y su utilidad

Las capacitaciones suelen ser objeto de escepticismo respecto de sus logros y el nivel de éxito que pueden alcanzar. Según Blake (2001), un proceso educativo en el ámbito de las organizaciones es exitoso cuando resuelve cuatro problemas:

1. *Asegurar que lo que se enseña sea algo que se necesita.* Para garantizar que lo que se enseña es lo que realmente se necesita se requiere detectar, analizar y evaluar la necesidad y elegir los contenidos de forma adecuada.
2. *Asegurar que aquello que se enseña (porque se necesita) sea aprendido.* Si bien es complejo lograr que un aprendizaje real suceda, se debe buscar este fin a través de seleccionar los recursos adecuados para diseñar experiencias educativas que satisfagan en oportunidad y forma la necesidad detectada.
3. *Asegurar que lo aprendido se traslade a la tarea.* El proceso de aprendizaje es realmente efectivo cuando se logra hacer aquello que antes no se podía. Como el aprendizaje es siempre contextualizado, tendrá mayor probabilidad de "transferencia efectiva" en la medida en que guarde alguna relación con los problemas del puesto de trabajo y de la organización.
4. *Asegurar que aquello que se aprendió sostenga su vigencia en el tiempo.* Para que mantengan la utilidad, los conocimientos adquiridos tienen que ser actualizados. Y asimismo debe existir un responsable en la línea que supervise que se sostengan las prácticas adecuadas. De lo contrario lo que se hacía de forma correcta comienza a ser hecho de forma insatisfactoria.

3.3.1.4 La capacitación como herramienta de motivación

Por otro lado, Luis Van Morlegan (2010) toma la capacitación como factor esencial para alcanzar el conocimiento como valor empresarial y también vincula a la capacitación con factores motivacionales en la empresa.

En ese sentido, Van Morlegan nos deja la idea de que la capacitación obra como un atractivo para permanecer en la compañía en la medida en que va incrementando no solamente sus conocimientos y habilidades (refiriéndose al colaborador), sino también su “empleabilidad”. Entiende por ésta última “la cualidad para ser empleable por otras organizaciones, o sea, ser un candidato valorado para recibir varias ofertas de empleo y, por lo tanto, difícil de retener” (Van Morlegan Luis 2010). Es decir que comprende a la capacitación como una herramienta para retener talento.

Sin embargo, también hace la advertencia de que existe un dilema ya que la capacitación mejora la satisfacción en el individuo beneficiado, aumentando su empleabilidad, sin embargo ésta, al aumentar, genera riesgos de retención ya que es más factible que reciba ofertas y que deriven en su desvinculación.

3.3.2 Competencias

El desarrollo de las competencias es el vehículo para llegar a la visión de la organización, y para ello es fundamental la gestión del conocimiento.

Cheese y otros colegas (2008) entienden por competencias el conjunto de capacidades, conocimientos y actitudes necesarias en un individuo para desempeñar su papel con eficacia. Con capacidades se refieren a lo que el individuo es capaz de hacer, desarrollado por el aprendizaje y la experiencia. Mientras que conocimiento significa lo que el individuo conoce o necesita conocer para aplicar estas capacidades y llevar a cabo la tarea o desempeñar el puesto asignado.

Martha Alles (2000) define “competencia” como las conductas o comportamientos de las personas, donde sus capacidades naturales son anuladas o potenciadas por sus conductas y comportamientos.

Martha Alles (2000) nos advierte que bajo este término se suelen englobar varios conceptos, desde los conocimientos hasta las competencias propiamente dichas, incluso se lo menciona junto a otras palabras (competencias técnicas o de conocimiento) para referirse a los conocimientos.

Las competencias siempre se refieren al comportamiento de las personas en el trabajo o en situación de trabajo, mientras que los conocimientos son más fáciles de detectar o evaluar que las competencias, es por eso que en los procesos de selección se evalúan primero (Alles 2000).

Tabla 3. Ejemplos de conocimientos y competencias.

CONOCIMIENTOS	COMPETENCIAS
Informática	Iniciativa, autonomía
Contabilidad financiera	Orientación al cliente
Impuestos	Relaciones públicas
Leyes laborales	Comunicación
Cálculo matemático	Trabajo en equipo
Idiomas	Liderazgo

Fuente: “Dirección estratégica de Recursos Humanos. Gestión por competencias”. Alles, Martha. (2000).

Esta misma autora advierte que las competencias difieren según las especialidades o áreas y los niveles o funciones de las personas, y cita el ejemplo donde “liderazgo” puede ser requerida

para jóvenes profesionales y para los máximos ejecutivos, pero tener diferente importancia o grado entre los diversos puestos.

Los especialistas Spencer y Spencer (1993) definieron competencia como “una característica subyacente en el individuo que está causalmente relacionada con un estándar de efectividad y/o con una performance superior en un trabajo o situación”, es decir que contemplan aquellas características que están vinculadas con la eficiencia de las personas en las organizaciones.

Spencer y Spencer también en la misma obra citada dividen a las competencias en cinco tipos:

1. Motivación: Están ligadas a los intereses que una persona considera o desea consistentemente, es básicamente la competencia de estar o volverse motivado.
2. Características: Características físicas o respuestas consistentes a situaciones o información. Se refiere tanto a capacidades físicas e intelectuales como emocionales.
3. Concepto de uno mismo: Relacionado con la autoconfianza y seguridad en sí mismo.
4. Conocimiento: La información que una persona posee sobre áreas específicas.
5. Habilidad: La capacidad de desempeñar cierta tarea física o mental.

Figura 8. Modelo del iceberg o de competencias visibles y no visibles de Spencer y Spencer



Fuente Spencer, Lyle y Spencer Signe. “Competence at work, models for superior performance”. 1993

Spencer y Spencer introducen el “modelo del iceberg” (1993) mediante el cual las competencias son divididas en dos grupos, por un lado están aquellas que son más fáciles de detectar y desarrollar, mientras que en el otro se agrupan aquellas más complicadas como el concepto de uno mismo, las actitudes y los valores de la personalidad. Para estos autores muchas organizaciones seleccionan en base a conocimientos y habilidades asumiendo que los

nuevos empleados poseen la motivación fundamental y las características necesarias o bien, que estas competencias se pueden infundir mediante una buena administración.

Martha Alles (2000) dice que probablemente lo contrario sea más económico: las organizaciones deberían seleccionar en base a buenas competencias de motivación y características y enseñar el conocimiento y habilidades que se requieren para los puestos específicos. También afirma que en los puestos complejos aparece el “efecto restringido de rango”, donde en empleos de niveles superiores técnicos, de gerencia y profesionales, casi todos poseen un coeficiente intelectual de 120 o más y un grado avanzado de una buena universidad, pero lo que distingue a los que se desempeñan mejor en estos puestos es la motivación y las habilidades interpersonales y políticas. Los estudios de competencias son la manera más económica para cubrir estas posiciones, afirma Alles en la misma obra citada.

Por último Martha Alles (2000) analiza la definición de competencia de Claude Levy-Leboyer aclarando que la autora francesa incluye el concepto de comportamientos en la definición de competencias, a diferencia de los autores y especialistas norteamericanos Spencer citados antes.

Levy-Leboyer (1992) define competencias como una lista de comportamientos que ciertas personas poseen más que otras y que las transforman en más eficaces para una situación dada. Agrega que esos comportamientos son observables en la realidad cotidiana del trabajo e igualmente en situaciones de evaluación, y aplican de manera integral sus aptitudes, sus rasgos de personalidad y sus conocimientos adquiridos. Para Levy-Leboyer las competencias representan un rasgo de unión entre las características individuales y las cualidades requeridas para conducir muy bien las misiones profesionales prefijadas.

3.3.3 El Aprendizaje: Los mitos del Cono de Dale y el balance “70-20-10”

La investigación que se llevó a cabo para la realización de esta tesis tuvo como resultado un análisis de las fuentes del modelo de aprendizaje conocido como 70-20-10. Este modelo aparece en muchas obras de autores reconocidos como por la de Cheese et al (2008) o Hatum (2011), que ya fueron citadas en este trabajo con anterioridad.

Las bases de la teoría del 70-20-10 son que el 10% de lo que se aprende en el lugar de trabajo es impulsado o debería serlo por entrenamiento o capacitación formal, el 20% de lo que se aprende en el trabajo se aprende directamente de otras personas con las que se comparte el lugar de trabajo, tareas o que están relacionadas al colaborador y el 70% del aprendizaje en el trabajo

se da o debería tener lugar mediante experiencias directas del colaborador. El postulado incluso asegura que en las organizaciones el 80% de lo que se aprende se adquiere de manera informal, mientras que el restante 20% proviene de métodos formales, tales como dictado de cursos en aula (Cross. 2006).

Si bien es una idea por demás difundida y aceptada en el ámbito profesional y académico de RRHH, no tiene fundamentos comprobables. La investigación al respecto y el análisis de lo que parece ser el único trabajo de investigación que puso a prueba dicho modelo se añadió como Anexo al final de este trabajo para colaborar con la comprensión del producto principal de esta tesis.

Se recomienda la lectura ya que el modelo 70-20-10 está muy presente en el ámbito de los RRHH y se incluyó en las conclusiones del presente.

3.4 El aprendizaje en el trabajo

Heinz (2007) indica que el aprendizaje en el trabajo implica un proceso mediante el cual se integran habilidades, conocimientos y actitudes para mejorar la conducta y/o conseguir cambios. En este proceso, dice Heinz, el conocimiento (en sentido amplio) es un input para generar nuevo conocimiento, el aprendizaje se da a nivel personal, grupal y organizacional.

Siguiendo con la idea de Heinz, para que el aprendizaje organizacional ocurra, se necesitan mecanismos y herramientas que transformen el conocimiento de las personas y de los equipos en conocimiento colectivo, esto significa que se desplaza el foco del individuo al conjunto. La importancia del aprendizaje colectivo radica en que ningún individuo tiene la totalidad de las capacidades necesarias para que la organización funcione. Entonces la organización para desarrollarse requiere, por un lado, una capacidad colectiva, un "constructo" de habilidades que surge de los aportes individuales y que es útil para la meta del conjunto y por otra parte, un desempeño colectivo, un resultado a lograr entre todos que es más que la suma de los resultados logrados entre algunos (Heinz 2007).

Cheese y colegas (2008) hablan en su obra sobre la empresa de formación, como una organización que pone la formación y el conocimiento a la vanguardia de la estrategia organizacional. Para que la empresa se convierta en una empresa de formación, es necesario asegurarse de que el conocimiento se mueve libremente y con fluidez entre las personas y de que se transfiere y se captura de manera sistemática.

Uno de los grandes retos a los que se enfrentan las organizaciones ante el desafío de lograr conocimiento que se mueve libremente, es, fundamentalmente, ser consciente realmente de lo que sabe, especialmente de aquel conocimiento que los distingue y que los convierte en una empresa única. Esto sostienen Cheese et al (2008), y agregan que hay dos factores que dificultan esta tarea de aprovechar el conocimiento acumulado y utilizarlo de manera efectiva. El primero es la información irrelevante acumulada, y el segundo es que el conocimiento fundamental dentro de una empresa a menudo se fragmenta y, más que almacenarse, se sobreentiende. Y en ese sentido explican que más del 70% de la información esencial no está guardada, sino que se almacena en la memoria de los individuos que conforman el equipo humano, denominado comúnmente como conocimiento tácito. Cuando estos individuos dejan de trabajar para la empresa, su conocimiento tácito también desaparece.

De estas acepciones se puede extraer que es más valorable el talento que comparte conocimiento que aquel que lo acumula. Las empresas que colaboran y comparten el conocimiento recompensan a la gente por compartir ese conocimiento más que por acumularlo y lo reflejan en sus sistemas de valoración del rendimiento (Cheese et al. 2008).

Ahora bien, es necesario que se identifique y codifique el conocimiento específico acumulado por los trabajadores, especialmente aquellos recién jubilados. Si la información se ha captado por los empleados de un modo rutinario, entonces será sencillo identificar el impacto de los empleados jubilados y comprender las habilidades y competencias específicas que se requiere que estos transmitan. Si dicha información no está disponible, entonces hay que entrevistarles formalmente o invitarles a escribir lo que creen que es más importante transmitir a sus sucesores (Cheese et al. 2008)

3.4.1 El Rol de los Directivos en la Formación y el Desarrollo del Talento

La tarea más importante es la de integrar las prácticas de gestión de capital humano en la estructura de negocio. La mejor forma de hacerlo es asegurarse de que los dirigentes empresariales, que reciben todos los informes de la mayoría de empleados, acaten la responsabilidad de la gestión del talento (Cheese et al. 2008).

Si bien pareciera ser sentido común, el rol de los líderes y mandos medios, tanto como las primeras líneas de gestión de las organizaciones en la gestión del talento y de su desarrollo es vital ya que es necesario para que esa gestión se traduzca en un incremento del rendimiento de las personas, por lo que debería ser parte formal de las competencias de los distintos líderes de la organización ocuparse de la gestión del talento que lidera y de su desarrollo.

Citando nuevamente el libro “La Organización Basada en el Talento” (Cheese et al. 2008): *“las responsabilidades de los directivos y el impacto sobre el talento son fundamentales por diversos motivos. En primer lugar, deben proporcionar asesoramiento, feedback y reconocimiento a sus empleados de un modo profesional, personal y frecuente, en especial a los jóvenes trabajadores que se unen a la plantilla”*. Por otro lado estos mismos autores agregan que otro modo de desarrollar a los empleados es considerándolos a todos como trabajadores valiosos, no solo a los llamados profesionales estrella o de gran potencial, las tareas de *mentoring* no se aplican sólo a los candidatos líderes.

En ese sentido estos autores insisten en que el rol del supervisor o gerente medio cumple un rol fundamental respecto de colaborar con el promover del compromiso de los colaboradores y el desarrollo de éstos: *“los supervisores y gerentes representan la mayor influencia y el mayor impacto sobre el compromiso y el desarrollo de equipos e individuos, nuestra misión (desde RRHH) será apoyarlos y formarlos con respecto a cómo gestionar a las personas en este nuevo mundo”* (Cheese et al. 2008).

Finalizan la idea sobre la importancia del rol crítico de los supervisores y gerentes con un listado de las áreas en las que consideran que estos superiores jerárquicos deben formarse y desarrollarse:

- *Conciencia de uno mismo*: Comprender sus propios estilos de liderazgo, desarrollar las perspectivas que pueden enseñar a los demás y comprender qué deben mejorar y centrarse.
- *Habilidades de gestión de equipo*: proporcionar visión e inspiración, establecer dirección, facultar a los demás, hacer frente a la ambigüedad, comprender y gestionar la diversidad.
- *Gestión de las personas*: aportar feedback sobre el rendimiento (tanto bueno como malo) coaching y asesoramiento, comprender el concepto de recompensa y ser sensibles a la diversidad.
- *Gestión del cambio*: cambiar las prácticas y técnicas de gestión, la importancia del liderazgo y alinear a todas las personas que componen la empresa.
- *Gestión de proyectos*: elaborar casos de negocio, gestionar los recursos, dirigir proyectos y redactar informes.

- *Comprender la estrategia de la empresa:* comprender los objetivos clave, las estrategias y los desafíos a los que deberán hacer frente las empresas, los requisitos competitivos y su relación con el ámbito de responsabilidad del supervisor jerárquico.

3.4.2 Sobre el Feedback, el coaching y el mentoreo como herramientas de desarrollo

Aquellos líderes que están al frente de equipos de trabajo tienen una responsabilidad ineludible sobre los resultados que éstos generan. El rol primordial de los líderes consiste en conseguir logros en los resultados de los equipos y para ello debe conseguirlos a través del trabajo de los colaboradores.

Según Rodolfo Nabhen (2001) el accionar de los líderes consistirá en “despejar el camino” para que el potencial de las personas se pueda manifestar en su más alta expresión. No solamente tendrá que despejar el camino mediante la eliminación de barreras externas a las personas, como podría ser la obtención de los recursos necesarios o el conseguir información relevante, sino que fundamentalmente debe actuar sobre las barreras propias o limitaciones que pudieran tener sus colaboradores. Para lograrlo tiene a su disposición tres recursos esenciales: el feedback, el coaching y el mentoreo. Es mediante estos que ayudará, entrenará y alentará a los suyos facilitando el logro individual y colectivo de los objetivos.

3.4.2.1 Sobre el Feedback

feedback. Voz inglesa usada en distintas disciplinas científico-técnicas con los sentidos de ‘retorno de parte de la energía o de la información de salida de un circuito o un sistema a su entrada’, ‘acción que el resultado de un proceso material ejerce sobre el sistema físico o biológico que lo origina’ y, en general, ‘modificación de la actitud o estrategia inicial en un proceso a partir del análisis de sus resultados’. Su uso es innecesario en español, pues las voces *retroalimentación*, *retroacción* y *realimentación* han ido reemplazando con éxito al anglicismo.

Diccionario panhispánico de dudas (2005) Real Academia Española.

El feedback es una actividad que brinda a las personas opiniones acerca de su desempeño, con hechos concretos como fundamento. Nabhen (2016) afirma que es indispensable para aprender y por consiguiente para crecer, al punto que nadie puede hacerlo sin éste.

La razón fundamental para esta afirmación, según el autor, es que los seres humanos somos, por naturaleza, observadores parciales de la realidad, y esa realidad que se percibe se construye

en base a contextos en los que se vive, entorno familiar y crianza, personas con las que se relaciona, y muchos otros factores más. Esto representa una limitación al no permitirnos apreciar todos los “matices” que presenta la realidad.

El feedback, continúa Nabhen, adecuadamente suministrado, permite a quien lo recibe poder percibir esas partes de la realidad que no se aprecian o que se aprecian de una manera sesgada, con la intención de que la persona que lo recibe amplíe su capacidad de acción.

Este autor también afirma que el feedback puede ser positivo cuando se refuerza con la opinión algo que se considera bien hecho o negativo cuando se opina que algo debería ser mejorado. Resulta frecuente encontrar cierto temor o resquemor al feedback negativo, principalmente en las culturas latinas. Al respecto Nabhen profundiza la idea: “En ellas (las culturas latinas) las personas temen especialmente al rechazo y a no ser queridas por otras y suponen que este tipo de conversación puede tener esas consecuencias. Y esto ocurre simplemente por un error de concepto: se confunde feedback con crítica personal y esto no es así”.

Para evitar esas situaciones Nabhen recomienda que el feedback negativo jamás este personalizado, en el sentido de que el feedback esté centrado en un hecho o situación y no en la persona involucrada en él, que es justamente a quien se le está dando una devolución. Y no solo por lo comentado en el párrafo anterior, sino también porque es más efectivo para que el comentario se traduzca en una mejora: estará más claro lo que se debe cambiar o mejorar en el ámbito laboral si el objeto del feedback es una tarea o un resultado que si es una cualidad de la persona.

El especialista argentino continúa y para profundizar con la idea, afirma que para que el feedback sea efectivo debe cumplir una serie de principios que facilitan su alta calidad, estos principios son:

- **CONSTRUCTIVO:** La intención siempre debe ser ayudar a las personas a mejorar, no debe tener otro objetivo.
- **RELEVANTE:** Debe ser dado sobre cuestiones importantes relacionadas con el rol de la persona y las acciones vinculadas a ésta, por el contrario, no debe referirse a cuestiones intrascendentes o de escasa importancia.
- **ESPECÍFICO:** Su base debe ser de hechos y expresado sin ambigüedades.

- **OBJETIVO:** Debe referirse a las acciones de la persona en el trabajo, describiendo lo que la persona ha hecho o necesita hacer, nunca debe calificar la personalidad del receptor.
- **BALANCEADO:** Respecto del feedback positivo y negativo, debe encontrar un balance entre estos para que no sea desmotivante pero a la vez no esconda asuntos que se deban resolver y mejorar. De esta manera se ayuda a la persona a que continúe haciendo lo que viene haciendo bien y a que mejore aquello que puede ser mejorado.
- **MOTIVACIONAL:** Siempre debiera estar orientado a mejorar hacia el futuro y a generar compromiso.

Nabhen (2016) nos propone un modelo para dar un feedback efectivo, con la intención de que tenga las características necesarias para que el colaborador obtenga un claro entendimiento acerca de lo que ha hecho o dicho y como eso ha impactado en su desempeño. Este modelo tiene cuatro etapas:

1. Describir la situación específica en la cual se ha observado la acción.
2. Describir la concreta acción observada.
3. Describir el impacto que esa acción tiene en otros.
4. Sugerir ideas acerca de lo que debería hacerse diferente para mejorar.

Es importante destacar que, cuando existe un feedback permanente y se efectúan seguimientos periódicos, resulta muy difícil que existan discrepancias significativas entre lo que opina el líder y el punto de vista del colaborador respecto de los objetivos y las tareas del equipo.

3.4.2.2 Sobre el Coaching

Voz ingl.

1. m. y f. Persona que asesora a otra para impulsar su desarrollo profesional y personal.
2. m. y f. Dep. entrenador.

La palabra **coaching** no está registrada en el *Diccionario Prehispánico de Dudas*

coach. Voz inglesa que significa ‘persona que prepara o adiestra a otra en algo, especialmente en la práctica de un deporte’. Su uso es innecesario en español, por existir términos como *entrenador* y *preparador*, de sentido equivalente.

Diccionario de la Real Academia Española

La palabra coach se remonta al siglo XV y a un pueblo húngaro llamado Kocs. Por aquella época, y según cuenta la historia, se desarrollaron en esta población carruajes amplios tirados por caballos, que muy pronto se hicieron populares en toda Europa. El transporte se llamaba “kocsi szeker”, que significa “Carros de Kocs”. Kocsi, la abreviatura del nombre húngaro, dio origen a las palabras coach en inglés, kutsche en alemán y coche en francés y español (Jericó 2008).

Gabancho (2010) describe el coaching como una gestión donde el coach establece metas y requisitos a alcanzar con el trabajo, distribuir funciones y actividades, diseñar conexiones de acción y de control, y, por supuesto, crear las condiciones para la motivación personal y el entusiasmo grupal. A su vez destaca que su misión no es formar, sino adiestrar, entrenar, facilitar para alcanzar objetivos de trabajo no extensos y siempre concretos.

En este último sentido, diferente es la experiencia del mentoreo, el cual es una estrategia destinada a formar jóvenes con talento, cuya detección se procura lograr tempranamente (Gabancho 2010) y que se describe más adelante.

En palabras de Pilar Jericó (2008) el coaching ayuda a desarrollar habilidades tan necesarias para las empresas como la gestión de personas, la orientación al cliente o la comunicación que, en última instancia, se traslada a resultados.

Según Nabhen (2016) la principal distinción que se debe hacer respecto de coaching es que puede ser considerado tanto una ocupación en sí misma como un estilo comunicacional en el ámbito del liderazgo. En los dos casos existe una base común, pero para el primer caso se ha desarrollado un ejercicio profesional, para el cual hoy en día existen incluso programas de estudio en muy respetables casas de estudios. En este ejercicio profesional, continúa con la idea Nabhen, el “coach” atiende a sus “*coachees*”⁴² en forma personal o grupal a efectos de ayudarlos a resolver algún tipo particular de problema o a incrementar su capacidad de aprendizaje.

En el segundo caso se refiere a una habilidad concreta, que todo aquel que tiene personas a su cargo puede utilizar para el desarrollo y mejor desempeño de éstas. Para ello no resulta indispensable haber cursado estudios profesionales sobre coaching, pero sí comprender su verdadero significado, sus fundamentos y sus aspectos prácticos (Nabhen. 2016).

⁴² Este vocablo es utilizado por los profesionales del coaching y en este caso se mantienen las palabras de los autores de referencia.

El mismo autor recuerda en su libro citado en el párrafo anterior que el coaching adquiere verdadera popularidad en la década de 1980 cuando, como consecuencia de los cambios en las comunicaciones y la tecnología, muchas personas que trabajan en una empresa “de por vida” pierden sus empleos y deben enfrentar la situación inédita de tener que reconvertirse profesionalmente, panorama particularmente vivido en los Estados Unidos.

Esos cambios siguieron dándose con ritmo creciente, dice Nabhen, y actualmente con una conectividad global y “en línea” la información disponible aumento en volumen y variedad de una manera exponencial y, por ende, la toma de decisiones también se vio exponencialmente aumentada.

En términos organizacionales, que la información surgida de los altos niveles deba pasar por ocho o nueve niveles para que llegue a los sectores operativos es un lujo que prácticamente ninguna empresa se puede dar, en la misma línea es que las estructuras de las compañías se aplanaron en forma significativa, siendo más “horizontales” que antes, afirma Nabhen. Y continúa: No solamente se ha hecho necesario reducir los niveles en las estructuras para ganar en velocidad y agilidad, sino que, asimismo, hoy se requiere que los puestos sean ocupados por personas con suficiente autoconfianza y autonomía como para que puedan decidir adecuadamente (dentro de marcos preestablecidos) sin consultar en forma permanente a sus líderes.

Esa autoconfianza y esa autonomía, dice el especialista, requieren de líderes formadores que utilicen los recursos adecuados para generarlas, y es ahí donde el coaching como estilo comunicacional se ha convertido, por derecho propio, en una herramienta de primer orden para mejorar efectivamente el desempeño y el desarrollo de las personas.

El coaching en ambientes profesionales es un proceso de acompañamiento a una persona o a un grupo de personas en el trabajo con el objetivo de la optimización del potencial de los individuos (Gabancho 2010). La intervención del coaching crea un espacio en el que las personas pueden dejar de lado lo que obstaculiza su desarrollo, expresar sus deseos y aspiraciones, adquirir nuevas competencias y conocimientos, y poner en marcha un plan de mejora de sus resultados (Angel y Amar. 2007 a través de Gabancho. 2010)

Uno de los fundamentos del coaching es que las personas no tienen una forma de ser y comportarse estática, sino que se encuentran permanentemente en un proceso, proceso que puede ser intervenido, en términos de colaboración, para ayudar a la persona a desarrollarse en

sus capacidades y habilidades. Los líderes que se pongan al frente de estas cuestiones deben estar convencidos de este aspecto crucial, que las personas pueden mejorar.

Nabhen, en su libro “Gestión del Desempeño de las personas”, clasifica el coaching en dos modalidades: formal e informal. El segundo es el que ocurre en la interacción de todos los días y el que irá generando una manera virtuosa de gestionar el desarrollo y el desempeño de los colaboradores. Los líderes que adopten su filosofía y sus prácticas harán de él algo natural, que será altamente valorado por su gente. El coaching formal es el que adopta una forma más estructurada y se materializa normalmente en sesiones programadas. En ellas, el líder y el colaborador trabajarán sobre cuestiones a resolver previamente identificadas. Ambas modalidades utilizadas en conjunto expresan el máximo potencial de esta herramienta.

El líder-coach, según Nabhen (2016) debe cumplir con ciertas pautas en orden de alcanzar la efectividad en el ejercicio de su autoridad. El liderazgo actual requiere personas con empatía, integridad, valores y una alta vocación de servir a los demás. Su rol actual no es el de mandar, sino el de influir con su autoridad, generando confianza y respeto en sus colaboradores.

De acuerdo a estas ideas, la construcción de autoridad pasa a ser un requisito indispensable para ser un líder-coach. La autoridad, a diferencia del poder, es algo que no se puede otorgar ni quitar, sino que es intrínseca a la persona y perdura más allá de lo que duran sus cargos. Siguiendo con las ideas de Nabhen, para él la autoridad personal del líder-coach se sustenta en tres cualidades fundamentales: la confiabilidad, el respeto y la equidad, entendiendo por ésta última como sinónimo de justicia, de manera que el líder otorga a cada colaborador lo que le corresponde en función de sus méritos y contribuciones, prescindiendo de todo favoritismo o simpatía personal.

El mismo autor argentino dice que cuando un líder se maneja basándose fundamentalmente en la autoridad que surge de su propia persona y no del poder que viene dado con su posición, la percepción que genera no es la de una amenaza sino la de alguien que ayuda y con quien se puede contar. Construida la autoridad, el líder-coach requerirá del dominio de dos habilidades clave: el preguntar y el escuchar.

Uno de los fundamentos del coaching se centra en la idea de que no se le dice al colaborador cómo debe hacer algo, sino que se la ayuda a que por sí mismo lo descubra. Cuando ello ocurre, la persona hace una toma de conciencia de su contribución y se responsabiliza por ella. Esta situación, a su vez, refuerza su autoconfianza y potencia su desempeño.

Son las preguntas formuladas adecuadamente las que llevan a la reflexión del colaborador, al descubrimiento y a la toma de conciencia. Las preguntas eficaces deben ser principalmente breves, claras y centradas, entendiendo por esto último el hecho de que la pregunta se refiera a solo un tema y específicamente a un aspecto particular del mismo. Además, las preguntas se pueden clasificar en concretas, explicativas, justificativas, hipotéticas, alternativas o de resumen.

Las preguntas concretas son las que requieren una respuesta que pueda ser verificada, su respuesta no puede depender del juicio u opinión de quien responde. Estas preguntas sirven para apreciar los hechos, sirven para analizar el contexto y el cuadro de situación al iniciar un proceso de coaching.

Cuando las preguntas son explicativas buscan conocer cuáles fueron las causas que provocaron una determinada acción. Generalmente son precedidas por la expresión “¿Por qué?”. En el caso de las justificativas también se antecede el “¿Por qué?” sin embargo la diferencia radica en que la respuesta no describe hechos, sino que tiene contenidos relacionados con tomas de decisiones o bien razonamientos que analizan causas y efectos. En el caso de las explicativas se describe un evento casi en términos de atestiguamiento.

En el caso de las preguntas hipotéticas se exige reflexionar a quien las recibe y a hacer una elaboración respecto de una situación que no ha ocurrido. Son preguntas muy utilizadas en el proceso de coaching, en su formulación el líder-coach debe estar seguro de que los colaboradores a quienes van dirigidas estén en condiciones de expresar su pensamiento de una manera lógica y sin especulaciones.

Automáticamente luego de preguntar aparece la otra gran cualidad necesaria, la de la escucha. Resulta importante resaltar, como habitualmente sucede cuando se trata el concepto de escucha, la diferencia entre escuchar y oír. Este último es simplemente registrar auditivamente diversos sonidos, mientras que escuchar requiere una competencia mayor, ya que es la suma de oír e interpretar lo que se oye. Se trata de una acción compleja que requiere preparación y predisposición.

Secuencia de conversación de coaching

El autor británico John Whitmore (2002) sugiere la secuencia que una conversación de coaching debería tener a efectos de resultar efectiva en el logro de sus objetivos. En cada una de sus etapas corresponderá utilizar determinadas preguntas específicas que llevarán al coachee

a descubrir por sí mismo las posibles acciones que podrá tomar frente a una determinada situación y a optar por la que juzga más adecuada.

Dicha secuencia tiene pasos que se referencian mediante cuatro conceptos: Meta, realidad, opciones y camino a seguir. En los diferentes momentos de revisión, formales o informales, del grado de avance en la consecución de los objetivos, los colaboradores suelen reconocer su falta de claridad o la presencia de obstáculos respecto de las acciones o decisiones que deben tomar. Es allí donde la conversación estructurada sobre la secuencia antedicha suele dar excelentes resultados.

Es importante tener presente las diferentes preguntas que podemos formular en cada una de las cuatro etapas del modelo.

Como ejemplos enunciativos e ilustrativos se mencionan los siguientes:

- Metas: ¿Qué es lo que quieres lograr? ¿Para cuándo piensas lograrlo? ¿Consideras que ese objetivo es realista? ¿En qué te beneficiaría lograr eso? ¿Qué te indicará que has tenido éxito?
- Realidad: ¿Qué es lo que está ocurriendo? ¿Quiénes están involucrados en el problema? ¿Qué es lo que no resultó como se esperaba? ¿Qué elementos faltaron o se dejaron de lado? ¿Ocurrió algún imprevisto? ¿Cuál?
- Opciones: ¿Cuáles son las alternativas que tienes disponibles? ¿Cuáles son los beneficios y las fallas de cada una de las opciones? ¿Qué cosas conoces que se hicieron en situaciones similares? ¿Cómo ordenarías las alternativas de acuerdo con su practicidad? ¿Qué opción es la que más te agrada? ¿Por qué?
- Camino a seguir: ¿Cuál fue finalmente la opción que elegiste? ¿De qué manera vas a medir los progresos? ¿Cuándo vas a empezar a recorrer el camino y cuándo lo vas a terminar? ¿Qué frenos personales deberás superar para llevar a cabo la acción? ¿Cómo los vas a superar?

También es importante mencionar que, de acuerdo con la situación que se enfrente, puede resultar más productivo invertir el orden de la secuencia entre metas y realidad, formulándose primeramente preguntas relacionadas con esta última.

3.4.2.3 Sobre el mentoreo

El término, de la familia de palabras de “mentor”, proviene de “La Odisea” de Homero, en la que Odiseo (Ulises) se prepara para pelear en la guerra de Troya y le encomienda a un tutor,

llamado precisamente Mentor, a su único heredero a fin de que lo forme y eventualmente prepare para sucederlo en caso de que no regrese.

Según Gabancho (2010) la experiencia del mentoreo es diferente respecto del coaching ya que el primero es una estrategia destinada a formar jóvenes con talento, cuya detección se procura lograr tempranamente mientras que el coaching no tiene como objetivo específico la formación del colaborador.

En el libro “Capital Humano, una mirada crítica sobre un futuro complejo”, Gabancho (2010) afirma que se conocen varias experiencias de mentoreo, en especial dentro de corporaciones, que indican resultados contradictorios. Los análisis llevados a cabo adjudican la responsabilidad de los fracasos mayormente al mentor. La explicación es sencilla: se ha procurado elegir a los mejores mentores y éstos se hallaban para entonces en pleno desarrollo de sus carreras.

Gerentes promisorios y con buen futuro se vieron igualados y hasta superados por sus alumnos, quienes aprendieron rápido y bien del mentor, mostrando capacidades infrecuentes. Viendo amenazadas sus carreras, los mentores se replegaron y dejaron de contribuir incondicionalmente a la formación de sus aprendices.

Siguiendo con las ideas de Gabancho (2010), este autor dice que en las organizaciones que se interesan en la estrategia de mentoreo se planean evaluaciones de potencial de modo sistemático a fin de averiguar con rapidez quienes reúnen condiciones no comunes que ameriten la compañía de tutores. Y éstos, teniendo en cuenta las experiencias relatadas responden a un perfil distinto al anterior: son en gran medida funcionarios o directivos muy destacados concluyendo su carrera y, por tanto, despojados del sentido de progreso en su desarrollo. A diferencia del coaching, que puede tener carácter individual o colectivo, el mentoreo es una relación personal, el coaching apunta al adiestramiento para el logro de un objetivo concreto y relativamente corto, el mentoreo forma para un desarrollo organizacional no preciso, pero elevado y extendido en el tiempo (Gabancho 2010).

Capítulo cuatro - Marco metodológico

4.1 Estructura metodológica

La presente investigación es cuantitativa, con un alcance descriptivo, por lo que primero se relevó cómo está compuesta la estructura organizacional de la Secretaría para comprender los distintos niveles de la organización y sus jerarquías, luego se hizo lo propio con el Ministerio que la incluye. Además se analizaron las competencias de recursos humanos respecto a formación y desarrollo y cómo influye en las políticas y decisiones de la Secretaría.

Respecto de la investigación descriptiva

Los estudios descriptivos ponen su interés en la descripción de los datos, sin conceptualización ni interpretación (en realidad tienen un bajo nivel de interpretación). Pretenden describir de forma fiel la vida, lo que ocurre, lo que la gente dice, cómo lo dice y de qué manera actúa, se suelen presentar como una narración.

Según Van Malen y Meyer (1981), el objetivo de la investigación descriptiva consiste en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción de las actividades, objetos, procesos y personas. Su meta no se limita a la recolección de datos, sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables. Además agregan que los investigadores no son meros tabuladores, sino que recogen los datos sobre la base de una hipótesis o teoría, exponen y resumen la información de manera cuidadosa y luego analizan minuciosamente los resultados, a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento.

Los datos son a menudo muy heterogéneos y provienen tanto de entrevistas (individuales y en grupo), como de observaciones directas, de documentos públicos o privados, de notas metodológicas, etc., cuya coherencia en la integración es indispensable para recomponer una visión de conjunto. Aunque todos los datos son importantes, se precisa de una cierta mirada crítica para distinguir los que van a constituir la fuente principal de la teorización (por ejemplo, un relato biográfico) de los que sólo aportan información complementaria o ilustran los primeros (ej. cartas, fotografías, etc.)⁴³.

Estos datos descriptivos se expresan en términos cualitativos y cuantitativos. Se puede utilizar uno de ellos o ambos a la vez (Van Malen y Meyer. 1981).

⁴³ Informe Universidad de Jaen, España. http://www.ujaen.es/investiga/tics_tfg/pdf/cualitativa/analisis.pdf

Cualitativos (mediante símbolos verbales): Se usan en estudios cuyo objetivo es examinar la naturaleza general de los fenómenos. Los estudios cualitativos proporcionan una gran cantidad de información valiosa, pero poseen un limitado grado de precisión, porque emplean términos cuyo significado varía para las diferentes personas, épocas y contextos. Los estudios cualitativos contribuyen a identificar los factores importantes que deben ser medidos. (Visión científicista). En el portal de la Universidad de Jaén (España) describen la metodología, y definen la investigación cualitativa como el estudio de la gente a partir de lo que dicen y hacen las personas en el escenario social y cultural⁴⁴.

Cuantitativos (por medio de símbolos matemáticos): Los símbolos numéricos que se utilizan para la exposición de los datos provienen de un cálculo o medición. Se pueden medir las diferentes unidades, elementos o categorías identificables.

Respecto del propio tema de investigación dentro de la Secretaría de Planificación la principal herramienta que se utilizó para recabar información fue la entrevista, donde se comenzó con aquellas personas que tienen cargos directivos y ejercen puestos de liderazgo, para luego hacer lo propio con las personas que componen cada equipo de trabajo.

4.2 Sobre las entrevistas y sus pautas metodológicas

El trabajo de campo se realizó en los meses de mayo y junio de 2019 mediante 113 entrevistas⁴⁵, semiestructuradas, con preguntas orientadoras para abordar la problemática del aprendizaje en el ámbito laboral de las distintas Direcciones que componen la Secretaría. Estas preguntas fueron lo suficientemente abiertas para que los entrevistados se encuentren con la libertad de comentar y agregar lo que les parezca adecuado. Se procuró en cada caso indagar al entrevistado para que relate lo pertinente respecto al objetivo de la entrevista, el cual se le expuso. Las preguntas diagramadas no fueron utilizadas rigurosamente en todas las ocasiones, en algunos casos no hizo falta usar alguna de ellas y en otros fue necesario complementar con aclaraciones más detalladas respecto de qué es lo que se estaba analizando y sumar otras preguntas.

La guía de entrevista para los agentes con personal a cargo incluyó las siguientes preguntas:

- *¿Cómo detectan las necesidades de aprendizaje? ¿Cómo definen las prioridades de aprendizaje del área?*

⁴⁴ http://www.ujaen.es/investiga/tics_tfg/enfo_cuali.html

⁴⁵ De un total de 230 agentes contando tanto funcionarios como empleados.

- Con esta pregunta se intentó conocer, desde la perspectiva del entrevistado, qué mecanismos utilizan en su equipo para determinar si hay necesidades de aprendizaje. En caso de que encuentren más de una necesidad de este tipo deberán definir prioridades, en tal caso se indagó cómo se establecen.

Con cada entrevistado se estableció y acordó el significado de “necesidades de aprendizaje”, dejando en claro que no estoy indagando sobre situaciones donde alguno de los agentes tiene que evacuar una duda o resolver alguna situación que presenta una traba para sus tareas, sino que se trata de un aprendizaje sobre parte de sus tareas que requiere de cierta periodicidad de consulta o acompañamiento por parte de quien capacita⁴⁶.

- *¿Hubo actividades de formación en los temas prioritarios en los últimos tres años? ¿Y en los últimos 12 meses? En cualquier caso de respuesta positiva o negativa, ¿Por qué?*

- La intención fue indagar si efectivamente se realizaron acciones de formación vinculadas a las necesidades prioritarias y si hubo continuidad.

- *¿Utilizaron herramientas u ofertas de capacitación/formación del Ministerio o de INAP? ¿Y en los últimos 12 meses?*

No >> ¿Porque?

Si>>> ¿Cuál fue la oferta aprovechada o cómo fue la intervención del organismo? ¿Se lograron los resultados esperados?

- En este caso se intentó indagar sobre el conocimiento de los líderes respecto de la Dirección de Desarrollo del Ministerio de Transporte y el INAP, y lo que pueden éstos hacer por los procesos de formación de la Secretaría. Además, permitía conocer si estos organismos han participado de estos procesos en la Secretaría de Planificación de Transporte y si lo hicieron de manera satisfactoria.

En el caso de las entrevistas realizadas a agentes de la Secretaría que no ejercen un cargo de jerarquía, se incluyeron las siguientes preguntas:

- *¿Cómo se resuelven y/o gestionan tus necesidades de aprendizaje?*
 - Se apunta a conocer cómo satisface el entrevistado sus necesidades de aprendizaje desde que las detecta, ¿A quién acude con la inquietud? Si es que

⁴⁶ En línea con el marco teórico de esta tesis, más específicamente desde lo citado de Cheese et al (2008).

acude a alguna persona, ¿Cómo acude o cómo lo comunica y qué respuesta recibe?

- *¿Hubo capacitación/formación en los últimos tres años? ¿Participaste en actividades de formación en los últimos 12 meses? ¿Cómo fueron esas experiencias?*
 - La intención es indagar respecto de la periodicidad con la que se realizan actividades de formación y desarrollo, y conocer cómo fue la experiencia de la persona con esa actividad.
- *¿Qué experiencias de aprendizaje resultan más efectivas y eficientes para tu rol y puesto de trabajo? ¿Por qué? ¿Qué experiencias de aprendizaje consideras más efectivas? ¿Por qué?*
 - Se pretende conocer las preferencias de los agentes a la hora de emprender una actividad de formación y desarrollo en su trabajo.

Además de estas preguntas se relevó información sobre el nivel de estudios alcanzado y las edades de los entrevistados.

Las entrevistas fueron muy bien recibidas por todos los líderes a quienes recurrí, un total de 19, entre los que se cuenta tanto Subsecretarios como Directores Nacionales y Generales. En todos los casos hice una breve introducción sobre los objetivos de la tesis y del trabajo de campo.

En el caso de los colaboradores, mostraron interés y buena predisposición para con las entrevistas además de cierta curiosidad en la gran mayoría de ellos y notable motivación por contar sus casos y visiones. Nadie fue indiferente o puso algún límite para contestar, cabe agregar que la entrevista era voluntaria.

4.3 Unidad de análisis

La unidad de análisis son los empleados profesionales de la Secretaría de Planificación de Transporte que tengan una función de especialista y sus jefes o líderes.

Capítulo cinco - Caso de Estudio

El trabajo de campo consistió en una serie de entrevistas a los agentes de la Secretaría de Planificación de Transporte, colaboradores y líderes, entendiendo por estos últimos aquellos que cumplen un rol de liderazgo formal independientemente del cargo que ejerzan, están considerados Directores Nacionales, Generales y Subsecretarios por igual.

5.1 Sobre los líderes

5.1.1 La relación de los líderes con la formación y desarrollo de los agentes del Estado

De las entrevistas surge que no hay una línea clara y formal sobre las políticas a seguir respecto de formación y desarrollo de los colaboradores, más allá de un explícito apoyo de los principales funcionarios para colaborar con lo que sea necesario para resolver alguna necesidad relacionada.

Esta idea surge de respuestas de los propios líderes, algunos ejemplos son:

”...los chicos se van formando con el trabajo diario, a medida que van surgiendo dificultades entre ellos se manejan y salen adelante. Son muy buenos”.

“No hacemos planificación de lo que vayamos a necesitar capacitar”.

“... el Secretario y Subsecretario se muestra interesado en la formación de los jóvenes, y si se necesita de capacitaciones son los primeros en proponerlas y ponerlas a disposición, pero no hay planificación formal de lo que vayamos a necesitar dentro de unos meses o el año que viene”.

“La capacitación y que los chicos vayan aprendiendo es muy importante acá en la Secretaría y nosotros estamos muy bien con eso. A las capacitaciones del año pasado los mandé a todos. Igual entre ellos se ayudan mucho y si ven que uno está flojo con alguna cosa lo empujan para adelante al toque, son muy compañeros”.

“Ah, sí. Recuerdo el correo (de la Dirección de Desarrollo de Recursos Humanos, pidiendo información que alimente el Plan Anual), no sé si lo contesté... seguro que sí. No recuerdo qué preguntaba”.

Tal como se desarrolló en el apartado sobre la Secretaría de Planificación, muchos de los colaboradores y líderes que hoy forman parte de ésta ya estaban familiarizados con la estructura y el equipo en la época de la Subsecretaría de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires. En ese entonces una de las principales preocupaciones era formar a los jóvenes que eran parte de los equipos de las distintas direcciones. Esa formación abarcaba desde la educación formal hasta la mentoría por parte de los mismos funcionarios y pasando por la propia práctica con compañeros más experimentados. Todo incentivado desde los más altos puestos de decisión.

Ese origen aún está presente en los líderes que formaban parte de aquella estructura: *“haber formado jóvenes profesionales en la Subse (se refiere al gobierno de la ciudad de Buenos Aires) y que todavía trabajen con nosotros resultó clave porque hoy son pilares para los que ingresaron en la gestión nacional. Yo me apoyo mucho en ellos y cuento con que hacen un buen trabajo guiando a los compañeros nuevos”*. Todos los líderes que cuentan con estos colaboradores los consideran de la misma manera, y aquellos líderes que son, justamente, esos colaboradores de la Subsecretaría de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires, dicen, por ejemplo: *“a mí me vino re bien haber estado desde la Subse en el equipo, porque lo que hicimos allá me dio la pauta de lo importante que es que tu jefe te acompañe en el aprendizaje y que esté presente, al igual que conocer los procesos desde lo básico. Hoy veo a [los colaboradores de su equipo] y me acuerdo de mi paso por la Subse”*.

Es así que actualmente en la Secretaría se trabaja con el mismo apoyo y colaboración a empleados que quieran emprender actividades de desarrollo y formación. Esta conclusión queda en evidencia no solo porque explícitamente lo han dicho los líderes, sino porque los colaboradores también han hecho comentarios como por ejemplo:

“[mi líder] está al tanto de lo que estamos haciendo y ofreció que hagamos capacitaciones si las necesitamos, que le digamos para que las organice”.

“...siempre nos dice que es importante no quedarnos con lo que hacemos acá, que veamos qué pasa en otras ciudades o países...”

“...nos manda por correo eventos en universidades y nos pregunta quién va”.

“Las veces que pedimos permiso para empezar cursos afuera (que afecten el horario de trabajo) no tuvimos problemas, lo único que nos pide es que avisemos”.

“Si hay capacitaciones en otros equipos (dentro de la Secretaría) nos dice que nos anotemos y vayamos”.

Los funcionarios y líderes de cargos más altos (Secretario y Subsecretarios) están muy al tanto de las herramientas que ofrece la organización estatal para satisfacer necesidades de desarrollo y formación, además consideran muy importante que los miembros de los diferentes equipos se capaciten y tengan la posibilidad de desarrollarse, lo que todos consideraron estratégico considerando que los puestos de trabajo y sus tareas son muy particulares y especializados, complicados para conseguir capacitación formal desde fuera de la Secretaría sin alejar el asunto de estudio de la problemática o práctica laboral.

“Yo me junto más de una vez al año con Desarrollo, les cuento lo que hicimos y lo que queremos hacer. Ellas que se dedican a esto la tienen más clara y nos dan muy buenas ideas para adelantarnos a lo que podemos necesitar capacitar o incluso me marcan algunos de los chicos como jugadores clave que pueden cumplir un rol importante en los proyectos. Siempre tenemos presente a la Desarrollo”.

“...acá lo que se hace es muy especial, no lo aprenden en una Maestría o en curso en Ingeniería, esto se aprende tocando y metiéndose. Por eso me interesa muchísimo y les digo a [los referentes con experiencia en diferentes temas] que estén cerca de los chicos y los ayuden, que es la mejor forma de mejorar el equipo.”

Sin embargo, y aunque imprimen énfasis en su interés de que mejoren sus equipos cotidianamente, los líderes superiores no fijan pautas a seguir al respecto con sus colaboradores más cercanos, es decir los funcionarios por debajo de ellos en la escala jerárquica y que son quienes están más cerca de las personas y agentes que efectivamente desarrollan las tareas que persiguen los objetivos de las distintas dependencias. Así, recae sobre estos funcionarios de menor nivel procurar las metodologías y priorizar las necesidades de aprendizaje de los agentes de sus equipos. Tarea que se lleva adelante, en algunos equipos con mayor éxito que en otro, y sin que haya una uniformidad de criterios entre las distintas Direcciones y Subsecretarías.

Estos funcionarios líderes de equipo de colaboradores han declarado, por ejemplo:

“Yo voy teniendo en la cabeza quién sabe qué cosa y quienes necesitan aprender algo, yo voy viendo y escucho cuando hablan o cuando se me acercan y me preguntan cosas me

doy cuenta en qué situación está cada uno y de ahí veo cómo está el equipo [en términos de necesidades de aprendizaje]”

“No hace falta hacer una planificación, acá es todo bien transparente y abierto y los chicos avisan rápido si es que estamos flojos en algo. Se responde bien.”

5.1.2 La Relación de los líderes con la Dirección de Desarrollo de Recursos Humanos

La gran mayoría de los líderes entrevistados de las jerarquías cercanas a los colaboradores conoce y tiene presente a la Dirección de Desarrollo del Ministerio, sobre todo gracias a la comunicación de ésta última, no solo a través del correo electrónico que utiliza para relevar las necesidades a principio de año para alimentar el Plan Anual de Capacitación, sino también por las reuniones y acercamientos adicionales que realizan⁴⁷. Sin embargo no conocen las soluciones que esta Dirección, en consonancia con el INAP, pueden proponer. Esto representa una gran contradicción, ya que por un lado están al tanto de que la Dirección de Desarrollo existe y saben cuál es su rol, pero no la tienen presente para desarrollar y capacitar al personal. Al respecto, algunos comentarios fueron:

“Sí, claro que conozco a la Dirección de Desarrollo, con ellos organizamos capacitación, pero no sé qué más hacen”.

“Me acuerdo del correo que mandan pero no sé para qué lo usan, no sé si termina en algo todo eso”

“Yo no sé a quién se le pide ayuda con estos temas, calculo que a INAP”

“Ni idea” (al preguntar si conocen las herramientas que puede ofrecer el Ministerio o INAP).

“Es la Dirección que hace capacitaciones ¿No?”

“Sí, claro, nos mandan correo preguntándonos qué necesitamos y a veces vienen y se juntan con nosotros, ellas saben de esto y tienen buenas ideas, pero no sé qué más se puede hacer en conjunto aparte de capacitaciones”.

Las razones de esta situación son variadas, en algunos casos al no presentárseles problemas que resolver, estos líderes no se tuvieron que detener a pensar quiénes pueden colaborarles en las soluciones a implementar. De hecho un entrevistado aclaró: *“...es que como nosotros no tuvimos problemas no salimos a buscar ayuda así”*. En otros casos las soluciones de formación

⁴⁷ Sobre esto amplió en el apartado sobre la Dirección de Desarrollo de Recursos Humanos.

y desarrollo buscadas por estos líderes se intentan resolver desde el primer momento dentro del equipo o con otro equipo “cercano” en términos de tareas o de proyectos, sin considerar como solución recurrir a la Dirección de Desarrollo. Ya fueron citadas respuestas que dejan entrever esto, pero hubo líderes que literalmente usaron la frase “*mucho se aprende laburando*” o “*entre nosotros nos arreglamos*”.

Estas dos causas planteadas en el párrafo anterior fueron las más usuales detectadas en los casos donde no se conocían las funciones o de qué manera colabora la Dirección de Desarrollo. Ahora bien, aquellos que sí conocían las herramientas que ofrece esta Dirección, y/o que solicitaron su colaboración para solucionar alguna necesidad de capacitación, reconocen que la Dirección lo hizo satisfactoriamente.

“Sí, vienen a visitarnos cada tanto [la Dirección de Desarrollo] y surgen temas que no teníamos en cuenta. Lo de la planificación anual nos lo contaron y es re importante, está bueno que haya alguien ocupándose de eso a ese nivel de detalle. Nos hicieron recomendaciones para que podamos adelantarnos a problemas que pudiéramos tener y que no tengamos que salir corriendo a capacitar o a buscar al que sabe. La capacitación que arrancamos el año pasado la pensábamos hacer solos y cuando lo complementamos con ellas terminamos haciendo algo mucho mejor de lo que se iba a hacer”.

De hecho en los poco menos de 3 años y 6 meses de gestión del Ministerio de Transporte y de la Secretaría de Planificación bajo análisis, hubo buenas experiencias de capacitación llevadas adelante con el apoyo de la Dirección de Desarrollo, con alta participación de los agentes y con buenas devoluciones de parte de éstos respecto de la pertinencia de lo aprendido. Cabe aclarar que prácticamente todas estas capacitaciones han surgido por sugerencia de los colaboradores hacia sus superiores, lo que en principio estaría haciendo notar una buena receptividad de parte de estos últimos respecto de las necesidades que los equipos comparten entre todos sus miembros. Algunos ejemplos de estas capacitaciones están relacionadas con software de información geográfica y diseño gráfico o con normativas relacionadas a obra pública y regulación.

5.1.3 La relación de los líderes con los colaboradores respecto de la formación y desarrollo

Todos los líderes entrevistados consideran que están lo suficientemente cerca y atentos a sus colaboradores como para detectar sus necesidades de aprendizaje o las del equipo en general,

consideran ser lo suficientemente receptivos como para que no les pase desapercibida una necesidad de aprendizaje, éstas surgen de las propias tareas diarias. Cuando se dificultan o presentan algún tipo de traba para lograr los objetivos, los colaboradores lo hacen notar y se toman las medidas necesarias. Algunos comentarios de líderes que ilustran estas ideas, además de algunos ya expresados antes en este apartado que sirven de ejemplo también:

“Yo me voy dando cuenta si alguien viene flojo con algún tema y ahí le pregunto a [el referente del equipo o Director correspondiente] si hace falta alguna cosita”.

“...igual los chicos me van diciendo si están atrasados porque se les pone difícil algo o si surgió algo que no saben cómo resolver. Yo me entero siempre”.

“La capacitación esa la hicimos porque los chicos me dijeron que era importante que empecemos a usar ese programa. Yo ya lo venía midiendo y sabía que lo íbamos a implementar pero si ellos lo piden se hace, en la medida de lo posible, claro”.

“Acá la capacitación es fundamental, y si alguno viene con ideas o cursos para hacer es más que bienvenido”.

La preferencia es que los equipos autorregulen sus conocimientos y tengan lugar los aprendizajes entre compañeros. Todos los funcionarios son conscientes de que los colaboradores que conforman los equipos tienen la suficiente empatía para resolver problemas de necesidades de aprendizaje, saben que si algún miembro del equipo tiene dificultades con sus tareas o con sus objetivos respecto del rol que ocupa, acudirán a otro u otros miembros del equipo para corregir esa falta.

“...ellos [los colaboradores] son muy compañeros y se llevan muy bien y cuando trabajan eso se nota, se ayudan mucho y se colaboran siempre”.

Solo dos líderes se mostraron proactivos con el desarrollo y la formación de sus colaboradores y con intenciones de adelantarse a las necesidades de aprendizaje antes de que éstas se manifiesten en forma de traba, demora o “agente complejizador” de las tareas a producir. A continuación algunas frases que resultaron reveladoras en estos casos:

“A medida que nos vamos a meter con algún proyecto nuevo o salta algún tema voy viendo si tengo en el equipo gente que haga de pilar y si puede empujar al resto. Si no lo veo lo mejor es arrancar una capacitación o hacer reuniones con todos los chicos para ver cómo lo sacamos adelante. Todavía no pasó, pero si tengo que salir a buscar capacitación no lo dudo un minuto”.

“Nosotros [el líder hablando de su persona y su equipo de colaboradores] tratamos de adelantarnos a lo que vamos a hacer y pensamos en cómo lo vamos a terminar y todo. Si nos damos cuenta que no nos da la nafta no nos mandamos igual, nos ponemos a revisar qué nos falta y salimos a buscarlo. Así surgió la capacitación que hicimos, que de hecho le terminó sirviendo a otros equipos que se acercaron y participaron”.

En estos casos se dio una particularidad muy interesante, ya que ambos trajeron a colación en la entrevista la participación de los colaboradores en disertaciones, convenciones, charlas, y otros eventos en materia de transporte, urbanismo, y otros asuntos que son parte del menester de la Secretaría. No hay un incentivo cierto y claro para que se participe en esos eventos, aparentemente la razón por la que no se promueve que los equipos participen de estos eventos sería el solo hecho de que la velocidad que conlleva la gestión y el trabajo diario, sumado al volumen de trabajo y metas a cumplir complica las posibilidades de que se dediquen horas de trabajo a participar de estos eventos.

La importancia de estos eventos, según los entrevistados, radica en que fomenta las ideas y la creatividad, que son muy importantes en el área de trabajo en el que se desempeña la Secretaría. Algunas Direcciones más que otras, pero todas necesitan de las capacidades de inventiva de sus colaboradores para la resolución de problemas o bien para generar propuestas acorde al área de la que se trate. Esos eventos tienen la capacidad casi imperceptible de formar a los profesionales simplemente embebiéndolos en los temas que se relacionan con sus trabajos, haciéndolos conocedores de ideas de otros equipos, soluciones de otras latitudes y lógicas que no han tenido que utilizar aún en sus puestos de trabajo, pero que los ayudan a comprender mejor la especialidad de su equipo o simplemente los motiva el hecho de que hay más para hacer y proponer.

Un líder en particular, de los más jóvenes pero con varios años de experiencia en la estructura, relató lo siguiente:

“Ahora por el ritmo de trabajo que llevamos se hace difícil que los chicos participen de congresos y eventos, pero nosotros [refiriéndose a quienes forman parte desde la experiencia en el Gobierno de la Ciudad] claramente tenemos ideas y se nos ocurren cosas que a los que entraron acá (en el gobierno Nacional) no les pasa. Incluso nos preguntan ‘¿Y cómo sabes eso o de dónde lo sacaste?’ Pero la verdad es que fuimos a lugares y escuchamos tanta gente del paño hablando de esto que evidentemente se hizo una

diferencia. Uno no se da cuenta en el momento pero se ve que pasa, porque la diferencia entre los que van a esos eventos y los que no, existe”.

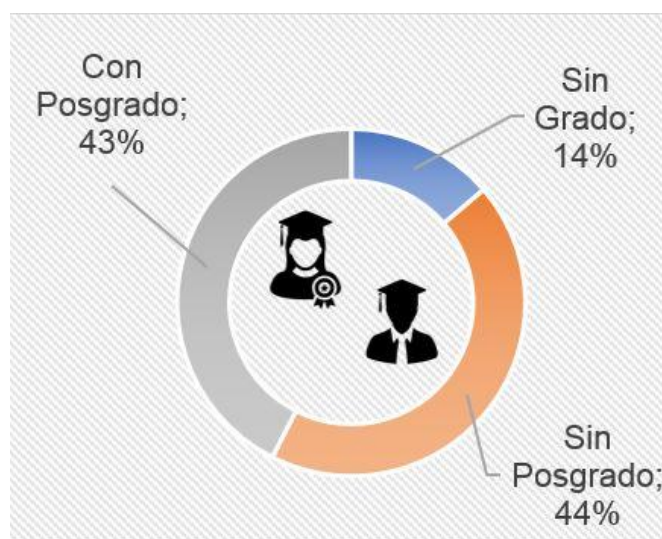
5.2 Sobre los colaboradores

5.2.1 Sobre el nivel educativo

En los equipos de trabajo que forman las distintas Direcciones Generales y Nacionales personal con título de grado y personal sin título de grado trabajan como pares y mancomunadamente, por lo que comparten las mismas experiencias de formación y desarrollo cuando éstas no son dirigidas a un trabajador en particular.

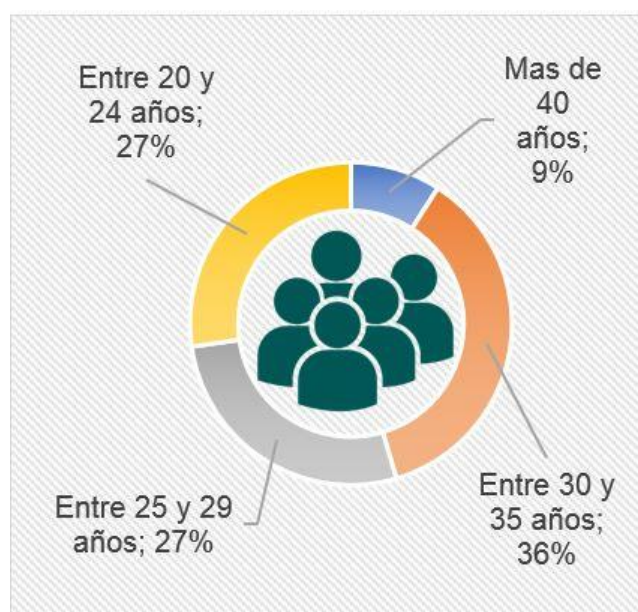
Vale la aclaración que todos los entrevistados, con título de grado o sin él, tienen cursados estudios de grado, en el gráfico que muestra los porcentajes de personal según nivel educativo, la etiqueta “Sin Grado” se refiere a que esas personas no cuentan con título de grado, pero pasaron por casas de altos estudios. Se trató agentes que actualmente están siguiendo una carrera o tienen sus estudios sin terminar con ánimo de seguir, o bien interrumpidos indefinidamente.

Gráfico 2. Porcentaje de colaboradores según nivel educativo.



Elaboración propia.

En el siguiente gráfico se presenta la composición por edad de los entrevistados que no poseen título de grado.

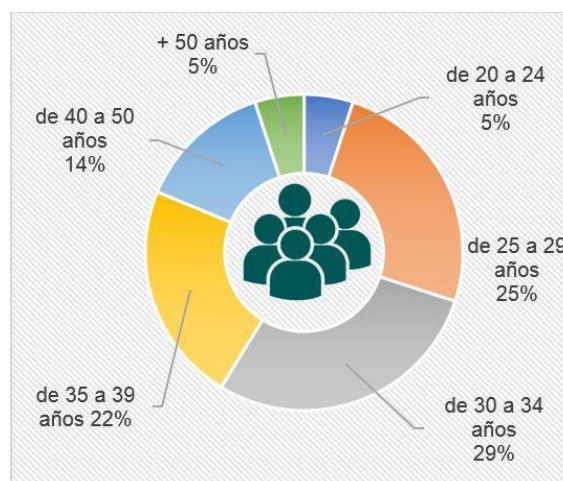
Gráfico 3. Porcentaje de entrevistados sin título de grado según rango de edades

Elaboración propia.

Tal y como se puede apreciar en el gráfico, el 55% de los entrevistados sin título de grado tiene menos de 29 años y se reconocen a sí mismos como actuales estudiantes avanzando en su carrera universitaria. En el caso de quienes tienen entre 30 y 35 años también reconocieron en su mayoría que pretendían terminar su carrera, pero no todos. Los mayores de 40 no pensaban en terminarla, mientras que no hubo entrevistados sin título de grado en el rango de edad que va de 36 años a 40, por eso es que en el gráfico no hay datos de ese rango.

5.2.2 Sobre los rangos etarios

El promedio de edad considerando todos los entrevistados (colaboradores y líderes) es de 34 años y de 32 si no consideramos líderes. Podemos encontrar edades de entre desde los 22 hasta alrededor de los 60 años. Para el análisis de la información de las entrevistas se consideraron rangos de edades que permitan sectorizar los entrevistados y así poder analizarlos de manera más simplificada. Estos rangos se pueden apreciar en el gráfico “Porcentaje de entrevistados según rango de edad”.

Gráfico 4. Porcentaje de entrevistados según rango de edad

Elaboración propia.

En el gráfico 12 están representados todos los colaboradores entrevistados, como se puede apreciar, más del 80% es menor a 40 años de edad, y el 30% menos de 30. Lo que indica una fuerte composición en los equipos de gente joven.

5.2.3 Formación e inducción

Respecto de la inducción de aquellos que se incorporan a la estructura y los equipos, según las respuestas de los entrevistados no existen formalidades para los ingresados, entre los líderes entrevistados hubo algunos comentarios al respecto, como por ejemplo:

“A los chicos nuevos les pasamos los powerpoints con presentaciones de los proyectos que hicimos para que vean cómo trabajamos y que vean más o menos qué hacemos. Después a medida que va trabajando se va acomodando. Los chicos ayudan mucho igual contándole cosas y acompañando. Viste que se llevan re bien”.

“A veces me doy cuenta que le damos trabajo o cosas para hacer a los nuevos y nunca les dijimos cómo hacemos eso o cómo tiene que hacer. Es que uno está con mil cosas y se le escapa. Pero lo corregimos rápido y lo ayudamos”.

Por otro lado, los colaboradores con menos de 6 meses de antigüedad en la gestión hicieron buenas referencias sobre sus equipos de trabajo, confirmando lo que se venía relevando respecto de la unidad de los equipos y su proactividad respecto del aprendizaje, no dijeron tener problemas para adaptarse a las tareas o los roles y destacaban que lo que mejor les resultaba era aprender de los compañeros, quienes estaban siempre bien predisuestos. Algunas frases que se rescatan al respecto son:

“Había mucho que revisar porque la Dirección tuvo varios proyectos en los que intervino y como me pasaron la carpeta compartida donde estaban los antecedentes me puse a revisarlos. Nadie me contó sobre ellos, pero yo fui preguntando y me fueron contando lo más bien de todo eso. [...] Mis tareas no son complicadas pero si tengo una duda o tengo que ir afinando algo le pregunto a los que hacen algo parecido a lo mío. Igual [el líder de la Dirección] no tiene drama tampoco en ayudar”.

“Nadie se sentó al lado mío a contarme cómo es el tema, de a poco me fueron contando lo que necesito para hacer lo mío, y voy preguntando sobre otros temas de nuestra Dirección y me cuentan”.

Ninguno nombró ni describió algo que se pareciera a un proceso formal de inducción. Todos comentaron algo similar, donde un compañero de equipo experimentado o el líder más cercano en términos jerárquicos (generalmente un Director General), le relata lo que el ingresado debe conocer sobre el equipo, las tareas y objetivos, con frecuencia facilitándole documentos y presentaciones, pero dejando todo el universo que rodea al equipo para que el nuevo colaborador lo explore en base a sus propias motivaciones e intereses. Una de las respuestas de estos colaboradores que ilustra la idea:

“No no, solo hablamos del trabajo y de lo que tengo que hacer. En ningún momento nadie me contó nada más sobre otra cosa. Me imagino que hay cosas del trabajo que no tienen que ver con los proyectos que te las vas aprendiendo con el tiempo”.

En ese “universo” no presentado formalmente al ingresante, se incluye: Estructura formal de la Secretaría y su lugar en el Ministerio; el rol de la Dirección en la que se incorporó como parte de la Secretaría; derechos y obligaciones como trabajador del Estado; obligaciones del funcionario público; asuntos relacionados con su remuneración y las distintos tipos de contratación que hay en su equipo o en la Secretaría o en el Ministerio; entre tantos otros.

Si bien se puede discutir si estos asuntos debieran ser parte de la formación del trabajador del Estado, sobre todo si se parte de la premisa de que no se trata estrictamente de su rol o de las tareas que el ingresado va a cumplir, es difícil negar que su conocimiento repercutirá en un mejor desempeño, ya que los aportes de un trabajador que conoce las metas y objetivos del organismo del que forma parte serán más valiosos que los de aquél que no conoce o no comprende cuál es el rol y el lugar que ocupa su equipo de trabajo.

5.2.4 La relación de los colaboradores con los líderes respecto de su formación y desarrollo

De las entrevistas surge que no hay problemas de comunicación ascendente en las distintas Direcciones en los casos donde hay planteos sobre necesidades de capacitación o problemas de aprendizaje. Fueron muy pocos los colaboradores que contestaron que cuando detectan que tienen una necesidad de aprendizaje concreta y la comunican ésta no es respondida de manera suficiente, en general, cuando los colaboradores se han encontrado en situaciones de ese estilo la respuesta de sus líderes fue satisfactoria y se buscó y facilitó una solución.

Algunos extractos de conversaciones citados con anterioridad sirven para este apartado, sin embargo los siguientes comentarios adicionales también ilustran esta idea:

“Cuando le pedimos a [el líder del equipo] que hagamos la capacitación de [manejo de software] se puso el asunto al hombro y se ocupó al 100%, eso estuvo bueno”.

“[...] no tiene problemas acá en que hagamos cursos afuera incluso si hay que salir temprano, siempre que le avisemos, obvio”.

“Una vez tuvimos un drama con un proyecto que no terminábamos de cerrar y nos consiguió un ingeniero que nos dio una charla acá que estuvo buenísima. La trajo sin que se lo pidamos”.

“Cuando le pedimos permiso para ir a congresos y eventos y no le gusta para nada, no le gusta la idea, le parece una pavada y una pérdida de tiempo. Hubo uno que le intentamos decir que estaba bueno y dijo ‘¿Tres horas? Bueno vean quienes van pero que dos se queden acá’ y terminó no yendo nadie para que no quede ninguno afuera”.

“Cada tanto sale el tema de que aparecen cursos y eventos, se lo planteamos, hace un par de preguntas sobre de qué se trata y no tiene dramas. Como que pregunta a ver de qué va por si nos estamos haciendo los loquitos jaja pero nunca tiene drama. Nos tiene confianza”.

Ahora bien, donde sí hubo comentarios respecto de cosas que podrían mejorar es en la detección de las necesidades de aprendizaje. Ya que, como se desarrolla más adelante, éstas surgen de las propias necesidades del colaborador en el mismo momento en que se encuentra con la carencia de aquello que tiene que aprender. Y esta situación está relacionada justamente con que los colaboradores no consideran que la formación y el desarrollo sea una cuestión trascendental o estratégica para sus líderes. Prácticamente todos entienden que sus líderes consideran que la formación y el desarrollo son importantes para el equipo, pero no notan que

se gestionen formalmente. Varias citas anteriores sirven para ilustrar este punto, pero las siguientes también resultan ilustrativas:

“Si nosotros no le decimos, acá capacitación no existe”.

“Entre nosotros nos arreglamos para aprender cosas y mejorar, [los líderes] no hacen comentarios sobre el tema, saben que entre nosotros nos arreglamos”.

“Desde que estoy en el equipo nunca vi que [el líder] se acerque a comentar algo que esté relacionado con mejorar al equipo o algún compañero”.

“No hablamos del tema, pero no creo que haga falta que hagamos planificación de esas cosas, si nosotros le decimos que necesitamos mejorar con algo o aprender alguna cosa le decimos y está todo bien”.

“Es un tema como tácito, no se toca nunca pero me imagino que está en la cabeza [del líder del equipo] de alguna manera. Como que no es importante porque acá estamos bien, es un equipo sólido”.

“...acá estamos constantemente haciendo alguna cosa nueva, cada mes o mes y medio aparece un proyecto nuevo y [el líder del equipo] nos pregunta si lo vamos a poder desarrollar o si necesitamos ayuda”.

La mayoría de los entrevistados no dice que sus líderes se preocupan y consideran estratégico al desarrollo y la capacitación. Sin embargo esto no significa que el asunto esté relegado o que se desestime, todos los entrevistados, salvo cuatro respondieron que tuvieron capacitaciones en más de una ocasión en el tiempo que llevan trabajando para el organismo y también todos ellos tuvieron capacitaciones en los últimos 12 meses, por lo que va más allá de la percepción: efectivamente sus líderes los capacitan y les proveen de actividades de formación. Pese a ello pareciera que no están dadas las formalidades para que los colaboradores consideren la formación y el desarrollo como parte de la agenda de sus líderes.

Los líderes entrevistados consideran la formación y el desarrollo como herramientas fundamentales de la gestión, a la vez que confirman que no hay planes de formación y desarrollo y no se los piensa a futuro más allá de lo que pueda aportar la Dirección de Desarrollo de Recursos Humanos del Ministerio con sus colaboraciones. Estas declaraciones se complementan a la percepción de sus colaboradores.

Algunas citas de líderes pueden servir para este punto, sin embargo sumo lo siguiente, también proveniente de las entrevistas con líderes:

“[...] es muy importante que los chicos vayan mejorando y tomen vuelo propio rápido, pero no tenemos un “plan” para eso, lo vamos manejando entre todos (refiriéndose a su equipo)”.

“Lo resolvemos sin ningún problema y rápido en cuanto surgen necesidades, no lo dejamos pasar ni demorar”, hablando sobre las necesidades de aprendizaje del equipo.

5.3 Las necesidades de aprendizaje de los colaboradores

Por la información relevada en todas las entrevistas, las necesidades de aprendizaje de los colaboradores se detectan con el propio transcurrir de los días y las tareas. Esto no representa para ninguno de los entrevistados algún tipo de dificultad, complicación o limitación en términos de consecución de metas y objetivos.

Por otro lado, los líderes no reconocen problemas relacionados con el desarrollo y la formación de los miembros de sus equipos, ya que cuando aparecen dificultades “se van solucionando” como si existiera una especie de autorregulación entre sus miembros. Aunque están atentos y dispuestos a intervenir en caso de que sea necesario, esta reacción no sucede hasta después que la solución se haya buscado dentro del propio equipo.

Al respecto, uno de los colaboradores entrevistados relató lo siguiente:

“[el líder del equipo] nos dice que veamos cómo se hace esto desde cero porque es importante entender de dónde sale. A veces parece una pérdida de tiempo, pero es verdad que después terminás encontrando soluciones gracias a que revolvés esas etapas del trabajo a las que no les prestamos atención, y [el líder] termina teniendo razón. Está bueno eso. Es como poder arreglar un aparato cuando se rompe porque lo anduviste desarmando y viendo cómo anda”.

Ese ejemplo fue el único comentario de colaborador que dejó entrever que al menos algún líder se adelanta a las necesidades de aprendizaje y formación.

Si bien esta forma de abordar la problemática deja librado al azar y a la improvisación todo lo relacionado con desarrollo y formación, se evitan problemas gracias a la alta capacidad y voluntad del personal y de los referentes de cada equipo para apoyar a los compañeros para que avancen en sus tareas.

En todos los colaboradores se percibió un alto grado de pertenencia al equipo y de compromiso con las funciones, metas y objetivos de éste. Como se decía, los líderes se apoyan en el funcionamiento y auto-regulación de sus equipos, como así también en el talento que muchos de sus integrantes demuestran, al punto que cuestiones de desarrollo y formación son delegadas en sus propios colaboradores. Esto por la confianza que genera el hecho de que estas necesidades se hayan visto satisfechas en el pasado sin mayor problema.

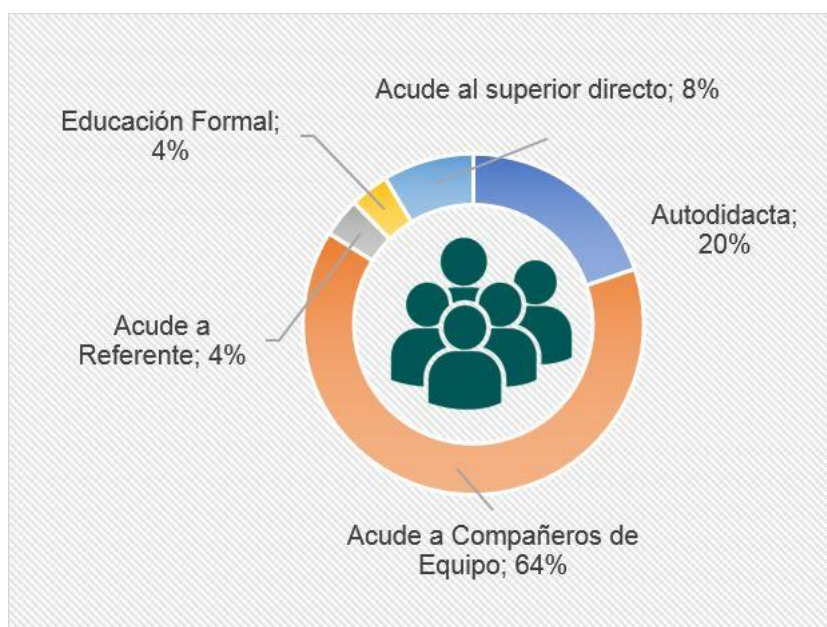
Ya se citaron colaboradores haciendo comentarios en esta línea, sin embargo, hubo mas ejemplos:

“Nosotros nos llevamos re bien, no hace falta que estén encima nuestro con esos temas [formación y desarrollo] saben que nos cubrimos entre nosotros y nos colaboramos un montón”.

“[...] igual no hace falta que se ocupe personalmente de cómo vamos aprendiendo o mejorando, sabe que entre nosotros nos ayudamos re bien”.

5.3.1 Cómo solucionan los colaboradores sus necesidades de aprendizaje

Gráfico 5. Cómo resuelve el colaborador sus necesidades de aprendizaje como porcentaje de entrevistados que eligen la opción



Elaboración propia.

Tal y como se presentó en la sección “*las necesidades de aprendizaje de los colaboradores*”, éstas son detectadas por ellos mismos con altísima frecuencia y son ellos mismos con sus compañeros los que tienden a resolverlo. En ese sentido, el 64% de los entrevistados dice capacitarse o desarrollarse con sus compañeros, las razones son variadas, pero las más frecuentes fueron que como sus los compañeros conocen las tareas que el colaborador desarrolla, también comprenden más acabadamente lo que necesita. Por otro lado, la inmediatez con la que se resuelve la necesidad es muy valorada, incluso en caso de prever que será necesario “complementar” con alguna otra metodología extra. Algunos ejemplos de citas al respecto:

“Yo prefiero toda la vida aprender con los chicos acá, ellos se copan y no hay ni un drama. Pasa todo el tiempo”.

“Ni ganas de empezar un curso de nada si lo puedo aprender acá con los chicos, encima que aprendo directamente con el laburo aprendo más rápido. En vez de ir un mes a un curso, capaz que en una semana acá es lo mismo”.

“En el curso de [software de diseño, dictado en las oficinas] yo venía después acá, agarraba el proyecto y terminaba de aprender usando lo del curso con los chicos acá”.

De hecho, cerca del 30% hizo aclaraciones respecto de que generalmente acudir a los compañeros es suficiente, pero en caso de no serlo, buscará al superior directo o a un referente de otro equipo de la misma Secretaría que pueda resolver la necesidad. Alrededor del 4% dice preferir, justamente, recurrir a referentes de otros equipos, los cuales se encuentran tanto en otras Direcciones o Subsecretarías como bien puede tratarse de referentes en temas relacionados con su rol o tareas y que formen parte de su propia Dirección⁴⁸ pero abocados a tareas y objetivos distintos.

Estos referentes pueden ser líderes de equipo de otras áreas, lo que dificultaría que se involucren en proceso de mentoría o similar por el solo hecho de la disponibilidad de tiempo. Cabe mencionar que no todos los líderes ven con beneplácito que sus colaboradores acudan a otras áreas en busca de apoyo para formación y desarrollo. La frase más reveladora sobre esto fue:

⁴⁸ Estos referentes son considerados, en el marco de este trabajo, como compañeros de equipo.

“...no le cabía ni medio que vayamos a ver a [referente uno de otra área] o a [referente dos de otra área], y si no le pregunto a ellos ¿A quién le voy a preguntar? Después fue aflojando y ahora no pasa nada, pero al principio se enojaba y te decía ¿Por qué fuiste a [otra área de la Secretaría] revisaste en internet antes? ¿Le preguntaste a tus compañeros?”.

Por otro lado, un 20% dijo acudir a sus propios métodos e intentar capacitarse por medio de investigaciones en internet, apoyándose en videos, foros y en sitios especializados. Ahora bien, el equivalente al 7% del total de entrevistados dijo que con su propia dedicación, sin la ayuda de nadie más, era suficiente para desarrollarse y formarse. El resto de los “autodidactas” que forman el 20% nombrado al principio de este párrafo, dijeron que con frecuencia no era suficiente, y en esos casos acuden a compañeros de equipo sin dudarlo.

Respecto de la educación formal, esto es, solicitar que se organice algún tipo de capacitación, ya sea en las propias oficinas o fuera de ellas, impartida por algún especialista o institución contratada *ah hoc*, es una elección que hace el 4% de los entrevistados. Debe añadirse que muchos que optan por otros métodos hicieron comentarios y contaron experiencias respecto de que no tienen la seguridad de que esta opción de “solicitar una capacitación” esté disponible. Interpretan premeditadamente que habrá impedimentos burocráticos o presupuestarios, incluso sin haber sido testigos o sin haber vivido una situación donde se haya negado una capacitación, problemática por la cual inquirí:

“Igual yo no sé si se puede pedir una capacitación, porque seguro que no hay plata ¿Quién la paga?”.

“En el 2016 pedimos una capacitación de [software], nos dijeron que iban a ver qué onda con eso y al final no pasó nada, asique, ¿Qué vas a andar pidiendo ahora? Seguro era por guita”.

De hecho, y más allá de pocos comentarios recolectados como los que acabo de citar, prácticamente todos los entrevistados tuvieron capacitaciones formales organizadas por las distintas Direcciones, y además ninguno de ellos comentó situaciones donde se haya negado o se haya intentado persuadir a los colaboradores para no organizar, desarrollar o solucionar de otra manera una situación que claramente requeriría de una capacitación formal. En todas las ocasiones en que los entrevistados solicitaron o fueron testigos de una solicitud de capacitación

formal a sus líderes, éstos intentaron satisfacer esa necesidad, con mayor o menor éxito, pero apoyando a sus colaboradores en esa situación.

5.3.2 Preferencias y experiencias de los colaboradores frente a la formación y el desarrollo

Ante la pregunta acerca de la metodología de formación más eficiente, el 67% respondió que si tuviera que elegir en igualdad de condiciones entre todas las metodologías de aprendizaje que tiene al alcance, elegiría formarse y desarrollarse directamente con los compañeros, respuesta en línea con el apartado anterior, donde se expuso que alrededor del 64% acude a los compañeros de trabajo. Entre otras razones se ha expuesto que las particularidades de las tareas y la experiencia y pericia que éstas requieren limitan las capacidades de la educación formal e incluso las colaboraciones de superiores, ya que la actividad diaria va requiriendo de nuevas ideas y de nuevas experiencias que hace difícil que se solucionen con metodologías ya utilizadas o ideas aplicadas en otros contextos, que es lo que generalmente se obtiene en la capacitación formal o desde la experiencia de los superiores, siempre en palabras de los entrevistados.

Además, desarrollarse y formarse con los compañeros de equipo le da cierta libertad a los colaboradores para ajustar el proceso de aprendizaje en cualquier momento, o bien para dudar y cuestionar conocimientos que le están siendo impartidos.

“Si lo vemos acá con [referente de un tema en el equipo] es mejor porque le puedo preguntar mil veces, y ya lo conozco, tenemos confianza, si me tiene que pegar un sopapo para que entienda lo hace jaja. En la facu me quedo con la duda y reviso después solo o capaz que ni reviso. Acá lo vemos en directo aplicando en el proyecto que estamos haciendo y todo. No tiene comparación”.

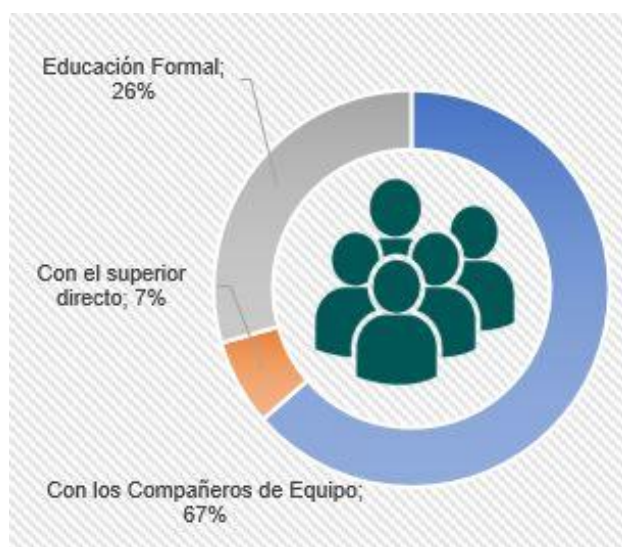
La capacitación con compañeros de equipo ofrece comodidades y libertades que difícilmente se encuentren en la educación formal. Tampoco encuentran la misma libertad con el superior directo, ya que, en caso de que exista la confianza y colaboración como para que tenga lugar un proceso de formación, siempre existen limitaciones en el colaborador que parten de la relación de poder propia del contrato psicológico, además, si la característica de “jefe formador” no es promovida por el propio líder, difícilmente surja desde los colaboradores.

“Con [el superior directo] no da, porque ¿qué va a pensar si le voy a pedir que me ayude?”

“No tengo la confianza para ir directo con [el superior directo], aparte, ¿qué va a pensar? Jaja!”

“Con [el superior directo] está todo bien y es re copado, pero si hay algo que no puedo resolver o me cuesta no le voy a ir a llevar un problema más, el tipo está a mil, lo chequeo acá con los pibes”

Grafico 6. Preferencias de metodologías de aprendizaje de los colaboradores



Elaboración propia.

Solo un 7% dijo preferir desarrollarse y aprender lo necesario directamente de sus superiores directos, todos quienes respondieron con esta opción se encontraban en dos equipos en particular, donde la principal tarea consiste en utilizar software de diseño y planificaciones de obras.

La educación formal, ya sea en la misma oficina de trabajo o en cursos y capacitaciones fuera del lugar de trabajo, fue elegida por el 26% de los entrevistados. Con frecuencia la elección venía acompañada del comentario “(es la opción) *si se trata de capacitación que me va a llevar muchas horas aprender o si es muy complejo de enseñar*”. En esta categoría entran las necesidades de aprendizaje relacionadas a herramientas de trabajo muy sofisticadas o temas que el agente deba abordar y que sean muy extensos de abarcar.

El 24% de quienes dijeron elegir la capacitación formal aclararon también que no les sería suficiente si no pudieran volcar lo aprendido con sus compañeros en su puesto de trabajo, en palabras de uno de los entrevistados: “*como si se tratara de un taller que forma parte del curso formal, donde entre todos aplicamos lo aprendido en nuestras tareas diarias*”.

Capítulo seis - Conclusiones

6.2 Conclusiones y análisis de resultados

La pregunta fundamental de esta investigación es *si existen políticas, procesos y herramientas que se utilicen en la Secretaría que propicien la formación y desarrollo de su personal especializado*. La respuesta es afirmativa, en base a las entrevistas a colaboradores; agentes con cargos jerárquicos (a quienes denominé líderes para simplificar la exposición del trabajo de campo); la Dirección de Desarrollo de Recursos Humanos y Fortalecimiento del Sistema Nacional de Capacitación de INAP. Sin embargo no son políticas, procesos y herramientas suficientes.

A continuación se utilizan las preguntas planteadas como disparador de la investigación para guiar el desarrollo de las conclusiones y verificar el cumplimiento de los objetivos del trabajo.

¿Hubo programas de formación y desarrollo que hayan podido ser aprovechados por la Secretaría de Planificación de Transporte desde su creación?

No se detectaron programas o planificación de desarrollo y formación formulados formalmente en la Secretaría de Planificación. En este sentido, se pudo constatar desde las entrevistas que hay un desaprovechamiento de las herramientas disponibles para fortalecer la formación y el desarrollo, desde las bases del Plan de Modernización mismo, sobre todo considerando sus objetivos en pos de la profesionalización de la planta hasta las posibilidades que representa la Dirección de Desarrollo de RRHH del Ministerio de Transporte. En efecto, ésta se ve limitada en el hecho de que necesita de la iniciativa de colaboración de los líderes de las jurisdicciones para poder detectar a tiempo y acabadamente las necesidades de capacitación, caso contrario no se aprovechan eficientemente las capacidades de ésta.

Como programa de formación y desarrollo se puede considerar el Plan Estratégico y los distintos Planes Anuales de Capacitación formulados por la Dirección de Desarrollo, los cuales incluyen a la Secretaría de Planificación de Transporte y la hacen partícipe. A partir de esa colaboración tuvieron lugar capacitaciones con buenas referencias y amplia participación de las Direcciones que comprenden la Secretaría.

¿Cuáles son las políticas y prácticas vigentes en relación a formación y desarrollo en la Secretaría de Planificación de Transporte?

En línea con la pregunta anterior, de las entrevistas con los líderes de la Secretaría surgió que en términos formales no hay políticas de formación y desarrollo. La falta de planificación de estas áreas de acción resulta en no considerar los desafíos futuros que se puedan presentar y no parece considerarse las necesidades surgidas de movimientos de carrera de los colaboradores.

Las etapas descritas desde la bibliografía de revisión del talento y plan de desarrollo no se evidenciaron en las entrevistas, a excepción de lo relacionado con la Dirección de Desarrollo, quienes realizan el Plan Anual de Capacitación que incluye a la Secretaría, pero sin otorgarle la profundidad que le corresponde al ser un Plan para todo el Ministerio.

El desarrollo del personal es un valor muy considerado en la organización y se toma como tal desde los altos niveles jerárquicos. Sin embargo los líderes de los distintos grupos de trabajo no contemplan en su agenda de gestión medidas o políticas relacionadas con formación y desarrollo. Alejado de lo que la bibliografía recomienda, no se realizan planes que guarden una visión de mediano y largo plazo, no se consideran las aptitudes de los diferentes colaboradores para reconocer “estrellas” o “empleados A” en términos de Hatum (2011) ni diferenciaciones o conciencia generacional para los abordajes de feedback y “coacheo”.

No es frecuente que los líderes consideren el mentoreo o “coacheo” como un rol, sólo sucede esporádicamente cuando no puede ser delegado, ya que, en base a lo que los mismos líderes han relatado, la preferencia es delegar el desarrollo y la formación en los propios compañeros de equipo y otros de otros equipos que sean referentes en temas particulares.

Los líderes son muy receptivos con los requerimientos de capacitaciones que hacen sus colaboradores y dicen priorizar la formación, muchos de ellos ubicándola entre los asuntos estratégicos para la Secretaría, sin embargo no se involucran en la detección de esas necesidades, reaccionando en los momentos en que se manifiestan y no hay evidencias, por lo recabado en las entrevistas, de que existan relaciones entre los líderes y sus colaboradores de feedback. Esto se concluye no solo porque los líderes delegan la formación en los propios equipos y se alejan del rol de coach, sino además porque los colaboradores eligen recurrir, en su gran mayoría y con mayor frecuencia, a sus compañeros y no buscan “coacheo” de sus líderes.

Las dificultades burocráticas y presupuestarias son un impedimento para generar políticas de incentivos que fomenten la motivación de los empleados a capacitarse, sin embargo los

entrevistados tuvieron capacitaciones en la organización y en su gran mayoría se muestran proactivos respecto de seguir desarrollando su carrera profesional relacionada con sus puestos y roles.

¿Existen indicadores de gestión respecto de formación y desarrollo?

No existen indicadores de gestión de formación y desarrollo, lo que se condice con que la Secretaría no cuenta con un departamento de RRHH que realice una gestión de talento que permita conocer las características de la plantilla en términos de desempeño y competencias.

La gestión de las personas (mas allá de lo administrativo) cae en responsabilidad de los líderes de cada área, quienes tienen sus propias políticas, métodos y estilos de gestión. Esta situación responde a la falta de un área de RRHH que brinde a los líderes las herramientas, el asesoramiento y el apoyo que faltan para esa gestión.

¿Qué características y capacidad tiene hoy la estructura organizacional de la Secretaría y aquella de la que forma parte (Ministerio, Poder Ejecutivo Nacional, etc) para dar respuesta a necesidades de desarrollo y formación de su personal especializado?

La Secretaría cuenta con la Dirección de Desarrollo del Ministerio de Transporte, una herramienta fundamental en términos de capacidad para dar respuestas, la cual ya ha demostrado estas capacidades asistiendo a la Secretaría en las necesidades de desarrollo y formación en varias oportunidades.

Sin embargo esta Dirección no puede tomar responsabilidades que son propias de la Secretaría. Aspectos analizados en la bibliografía como revisión de talento o relevamientos y medición de desempeño y competencias de los agentes deberían ser llevados adelante por la Secretaría, pero por lo relevado, ésta no tiene la capacidad profesional para afrontarlos.

¿Qué programas y/o políticas de formación y desarrollo se necesitan?

La Secretaría debiera lograr una visión que supere el corto plazo sobre formación y desarrollo y formalizar planes que estructuren esa visión en todas las líneas de autoridad.

De la investigación no surgió la evidencia de que existan relevamientos en la Secretaría que permitan conocer el talento con que se cuenta en la plantilla, en calidad y cantidad, este tipo de prácticas permitirían abrir paso a la toma de decisiones respecto de a quienes formar y en qué áreas de trabajo para cada equipo.

Se ha evidenciado la falta de gestión del conocimiento en la organización. Con mayor frecuencia las personas aprenden y se capacitan con los compañeros de equipo, y ese conocimiento nuevo, que muchas veces resulta clave para la organización por tratarse de soluciones a problemas recurrentes o nuevas prácticas más eficientes, no se formalizan de ninguna manera ni tampoco se difunden.

En esa misma línea, la integración de habilidades sobre la que desarrolla Heinz (2007) existe en la Secretaría de Planificación y en las entrevistas surge que los equipos aprenden, pero la organización no capitaliza lo aprendido, consecuentemente cuando los trabajadores formados se retiren se corre el riesgo de perder el conocimiento.

Un programa de inducción general, para todas las Direcciones de la Secretaría sería bien recibido por ingresantes, mejoraría los tiempos de adaptación además de que podría disminuir desconciertos o dudas del agente ingresado y ayudar a mejorar la productividad.

Un feedback personal y permanente con los ingresantes, tal y como sugiere la bibliografía consultada, potenciaría las capacidades del colaborador, estrecharía los lazos de confianza y podría mejorar indicadores de compromiso. Si bien el INAP tiene cursos *ad hoc*, son transversales a todas las jurisdicciones del Ministerio y se pierden las particularidades respecto de tareas y objetivos de cada una de ellas.

Por último de las entrevistas a colaboradores surge que éstos necesitan que los líderes asuman la responsabilidad de la gestión del talento ya que se delegan responsabilidades de mentoreo, comunicación y feedback al equipo y sus integrantes. Una mejora en las formas y métodos de comunicación, en el marco de la formación de los colaboradores, colaboraría con conocer las necesidades de capacitación y mentoreo que hoy se resuelven, con mayor frecuencia entre compañeros.

¿Cómo se detectan y priorizan las necesidades de formación y desarrollo del personal especializado de la Secretaría de Planificación?

Las necesidades de formación se detectan en el momento en que se manifiestan en forma de problema, y las prioridades están vinculadas a la urgencia de aquello que se resolverá con la capacitación pertinente. Sin embargo al no contar los líderes con una mirada de mediano y largo plazo es difícil hablar de detección y prioridades, se puede decir que éstas no existen ya que el foco está puesto en reaccionar sobre la necesidad desencadenada.

¿Cómo se procede con las nuevas incorporaciones y la formación del ingresado? ¿Hay mecanismos y preceptos definidos previamente? ¿Cómo se gestiona actualmente la inserción de los trabajadores en los equipos?

No hay ningún proceso formal de inducción en la Secretaría o en sus organismos, las nuevas incorporaciones son acompañadas por el referente de equipo, que puede ser su superior directo o no, en la mayoría de los casos no lo es. Éste, junto con el resto de los compañeros, serán quienes colaboren con la adaptación del ingresado a sus tareas y su rol. Esta situación es culturalmente aceptada tanto por los líderes como por los colaboradores.

¿Existen limitaciones para la implementación de acciones o programas de formación y desarrollo?

La principal limitación es la falta de planificación y de gestión del talento. Al no haber una visión de mediano-largo plazo no se contempla la implementación de acciones relacionadas a formación y desarrollo que trasciendan las capacitaciones aisladas y puntuales para resolver asuntos particulares.

Por otro lado, realizar capacitaciones en la Secretaría que requieran de inversiones y contratación de alguna institución ajena a la organización o de docentes presenta limitaciones de presupuesto (a menos que hayan sido planificadas un año antes de modo que estén contempladas de antemano en el presupuesto correspondiente) y por la burocracia necesaria para autorizarlas, sobre todo por los trámites de partidas presupuestarias y pagos.

También resulta una limitación no contar con un área de RRHH que apoye y asesore a los líderes para las implementaciones. Un área de RRHH aumentaría las probabilidades de éxito en implementaciones de programas relacionados con formación y desarrollo.

Reflexiones finales

La Secretaría de Planificación cuenta con una plantilla de personas talentosas y comprometidas con sus equipos de trabajo, mientras que el Estado, como marco de la organización donde se desempeñan y por mucho de lo relevado sobre éste a partir de la investigación, no contempla las mejores prácticas para potenciar esas características de los agentes. Lo expuesto respecto de las complicaciones en las contrataciones de los agentes, las trabas y demoras burocráticas para conseguir soluciones de capacitación y las incertidumbres propias de la gestión no incentivan una buena gestión del talento.

Con la confianza puesta en las capacidades profesionales y el talento de sus colaboradores, no hay planificación ni política formal de formación y desarrollo dentro de la Secretaría. En términos del modelo 70-20-10 surge del relevamiento que los colaboradores y los líderes tienen inclinación por las actividades y acciones que se relacionan con “el 70”, esto es, aquello que se aprende en el puesto de trabajo y con el entorno laboral más directo. Adicionalmente los compañeros con más experiencia o especialización en determinado tema pueden asumir el rol de *coach* que los líderes dejan vacante, lo representaría el “20” del modelo.

La Dirección de Desarrollo del Ministerio es la que aporta el contenido de buenas prácticas, aunque ese aporte lo realiza “desde afuera”, sin estar familiarizada con las particularidades y limitaciones de la Secretaría. Su injerencia solo tiene lugar con los equipos de trabajo con los que tiene contacto directo en los momentos en que releva necesidades, por lo que no logra una visión holística de toda la Secretaría.

Esta limitación en el alcance se potencia cuando el funcionario que se contacta con la Dirección de Desarrollo no hace partícipes del trabajo conjunto a todos los equipos y líderes que están comprendidos dentro de su estructura. Lo mismo sucede si las respuestas de los funcionarios a las preguntas de la Dirección de Desarrollo no son respondidas con la consciencia y el compromiso necesarios, ya que la Dirección no tiene mayor poder de indagación que las entrevistas que realiza y la encuesta anual para alimentar el Plan de Capacitación.

Sería deseable contar con un equipo de trabajo, en lo posible formado por profesionales de RRHH, que se ocupe de la gestión de políticas de formación y desarrollo para la Secretaría, ya que los líderes de los distintos equipos no tienen la capacidad, la experiencia ni el tiempo para planificar la formación de sus colaboradores. Una Dirección de Recursos Humanos con la capacidad de hacer las veces de nexo con la Dirección de Desarrollo del Ministerio sería una buena medida que claramente potenciaría las capacidades del personal contratado.

7.1 Futuras líneas de investigación

Sería interesante a futuro analizar las lógicas de poder y liderazgo en los distintos equipos de la Secretaría, y su incidencia en la formación y desarrollo de los colaboradores. Además también sería interesante investigar la relación entre los roles formales e informales de poder de líderes y colaboradores, que pueden ser una limitación o una potencialidad para la formación y desarrollo pero no fueron analizadas en esos términos en esta investigación.

También respecto de los líderes, esta investigación podría complementarse a futuro con otros estudios que se focalicen en los perfiles de los líderes y la formación que necesitarían para asumir un rol activo y profesional en la gestión de personas.

Otra línea futura de investigación relacionada podría ser investigar y analizar los aspectos de la cultura sobre los que se podría trabajar para impulsar la gestión del conocimiento.

Por último, un relevamiento en otras dependencias similares en otros Ministerios argentinos daría lugar a comparaciones que quizás puedan revelar aciertos, fracasos y buenas prácticas que pudieran ser replicadas. También la Secretaría de Modernización de Gobierno se podría consultar para conocer experiencias que pudieran resultar en propuestas de mejora en formación y desarrollo para la Secretaría de Planificación de Transporte.

Bibliografía

Autores

- ☑ Alberto Porto y Luciano Di Gresia. Portal de la Maestría en Finanzas Públicas, Provinciales y Municipales. Economía de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Granica. 2000.
<http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2018/05/28/tamano-del-sector-publico-argentino-1961-2016/>
- ☑ Alles, Martha. “Dirección estratégica de Recursos Humanos. Gestión por competencias”. Buenos Aires.
- ☑ Angel, p. y Amar, P. “Guía práctica del coaching”, Barcelona, Paidós. 2007.
- ☑ Argyris, Chris. “Cómo vencer las barreras organizativas”. Madrid: Díaz de Santos. 1993.
- ☑ Argyris, Chris. Conocimiento para la acción. Barcelona, Granica. 1999.
- ☑ Benevento, S., J. Campos, L. Campos, M. Campos y J. Frankel. “*Se profundizan los despidos y las acciones de amedrentamiento contra los trabajadores*”. Observatorio del Derecho Social de la CTA Autónoma, enero 2016.
- ☑ Bolivar, Antonio. “Los centros educativos como organizaciones que aprenden: una mirada crítica”. Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad de Granada (España) 2001.
- ☑ Blake, O.; Bronstein, D. y otros. “Diseño educativo”, Maccm, Buenos Aires. 2001.
- ☑ Cheese, Peter; Thomas, Robert; Craig, Elizabeth. “La Organización Basada en el Talento”. Ed. Pearson Educación. 2008.
- ☑ CIFRA (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina-CTA) Análisis del acuerdo de la Alianza Cambiemos con el FMI, julio 2018.
- ☑ Cross Jay. “Informal Learning: Rediscovering the Natural Pathways That Inspire Innovation and Performance”. Pfeiffer. 2006.
- ☑ Cutolo, Vicente O. (2004). Novísimo diccionario biográfico argentino (1930-1980). Elche. p. 428.
- ☑ Dale, Edgar. "Métodos de Enseñanza Audiovisual" Ed. Reverté S.A. México. 1964.
- ☑ Dale, Edgar. “Audiovisual Methods in Teaching” Revised edition. New York: The Dryden Press, 1954.
- ☑ Dale, Edgar, “Audiovisual Methods in Teaching”, 3rd ed., NY: Dryden Press, 1969.
- ☑ Diéguez, G. y Gasparin, J. (Abril de 2016) “*El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?*” Documento de Políticas Públicas / Análisis N°162. Buenos Aires: CIPPEC.

- ☑ Diéguez, Gonzalo y Gasparin, José. “*GPS del Estado: Radiografía de 2017-2018*”. CIPPEC Área de Estado y Gobierno, Programa de Gestión Pública. Buenos Aires, Julio 2018.
- ☑ Fernández Ana Laura y González Mariana L. (2019). “*Empleo público en Argentina: características y cambios entre 2003 y 2018*”. Pendiente de Publicación.
- ☑ Gabancho, Luis María et al. “Capital Humano, Una mirada crítica sobre un futuro complejo”. Buenos Aires. EDICON, 2010.
- ☑ Gargallo López, B.; Jiménez Rodríguez, M. A.; Martínez Hervás, N.; Giménez Beut, J. A. y Pérez Pérez, C. “Métodos centrados en el aprendizaje, implicación del alumno y percepción del contexto de aprendizaje en estudiantes universitarios”. *Learner-centered methods, student engagement and learning environment perception of university students*. 2017.
- ☑ Garone, Graciela. “Recursos humanos, área clave en la gestión de la empresa”, Garone et. al., dirección de Luis Van Morlegan. Buenos Aires, La Ley. 2016.
- ☑ Garvin, D. gestión del Conocimiento. Bilbao, Deusto HBR. 2000.
- ☑ Garvin D. “El aprendizaje en acción -Una guía para hacer funcionar una organización que aprenda”. Harvard Business School Press. 2000.
- ☑ Goleman, D. “Inteligencia emocional”. Kairós. Barcelona. 1996.
- ☑ Gore, E. “Conocimiento colectivo -la formación en el trabajo y la generación de capacidades colectivas”. Ed. Granica, Buenos Aires. 2003.
- ☑ Hatum, Andrés. “El futuro del talento”. Buenos Aires. Temas. 2011.
- ☑ Heinz, M. “La capacitación como recurso dinamizador del cambio organizacional”. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado. 2007.
- ☑ Iacoviello, M. y Chudnovsky, M. (2015). “*La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en américa latina*”. Corporación Andina de Fomento.
- ☑ ITEP, Informe Trimestral de Empleo Público Año 1 N° 2. Secretaría de Modernización, Presidencia de la Nación Argentina. 2019.
- ☑ Jaques, Eliott y Cason, Kathryn. “Human Capability”, Hall & Co. Publishers Ltd. Falls Church. 1994.
- ☑ Jericó, Pilar. “La nueva gestión del talento. Construyendo compromisos”. Prentice Hall. Madrid. 2008.
- ☑ Kirkpatrick, D. “Evaluation of training. R.L. Craig (Ed), *Training and development handbook: A Guide to human resource development*”. New York: Mc Graw Hill. 1976.
- ☑ Levy-Leboyer, Claude. “La gestión des compétences”. Les éditions d’organization. París. 1992.

- ✓ Lyle y Spencer Signe. “Competence at work, models for superior performance”. John Wiley & Sons, Estados Unidos. 1993.
- ✓ Nabhen, Rodolfo. “Gestión del Desempeño de las personas”. Buenos Aires. Edicon. 2016.
- ✓ Nabhen, Rodolfo. “Gestión del desempeño de personas: Un enfoque conceptual y práctico”. Buenos Aires. EDICON 2016.
- ✓ Nonaka, I. “Gestión del Conocimiento”. Bilbao, Deusto HBR. 2000.
- ✓ Oszlak, O (2014). “*Políticas públicas y capacidades estatales*” Revista Forjando, año III, número 5. Banco de la provincia de Buenos Aires
- ✓ Subramony, D., Molenda, M., Betrus, A., and Thalheimer, W. “The Mythical Retention Chart and the Corruption of Dale’s Cone of Experience”. *Educational Technology*, 2014.
- ✓ Subramony, D., Molenda, M., Betrus, A., and Thalheimer, W. Previous Attempts to Debunk the Mythical Retention Chart and Corrupted Dale’s Cone. 2014.
- ✓ Subramony, D., Molenda, M., Betrus, A., and Thalheimer, W. “The Good, the Bad, and the Ugly: A Bibliographic Essay on the Corrupted Cone”. *Educational Technology*. 2014.
- ✓ Subramony, D., Molenda, M., Betrus, A., and Thalheimer, W. “Timeline of the Mythical Retention Chart and Corrupted Dale’s Cone”. *Educational Technology*. 2014.
- ✓ Ulrich, Dave. “Recursos Humanos Champions”. Ed. Granica. 1997.
- ✓ Van Morlegan Luis et. al. “Capital Humano. Una mirada crítica sobre un futuro complejo”. Buenos Aires. EDICON, 2010.
- ✓ Deobold B. Van Dalen y William J. Meyer. "Manual de técnica de la investigación educacional. Ed. Paidós. 1981.
- ✓ Vázquez Manzini M. Gestión de los puentes entre equipos. Material producido para el programa sobre desarrollo de habilidades de gestión. Universidad de San Andrés, Bs. As. 2007.
- ✓ Whitmore, John. “Coaching for performance”, Londres. Nicholas Brealey Publishing. 2002

Normas

- ✓ Ley Nacional de Empleo 24013/1991 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/412/texact.htm>
- ✓ Decreto 92/1995 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/14467/norma.htm>
- ✓ Ley 23.697 de Emergencia Económica <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/15/norma.htm>
- ✓ Ley 24.156 Administración financiera y sistemas de control <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=554>

- ✓ Decreto 435/90 Reforma del Estado <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/2894/norma.htm>
- ✓ Decreto 434/2016 Plan de Modernización
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm>
- ✓ Decreto N°254/2015 Concursos y selección de personal
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257348/norma.htm>
- ✓ Decreto N°336/2016 Convenios con Universidades
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258519/norma.htm>
- ✓ Decreto 1184/2001 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/69034/norma.htm>
- ✓ Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164/1999
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm>
- ✓ Decreto 214/2006 Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114315/texact.htm>
- ✓ Decreto 1109/2017 Régimen de contrataciones, deroga Decreto 2345/2008
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305268/norma.htm>
- ✓ Decreto N° 8/2016 Modificación del Decreto 357/2002. Administración Pública Nacional. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257515/norma.htm>
- ✓ Decreto 632/2018 Administración Pública Nacional. Designaciones y contrataciones. Disposiciones. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312146/norma.htm>

Notas periodísticas

- ✓ La Nación (21/12/2015). “*Convalidar a los ñoquis es una falta de respeto con los empleados que sí trabajan*”. Consultado en <https://www.lanacion.com.ar/1856212-andres-ibarraconvalidar-a-los-noquis-es-una-falta-de-respeto-con-los-empleados-que-si-trabajan>
- ✓ La Nación (13/01/2016). “*Prat Gay habló de ‘grasa militante’ y desató la polémica en Twitter*”. Consultado en <https://www.lanacion.com.ar/1861924-prat-gay-hablo-de-grasamilitante-y-desato-la-polemica-en-twitter>

Anexos

ANEXO I – Formulario para relevamiento. Dirección de Desarrollo

INFORME DE ANÁLISIS DE NECESIDADES DE FORMACIÓN

Dirección Nacional de Desarrollo – Ministerio de Transporte

Instrumentos para la elaboración del Informe:

- Acciones y Responsabilidades Primarias según Estructura
- Análisis de perfiles
- Objetivos establecidos en la Encuesta de Caracterización de necesidades de formación
- Entrevista semi-estructurada

1. Resumen

ENTREVISTADAS/OS:
CARGO:
DIRECCIÓN:
CORREO ELECTRÓNICO:
FECHA DE ENTREVISTA:

a. Acciones y responsabilidades primarias

b. Análisis de perfiles:

c. Objetivos estratégicos (Encuesta de caracterización de necesidades de formación):

Objetivo 1 -

Conocimientos o habilidades requeridos –

Objetivo 2 -

Conocimientos o habilidades requeridos –

Objetivo 3 -

Conocimientos o habilidades requeridos –

d. Entrevista semi-estructurada

Nota metodológica:

1. Identifique qué tipo de perfiles posee en su equipo de trabajo e indique cantidad de agentes que forman parte de cada uno.

.....

.....

.....

.....

Teniendo en cuenta la composición de su equipo de trabajo,

- (a) ¿Hace cuánto tiempo se conformó y qué proyección ve en él para continuar desarrollándose en el ámbito de la Administración Pública?

.....

.....

.....

.....

- (b) ¿Qué porcentaje de personal histórico y de agentes nuevos –entendiendo a estos últimos como ingresantes en los últimos dos años- posee?

.....

.....

.....

.....

- (c) ¿Los agentes nuevos poseen en general experiencia en el sector público o privado?

.....
.....
.....
.....
(d) ¿Agregaría, quitaría o modificaría algún dato al respecto?

2. Respetto de los perfiles profesionales,

(a) ¿realizan tareas sustantivas dentro del área?

.....
.....
.....
(b) ¿qué nivel de competencia les otorgaría si tuviera que clasificarlos como juniors, seniors o semi seniors?

3. ¿Considera que la relación entre los perfiles profesionales, administrativos y operativos del área a su cargo, está equilibrada respecto de sus necesidades? Sí / No. ¿Por qué?

DETECCIÓN DE NECESIDADES SUSTANTIVAS

1. Para alcanzar los objetivos de gestión de su Unidad, con el personal que caracterizó en el paso anterior, ¿cuáles considera que son las capacidades o competencias claves que deberían fortalecer los agentes a través de la capacitación para cumplir con sus objetivos de gestión?

OBJETIVO ¿Para lograr qué?	COMPETENCIA ¿Qué debería saber hacer?	PERFIL ¿Para quienes?	PRIORIDAD (1«5) ¿Con qué prioridad?

DETECCIÓN DE NECESIDADES TRANSVERSALES

1. Indique en cuáles de estas áreas temáticas transversales considera que su equipo necesita formarse.

	¿CUÁLES?	PERFIL	PRIORIDAD
Administración Financiera			
Administración y servicios de oficina			
Atención al ciudadano			
Sistemas de Gestión de Calidad y Procesos			
Compras y Contrataciones del Estado			
Servicios de archivo, Mesa de entradas, notificaciones y despachos			
Comunicación Institucional y Protocolo			
Habilidades interpersonales			

Herramientas informáticas de oficina			
Actualización normativa			
Servicios generales y mantenimiento			
Tecnologías informáticas, programación y desarrollo de proyectos IT			
Administración y Políticas Públicas			
Modernización del Estado y Gobierno Abierto			

2. **¿Considera usted que alguno de sus colaboradores está en condiciones de llevar adelante tareas de formación? Ya sea enseñando o transmitiendo conocimientos a sus pares.**

.....

3. **¿Existen en el día a día de su gestión espacios de intercambio de conocimientos o de buenas prácticas al interior de su equipo? En caso afirmativo, ¿cuáles? En caso negativo, ¿querría recibir asistencia nuestra para diseñar instrumentos que permitan gestionar el conocimiento generado en ese espacio?**

.....

Observaciones

Aceptación de la propuesta. Soporte o acompañamiento a la entrevista. Interés.

Conformación del equipo. Antigüedad del área y sus integrantes. Puede individualizar o no.

Profesionalización, educación formal, sustantivos y administrativos / operativos.

Dinámicas de trabajo. Observaciones funcionales. Realiza evaluación del equipo o lo evita.

Características del trabajo y de la formación necesaria para el área. Interés en el desarrollo del personal.

Proyección del equipo. Nuevas propuestas.

Interés en el Programa ADP. Para él, para su equipo. Áreas temáticas.

Conclusiones orientadas a la capacitación

En términos de planificación, la Dirección de Desarrollo de RRHH concluye lo siguiente:

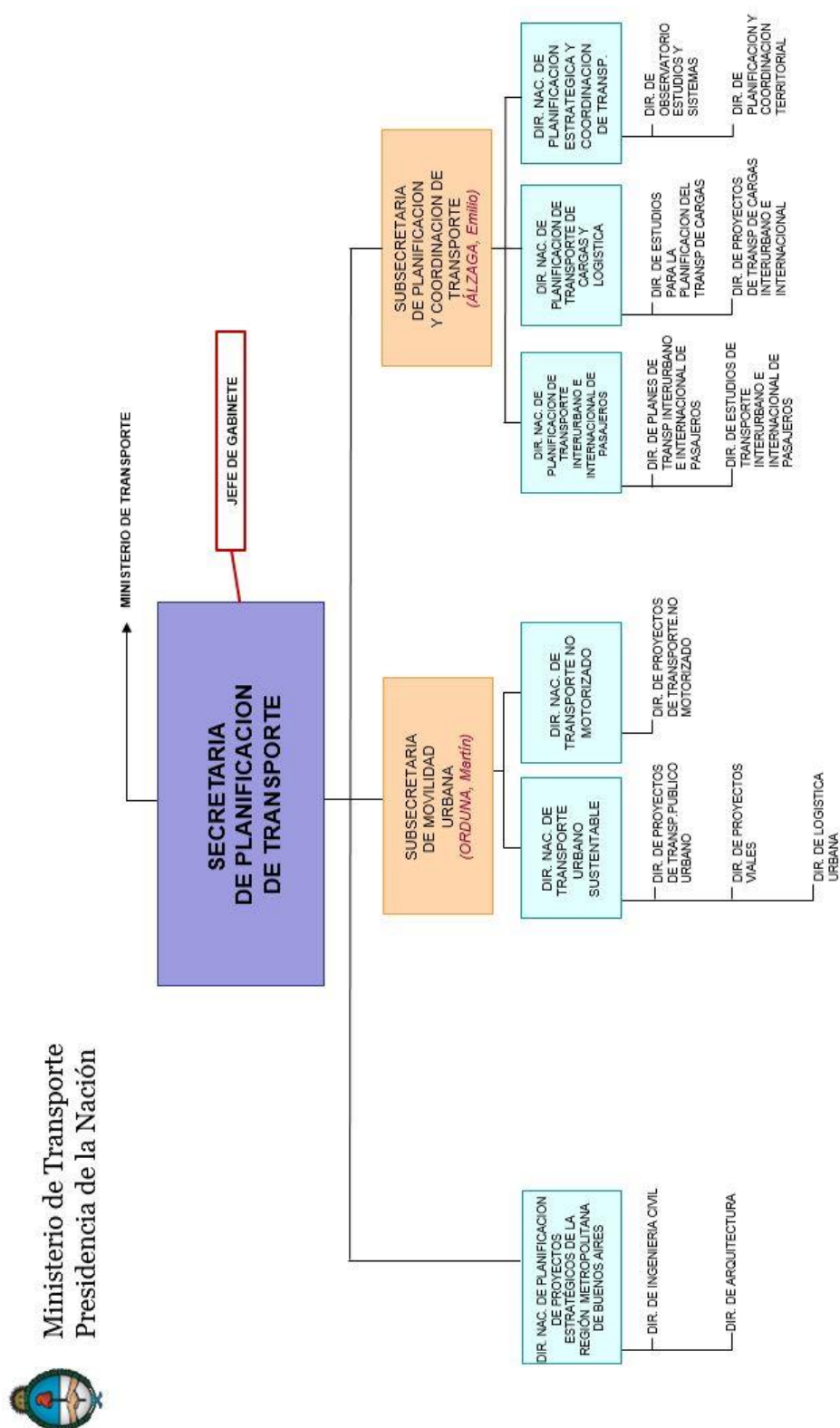
- Formación transversal. Si, no. Qué tipo. Para quiénes.
- Formación sustantiva. Se forman actualmente o no. Cómo. Quienes.
- Apoyo para la sistematización del proceso de enseñanza – aprendizaje. Gestión del conocimiento.

Conclusiones generales

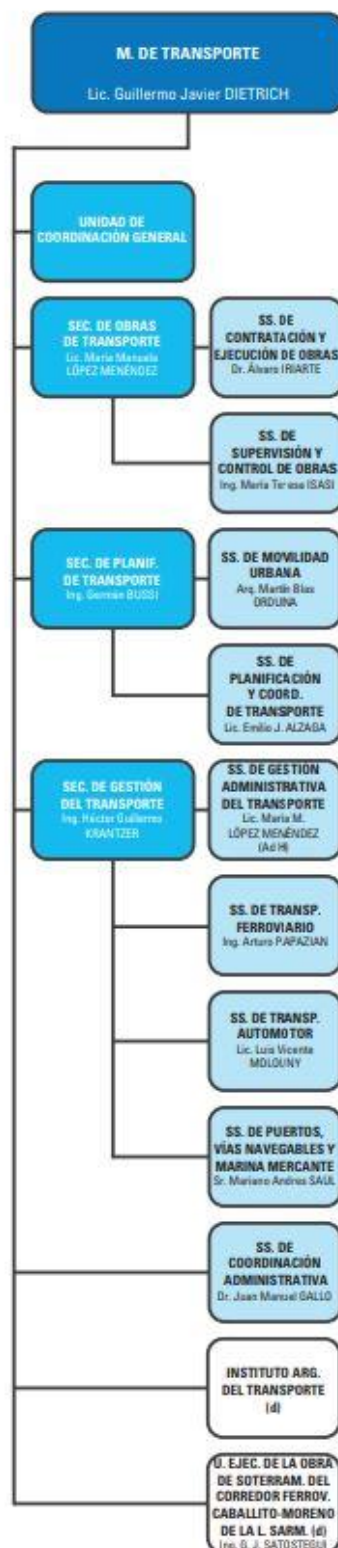
Respecto de las observaciones generales, podemos resaltar algunas ideas o realizar las siguientes inferencias:

- Equipo joven / viejo
- Transversal, técnico, político
- Son muchos, pocos

ANEXO II – Organigrama Secretaría de Planificación de Transporte



ANEXO III – Organigrama Ministerio de Transporte



ANEXO IV – El Universo del Empleo Público

Llamamos empleados públicos a los asalariados cuyo empleador es el Estado, en cualquiera de sus niveles: nacional, provincial o municipal. Los empleados públicos pueden desempeñarse en el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Administración Pública centralizada o descentralizada del Poder Ejecutivo, entidades autárquicas, empresas que sean total o parcialmente propiedad del Estado, bancos oficiales, organismos o entes previsionales del sector público y, en general, todo otro ente estatal cualquiera fuere su naturaleza. Se desempeñan, por lo tanto, en distintos sectores de actividad: Administración Pública y Defensa, Enseñanza, Salud, entre los principales (Fernández y González. 2017).

Quedan excluidos de esta definición aquellos que trabajan en empresas que son propiedad total o mayoritaria del Estado, por ejemplo: YPF, Aerolíneas Argentinas, AYSA, Correo Argentino, etc. En estos casos, los empleados son clasificados de acuerdo con el sector de actividad en el que se desempeñen, aunque en algunas estadísticas de empleo público son incluidos estos trabajadores, quedando librado a la interpretación del investigador o analista o bien dependiendo del objetivo de lo que se esté analizando en cada caso. Así, el universo de empleados públicos se restringe, en términos de definición de empleado público, a quienes se desempeñan en la Administración Pública; Defensa; Enseñanza y Salud públicas.

Las estadísticas sobre empleo público en nuestro país presentan importantes limitaciones, en especial cuando se toma en consideración la ausencia de publicación de datos estadísticos de carácter oficial, a esta complicación debe sumarse la dispersión y discontinuidad de las fuentes y la inexistencia de un organismo estatal encargado de la compilación y sistematización de los mismos para la construcción de información fidedigna. Este déficit estadístico dificulta significativamente un debate responsable y coherente en torno al empleo público (Dieguez y Gasparín. 2016).

La información pública disponible respecto de sus trabajadores es muy limitada y aquello publicado en internet es poco. Estadísticas oficiales sobre empleados que permitan generar información completa y confiable es difícil de encontrar, y tampoco hay un organismo estatal que tenga como misión u objetivo generar y publicar información relacionada con el talento en el sector público. Sin embargo algunos organismos, centros de investigación y universidades han investigado el tema en reiteradas ocasiones convirtiéndose en fuentes necesarias, pero la información no termina siendo del todo homogénea y se dificulta agruparla para su

procesamiento, o bien presenta discontinuidad o incompatibilidad en series de datos, lo que trae otras complicaciones para su interpretación.

Sin descarte de lo antedicho, en diciembre de 2018 el INAP, organismo sobre el que se desarrolla en el presente apartado, comenzó una publicación trimestral⁴⁹ sobre el personal del Sistema Público Nacional, sin contemplar los otros poderes del estado por fuera del Ejecutivo. Es elaborado por la Secretaría de Gobierno de Modernización, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y elaborado en base a datos de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP), la cual constituye la única fuente oficial de datos sobre el empleo público nacional.

El informe es positivamente llamativo en contenido, ya que no es habitual el análisis de información sobre el empleo público tal y como lo presenta, sin embargo siguen faltando aspectos por abarcar, sin ir más lejos no comprende a las empresas públicas o de participación del Estado ni tampoco hay un análisis del nivel educativo de los empleados. Sobre este último punto el último informe tiene la salvedad de que “se incluirá en futuros informes al personal de empresas y sociedades del Estado nacional y de universidades nacionales” (ITEP 2019), lo cual es un excelente indicador de que el informe se enriquecerá en siguientes publicaciones.

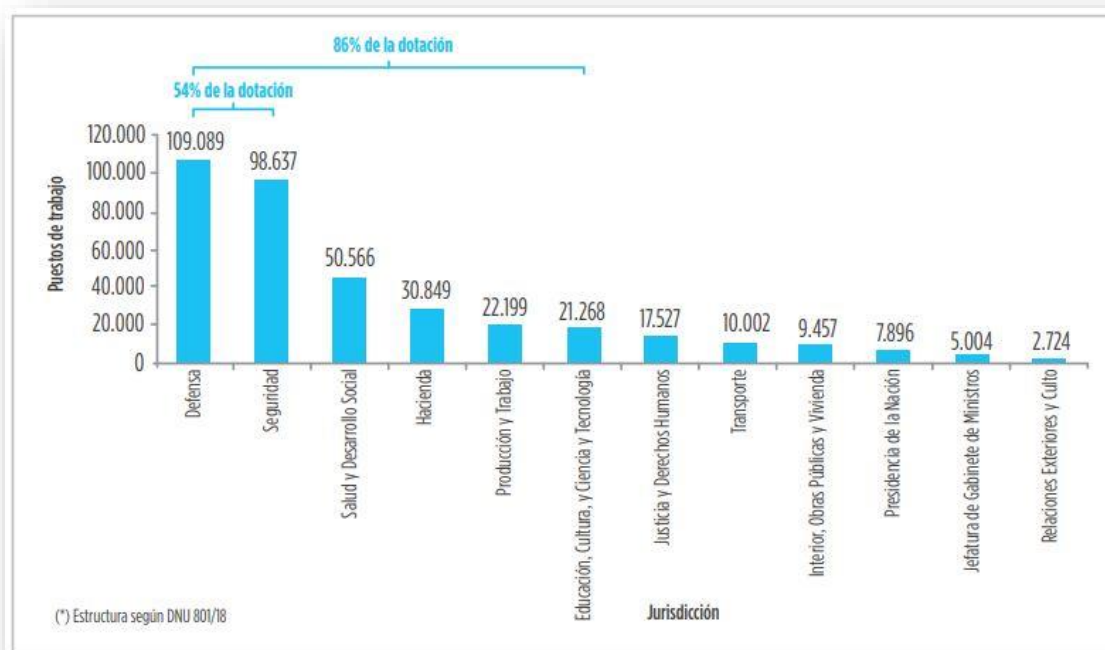
Si bien con la actual gestión del Poder Ejecutivo Nacional hubo cambios en la publicación de información y transparencia, aún es difícil hablar de estadísticas confiables, además continúa existiendo escasa evaluación del impacto de las políticas de gestión del empleo público, éstas se relacionan íntimamente con un manejo defectuoso de la información sobre la acción del Estado que incide directamente en la calidad de la rendición de cuentas y la confianza en los resultados de la gestión pública (Dieguez y Gasparin. 2016).

Empleo público nacional hoy

Según el ITEP citado antes, La administración nacional y los entes públicos⁵⁰ (incisos a y c, artículo 8, Ley 24.156) contaban en octubre de 2018 con 385.218 puestos de trabajo, habiéndose visto reducido 2 % respecto de junio, compuesto por una caída de 2,4% en puestos civiles y 1,7% en los no civiles.

⁴⁹ <https://www.argentina.gob.ar/inap/publicaciones>

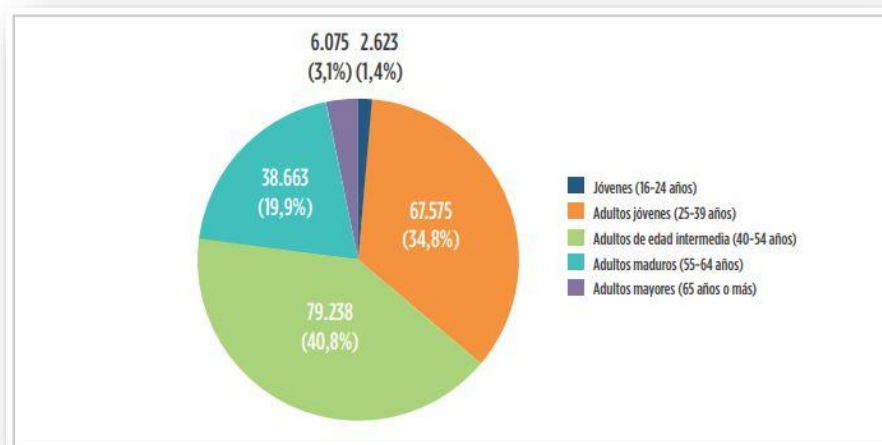
⁵⁰ Para el ITEP incluye a la administración central y los organismos descentralizados. La categoría entes públicos abarca organismos, como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) o PAMI y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA).

Gráfico 1. Puestos de trabajo de la administración nacional y los entes públicos según jurisdicción (Octubre de 2018)

Fuente ITEP.

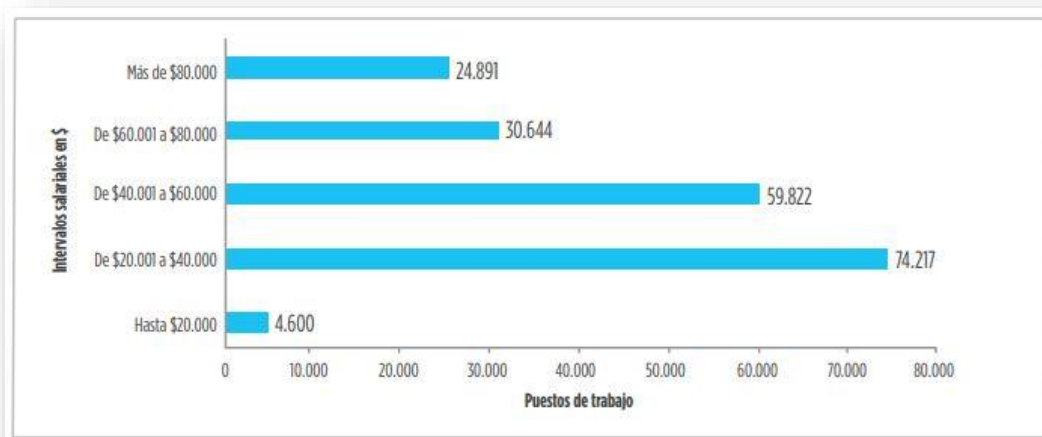
Las jurisdicciones con mayor cantidad de puestos continúan siendo los ministerios de Defensa y de Seguridad (con 109.089 y 98.637, respectivamente), los cuales sumados, reúnen el 54 % de la dotación total. Otras jurisdicciones con una importante plantilla (entre 20.000 y 55.000 puestos) son Salud y Desarrollo Social; Hacienda; Producción y Trabajo; Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología. Por lo tanto, estos 6 ministerios emplean a algo más del 85 % del personal

Respecto de la descripción sociodemográfica (en base a datos de junio 2018), se rescata del informe que existe un predominio de los adultos de edad intermedia, de 40 a 54 años, que ocupan el 40,8 % de los puestos civiles y que, junto con los adultos jóvenes, de 25 a 39 años, representan el 75 % de la dotación civil total. A su vez, la incidencia del colectivo de adultos maduros se mantiene en torno al 20 % y representan aún un porcentaje bajo tanto los adultos mayores, de 65 años o más, con un 3,1 % (Gráfico 2).

Gráfico 2. Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según rango etario (octubre de 2018)

Fuente ITEP.

El ITEP también incluye información sobre los salarios promedio, para la cual publican la información expuesta en el gráfico 3.

Gráfico 3. Puestos de trabajo según intervalos salariales (octubre de 2018)

Fuente ITEP

Estos datos de salario promedio nos permiten conocer los rangos de sueldos que tienen las personas que trabajan en el Estado Nacional, dato que no es menor para considerar particularmente la cuestión motivacional alrededor del concepto del salario en las organizaciones.

Empleo público Nacional. Antecedentes recientes

En primer lugar es indispensable comenzar con la información que presenta el último informe trimestral sobre empleo público nacional del INAP, allí presentan la serie que se puede ver en la Tabla 1.

Tabla 1. Cantidad de agentes total y según género (2009-2018)

Año	Agentes		
	Total	femenino	masculino
2009	79.246	38.109	41.137
2010	91.161	43.909	47.252
2011	97.600	47.262	50.338
2012	120.255	59.419	60.836
2013	129.047	63.792	65.255
2014	135.367	67.450	67.917
2015	144.178	72.219	71.959
2016	144.508	72.527	71.981
2017	140.629	70.617	70.012
2018	130.194	65.662	64.532
Total	1.212.185	600.966	611.219

Elaboración propia en base a datos ITEP.

De acuerdo a un relevamiento de CIPPEC, en diciembre de 2015, solamente para el sector público nacional existían más de 50 regímenes laborales diferentes coexistiendo entre sí y regulando los criterios de ingreso, carrera y compensaciones en los 18 ministerios, los 88 organismos descentralizados y las 51 empresas públicas (Dieguez y Gasparín. 2016).

Este es un ejemplo de que no hay homogeneidad respecto del marco normativo, lo que permite que coexistan diferentes tipos de contratos, además de permitir inequidades y situaciones laborales precarizadas en todos los niveles de gobierno.

Tabla 2. Total de ocupados y composición según categoría ocupacional. En cantidades

	2001	2010	T.a.a.v*
Total ocupados	10.913.187	18.643.267	6,1%
Asalariados (obreros o empleados)	7.654.629	13.376.235	6,4%
Sector público	2.313.793	3.726.886	5,4%
Nacional	n/d	958.329	
Provincial	n/d	1.914.727	
Municipal	n/d	853.829	
Sector privado	5.340.836	9.649.349	6,8%
Patrones	680.754	1.230.400	6,8%
Trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares	2.577.804	4.036.632	5,1%

Fuente CIPECC, en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 (INDEC).

*Tasa anual acumulativa de variación.

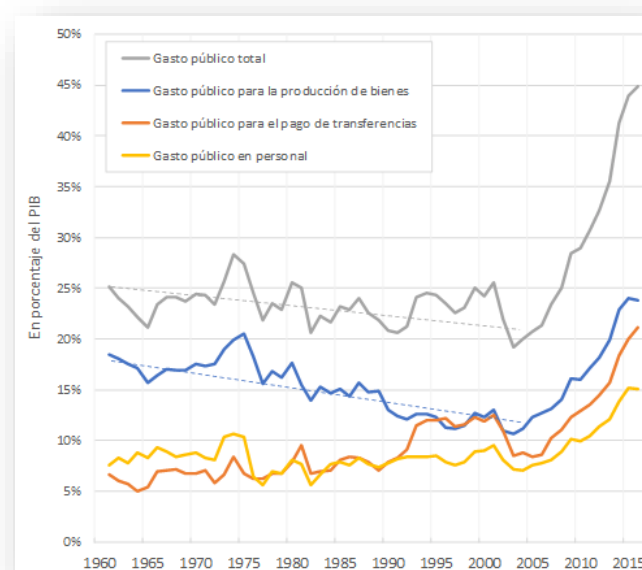
Los datos de los censos nacionales de población nos permiten tener una aproximación sobre el número de empleados públicos y su composición. En la tabla 2, extraída de Fernández y González (2017), se puede ver la composición según categoría ocupacional de los ocupados en

2010, y compararla con la que surge del Censo 2001. Los asalariados del sector público en 2010 llegaban a 3,7 millones, lo que equivale al 27,9% de los asalariados totales del país y el 20% de los ocupados. Para la evaluación de esta magnitud, debe tenerse en consideración que se incluyen entre los asalariados del sector público tanto a quienes se desempeñan en las administraciones de niveles nacional, provincial y municipal como a los empleados de los poderes Legislativo y Judicial de las mismas jurisdicciones, los miembros de las fuerzas de Seguridad y Defensa, los empleados de los servicios de Enseñanza y de Salud Pública, etc.

Del total de asalariados del sector público, sólo un cuarto de ellos aproximadamente se desempeñaba en 2010 en el ámbito nacional. El 51,4% trabajaba en el empleo provincial y el 22,9% restante en el nivel municipal. Esta concentración del empleo en provincias y municipios es consistente con el hecho de que la mayor parte de los servicios de Educación, Salud y Seguridad se encuentran en cabeza de estos niveles gubernamentales.

Respecto del gasto que significa el empleo público, en el gráfico 4 se presenta la evolución de cuatro indicadores de tamaño del sector público, el gasto público total corresponde al gasto primario, sin intereses, incluyendo Sector Público Nacional, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipalidades.

Gráfico 4. Evolución de indicadores alternativos de tamaño del sector público (incluyendo Sector Público Nacional, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipalidades)



Fuente Porto y Gresia (2018). Elaborado en base a datos de Oficina Nacional de Presupuesto (2004) y actualización en base a datos de la Secretaría de Hacienda 2005-2016.

Dicho gráfico, permite apreciar el volumen del gasto en personal del Estado en función de su comparación con el PBI y también con otros indicadores del tamaño del sector público. Entre 1961 y 2005 la participación del gasto en producción de bienes públicos disminuye y la de los gastos en personal se mantiene constante, siendo creciente la de las transferencias, hasta el

quinquenio 2005-2010 donde la tendencia cambia de constante a alcista. Que se mantenga constante puede ser indicador de que el empleo público no está sobredimensionado o bien de que existen serias dificultades para sanearlo en caso de que sí lo esté.

En los diez años que pasan entre 2006 y 2016 el gasto total tiene un crecimiento de 110,8%, alimentado particularmente por las transferencias que registraron un aumento de 145,3%, mientras que los gastos en personal aumentaron 93,6%, siempre analizados en términos de porcentaje de PBI, es decir que, en una interpretación apresurada, el gasto en personal sigue la tendencia a la suba del gasto público total pero no cuando éste se presenta a la baja.

Justamente para el año 2016 los trabajadores públicos representaban cerca del 18% de los ocupados en Argentina⁵¹, cerca de 3,9 millones de personas. Con estas cifras superaba el promedio observado en América Latina y se situaba solo por debajo de Venezuela en la región, aunque por debajo de países desarrollados como Francia y Canadá (Dieguez y Gasparin. 2016). De esta porción del total de ocupados argentinos el 80% trabaja en las estructuras estatales de las provincias y municipios, así, el sector nacional explica un tercio del empleo público total, panorama que responde a un proceso de descentralización de las funciones estatales que empezara en la década de 1970 pese profundizara en los noventa.

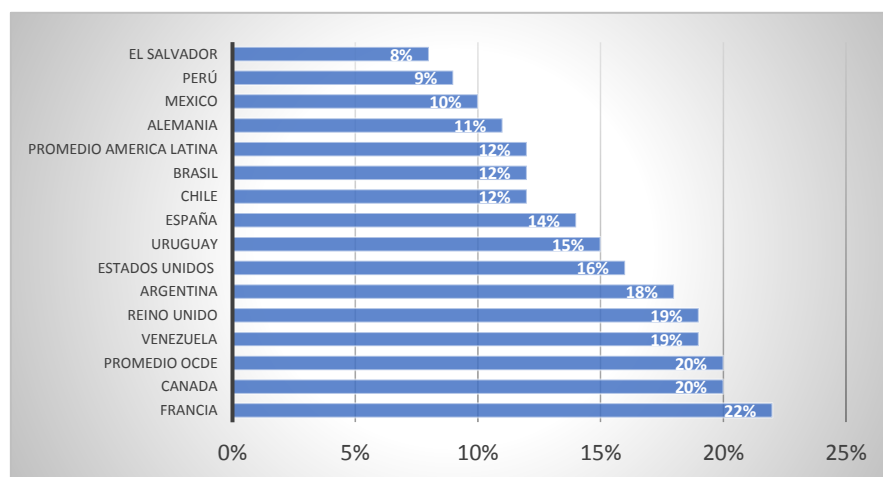
Entre 2001 y 2014 la cantidad de empleados públicos creció alrededor de un 70%, donde el empleo público provincial explica el 51% de ese aumento, y los locales participaron con el 32% y el nacional con 17%.

La mayoría de estos nuevos empleos públicos se materializaron en los sectores de administración pública, educación y seguridad, solo un tercio de los empleados públicos realizan tareas administrativas.

Este crecimiento de la estructura del sector público a nivel nacional fue acompañado de una expansión en sus fronteras de funcionamiento. Entre 2003 y 2015 se crearon 6 nuevos ministerios, 21 organismos descentralizados, 20 nuevas universidades y 8 empresas estatales. Emblemas de estos cambios, y a modo de ejemplos, se puede nombrar la re-estatización de YPF, Aerolíneas Argentinas y Aguas Argentinas. Este panorama llevó el gasto público total, contemplando los tres niveles de gobierno, por encima del 40% del producto bruto interno (PBI) en 2016.

⁵¹ INDEC 2016

Gráfico 5. Empleo público como porcentaje del empleo total para países y años seleccionados



Fuente CIPPEC. Dieguez y Gasparín. 2016

Según el trabajo citado de Diéguez y Gasparín, en perspectiva comparada, el peso del empleo público respecto del total de empleados en Argentina en 2015 superaba el promedio de América Latina que se posicionaba con 12%, sin embargo se encontraba dentro del margen que presentan otros países con amplias prestaciones de servicios públicos como Francia y Canadá. En el gráfico 5 se puede apreciar la heterogeneidad de los resultados, tanto entre los países de América Latina como entre los países desarrollados.

En el caso de América Latina, las políticas implementadas a fines de los ochenta y durante los noventa promovieron una reducción del peso del empleo público, mientras que en los 2000 se experimentó una leve recuperación, que no logró retornar a los niveles previos de empleo público. En otras palabras, en los países latinoamericanos no se observa una reversión a los valores medios registrados en los ochenta (Oszlak, 2014 Iacoviello 2015 a través de Dieguez y Gasparin. 2016).

En el caso de los países desarrollados, los procesos de reforma del Estado ocurrieron a fines de los setenta e inicios de la década del ochenta y trajeron consigo una caída en la participación del empleo público sobre el total, pero el inicio del nuevo milenio registró un crecimiento. A partir de la crisis global de 2008, algunos países mantuvieron constantes los valores de empleo público mientras que otros los redujeron (Evans y Heller 2013 a través de Dieguez y Gasparin. 2016).

Gráfico 6. Evolución del empleo público por nivel de gobierno, en millones de personas (2010-2014)



Elaboración propia. Fuente CIPECC. Datos Ministerio de Economía (2015) e INDEC (2015).

Volviendo al caso argentino, entre 2010 y 2014 ingresaron al Estado 635.000 nuevos empleados públicos, de los que el 48% ingresó al Estado provincial, el 25% al municipal y el 27% hizo lo propio en el sistema público nacional, y fue justamente este último el que registró el mayor crecimiento en la cantidad de empleados públicos, ya que incorporó 170.131 nuevos agentes, representando un incremento del 29% en el período analizado. Independientemente de ello el Estado Nacional emplea dos de cada 10 empleados estatales, mientras que las provincias y municipios contribuyen con el 56% y 25% respectivamente (19% para sistema Nacional)⁵².

Evolución del empleo público nacional a partir de la actual gestión nacional

A fines de 2015 se inició un proceso de despidos y finalización de contratos en distintas áreas de la administración pública nacional, provincial y municipal. Los fundamentos para este proceso no estaban debidamente estudiados o bien no provenían de información estadística que permitiera concluir con decisiones de esta índole. Distintas apariciones en medios de comunicación dan paso a interpretaciones que las desvinculaciones respondían netamente a cuestiones del orden político. De hecho el propio procedimiento de despidos pone en cuestionamiento este discurso, ya que no fue consecuencia de un proceso de investigación que buscase identificar si algún trabajador no se presentaba a su puesto de trabajo, sino que en todos los casos las cesantías se produjeron “sin causa”, sin expresar existencia de razones de incumplimiento de tareas (Fernández y González. 2019).

El resultado final de este proceso fue prácticamente un recambio de personal en lugar de una disminución del empleo público total en términos netos, considerando todos los niveles de

⁵² Fuente CIPPEC. Datos de 2014 en base a de Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, INDEC y Superintendencia de entidades financieras y bancarias

gobierno, ya que la nueva administración contrató un número mayor de nuevos empleados. Entre 2015 y 2018 los asalariados del sector público crecieron a una tasa anual acumulativa de 1,4%. Cabe resaltar que el crecimiento en el número de asalariados del sector público fue decreciente entre 2016 y 2018, con un aumento de sólo 0,6% en este último año, coincidiendo con el año de mayor ajuste fiscal (Fernández y González. 2019).

A pesar de tratarse de bajas tasas de crecimiento, el empleo registrado en el sector público se incrementó como proporción del empleo total, como consecuencia del mal desempeño del empleo en el sector privado. En 2018 alcanzó el 33,6% del empleo asalariado registrado total, el valor más elevado desde mediados de la década de 1990.

A fines de 2017, diversos medios de prensa difundieron información relativa a un informe del Ministerio de Modernización sobre “dotaciones óptimas de personal”, en el cual se estableció la necesidad de reducir la planta de trabajadores públicos en algo más de 19.000 a nivel nacional, detallando el recorte en cada área⁵³ (Fernández y González. 2019).

Estas mismas investigadoras observan que el reflejo de estas intenciones puede analizarse más específicamente a partir de la consideración del número de empleados del Poder Ejecutivo Nacional, exclusivamente. En este caso, el panorama resulta restrictivo para el empleo público, ya que entre el tercer trimestre de 2015 y el mismo período de 2017 se observa una caída del 1,7% (excluyendo al personal militar y de seguridad), mientras que sí se incluye el año 2018 en el análisis, la cantidad de empleados del Poder Ejecutivo Nacional es apenas 0,3% menor que antes del cambio de gobierno. “Es decir que el discurso y la voluntad de ajuste tuvo mayores consecuencias concretas a nivel del Poder Ejecutivo Nacional que en el conjunto del empleo público en todos sus niveles” (Fernández y González. 2019).

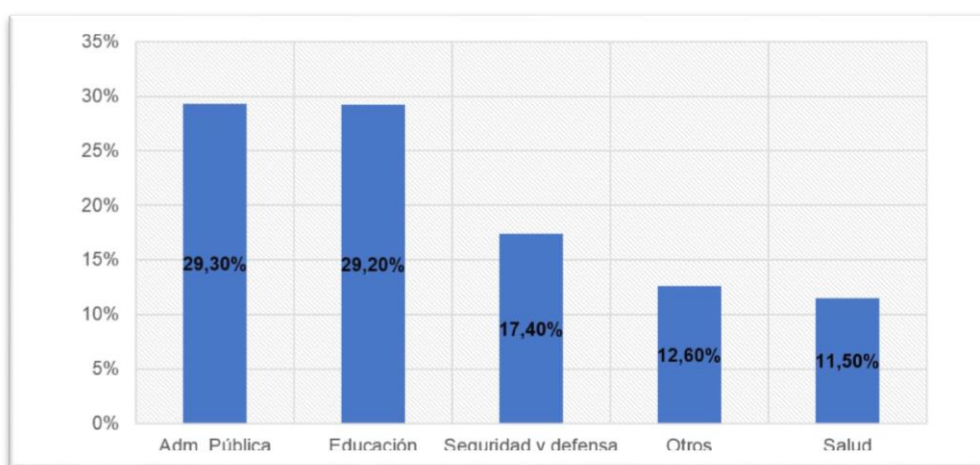
Estructura del Sistema Público Nacional y perfiles de los empleados públicos nacionales

Para analizar los perfiles de los trabajadores que integran el Estado se puede comenzar identificando las tareas en distintos sectores a saber: administración pública, educación, seguridad y defensa, y salud. El primero comprende a los servicios de la administración pública

⁵³ Ver, por ejemplo, el diario El Cronista “El Ejecutivo identificó al menos unos 17.000 puestos “superfluos”, 07/12/2019 (<https://www.cronista.com/economiapolitica/El-Ejecutivo-identifico-al-menosunos-17.000-puestos-superfluos-20171207-0020.html>) y el portal El Cohete a la Luna “El plan de dotaciones óptimas del FMI” (<https://www.elcohetelaluna.com/la-dotacion-optima-del-fmi/>)

y prestación pública de servicios a la comunidad y educación incluye a la enseñanza inicial y primaria, secundaria y superior. Seguridad y defensa, por otro lado, comprende a los servicios de seguridad pública (fuerzas armadas, policías, etc.) y el personal civil de las fuerzas de seguridad, mientras que salud representa a los servicios de hospitales públicos. En el gráfico 7 el concepto “otros” incluye el personal que desempeña actividades como intermediación financiera, servicios de seguridad social obligatoria, investigación y desarrollo, captación, tratamiento y suministro de agua, cuya participación es relativamente baja en el universo total del empleo público.

Gráfico 7. Composición del empleo público según tipo de ocupación, 2014



Elaboración propia. Fuente CIPPEC, datos INDEC 2015

En 2016, cerca de 1,15 millón de personas trabajan en la administración pública (29%) en todos los niveles de gobierno; 1,14 millón de trabajadores desarrollan tareas en el sector educativo (29%), mientras que 680.000 empleados públicos se concentran dentro la órbita de la seguridad y defensa (17%). Finalmente, otros 450.000 agentes estatales (11%) trabajan en el área de salud. Esto significa que solo tres de cada diez empleados públicos realizan tareas administrativas (Dieguez y Gasparin. 2016). La administración pública, la seguridad y la educación explican la mayor parte de la creación de empleos públicos en el quinquenio previo a 2015.

Cabe mencionar que no hay estadísticas o registros públicos que den cuenta de fortalecimientos de mecanismos de reclutamiento de personal en este período y tampoco se encuentran sobre medidas relacionadas a selección de personal. Los mecanismos de

reclutamiento y selección no son homogéneos y responden a necesidades propias de cada partición administrativa en particular (Dirección Nacional, Subsecretaría, Secretaría, etc.).

Tabla 3. Tasa anual acumulativa de variación de los ocupados en el Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del Sector Público Nacional no Financiero por agrupamientos escalafonarios (terceros trimestres). 2003-2018.

Escalafón	Tasa de crecimiento anual acumulativa (%)			Composición excluyendo personal militar y de seguridad (%)		
	2003 - 2015	2003 - 2018	2015 - 2018	2003	2015	2018
Organismos reguladores	2,0%	1,0%	-3,8%	0,9%	0,7%	0,6%
contratados por tiempo determinado	13,5%	10,0%	-2,2%	14,5%	36,9%	34,5%
Planta transitoria Ley Marco	49,7%	42,3%	1,6%	2,0%	87,9%	99,5%
Locación de servicio y obra	-4,7%	-23,2%	-67,1%	98,0%	12,1%	0,5%
Convencionados	2,7%	1,6%	-3,1%	25,6%	19,7%	18,5%
Escalafones científicos y Técnicos	5,4%	4,6%	0,8%	11,1%	12,0%	12,5%
SINEP (planta permanente)	-0,8%	-1,0%	-1,8%	22,3%	11,5%	11,0%
Militar y de Seguridad	2,7%	1,5%	-1,9%	n/c		n/c
Personal civil de las FFAA	-0,3%	-1,2%	-5,3%	18,9%	10,5%	9,0%
Resto	5,7%	9,0%	20,8%	6,7%	8,7%	13,8%
TOTAL	3,6%	2,5%	-1,0%	n/c	n/c	n/c
TOTAL sin militar y seguridad	4,7%	3,8%	-0,1%	100%	100%	100%

Elaboración propia en base a misma tabla de Fernández y Gonzáles (2019), datos Boletín Oficial.

Con el gobierno de la actual gestión (2015-2019) se sostuvo el crecimiento de la estructura del Estado Nacional que vio ampliada su frontera de funcionamiento incorporando roles, actividades y actores de regulación, manteniendo estable el número de organismos pero aumentando el tamaño del gabinete, en 2015 se ubicó entre los más numerosos de América Latina alcanzando su máximo histórico (Gasparín y Dieguez. 2018), este aumento se ve reflejado en la estructura formal con mayor número de Secretarías, Subsecretarías y Direcciones Nacionales y Generales, y no de manera significativa en organismos descentralizados, universidades públicas o empresas y sociedades del Estado. Ese aumento en la estructura de la administración central (Ministerios, Secretarías, etc.), responde a una estrategia de mayor división del trabajo y responsabilidades, particularmente en aquellas dependencias vinculadas al área económica. Este gabinete presidencial de mayor tamaño en los niveles de secretarías y subsecretarías elevó el número total a 85 y 207 respectivamente, lo que representó un incremento del orden del 25% del universo de cargos políticos (Autoridades Superiores) entre 2015 y 2017. También se crearon 121 nuevas direcciones nacionales y 16 direcciones generales,

y la Alta Dirección Pública⁵⁴ pasó de estar compuesta por 432 directivos a estar compuesta por 569.

Los cargos extraescalafonarios aumentaron considerablemente con la actual gestión en sus comienzos, entre 2015 y 2017 se crearon 1049 cargos en toda la administración pública nacional, representando un crecimiento de 50% (Gasparín y Dieguez. 2018). Esos cargos estuvieron concentrados en la Jefatura de Gabinete de Ministros, que explicaba el 31% del aumento y en Presidencia con el 22%, mientras que el ministerio de modernización concentró el 11%, el resto estaba repartido en el otras dependencias con porcentajes mucho menores. Como expongo en otro apartado, estos cargos fueron dados de baja mediante Decreto en el marco del convenio de préstamo con el Fondo Monetario Internacional y discursos de austeridad estatal.

Resulta de importancia poner énfasis en las capacidades del personal de la Alta Dirección Pública para superar los desafíos de coordinar una estructura estatal más grande, en ese sentido Gasparín y Dieguez, en su informe de CIPPEC de 2018 “GPS del Estado: radiografía de 2017-2018” comentan:

“Hubo en esta gestión esfuerzos en la planificación de los recursos humanos (tales como la integración de los sistemas de administración de recursos humanos y los controles de presentismo), pero los avances en la gestión del rendimiento y desarrollo del empleo público han sido escasos. El porcentaje de directivos públicos que cumplía con los requisitos exigidos por la norma para el acceso a cargos jerárquicos se redujo de 32% a 18% entre 2015 y 2017. Asimismo, mientras que en 2015 el 72% del total de personas que componían la Alta Dirección Pública eran profesionales, en 2017 esta participación cayó al 66%.”

⁵⁴ Se consideran a los directores nacionales y generales de la administración central. Estos últimos, representan los máximos niveles jerárquicos de la ADP y, en particular, aquellos cargos responsables de gestionar simultáneamente estratégica y operativamente las políticas públicas.

Tabla 4. Ocupados en el Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del Sector Público Nacional no Financiero por agrupamientos escalafonarios según género y nivel educativo. Segundos trimestres. 2003-2018.

Escalafón	II - 2003					
	Varones	Mujeres	Primario	Secundario	Terciario	Universitario
Organismos reguladores	59,5%	40,5%	4,0%	38,3%	3,9%	53,7%
Convencionados	57,6%	42,4%	14,1%	41,3%	2,6%	42,0%
Científico técnico	62,9%	37,1%	19,6%	23,7%	2,4%	54,2%
SINEP (Planta permanente)	50,2%	49,8%	32,6%	37,4%	5,1%	24,9%
Contratados por tiempo determinado	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
TOTAL	55,9%	44,1%	21,9%	36,5%	3,5%	38,1%
Escalafón	II - 2018					
	Varones	Mujeres	Primario	Secundario	Terciario	Universitario
Organismos reguladores	53,8%	46,2%	6,6%	28,6%	9,0%	55,8%
Convencionados	51,4%	48,6%	5,7%	38,8%	7,9%	47,7%
Científico técnico	55,9%	44,1%	2,3%	37,9%	2,4%	57,4%
SINEP (Planta permanente)	47,5%	52,5%	12,4%	40,3%	10,6%	36,8%
Contratados por tiempo determinado	46,7%	53,3%	10,4%	46,8%	10,8%	32,0%
TOTAL	49,5%	50,5%	8,2%	42,4%	8,7%	40,7%

Fuente: elaboración propia. Fuente misma tabla de Fernández y González (2019) sobre la base de datos del Boletín Fiscal publicado por la Oficina Nacional de Presupuesto

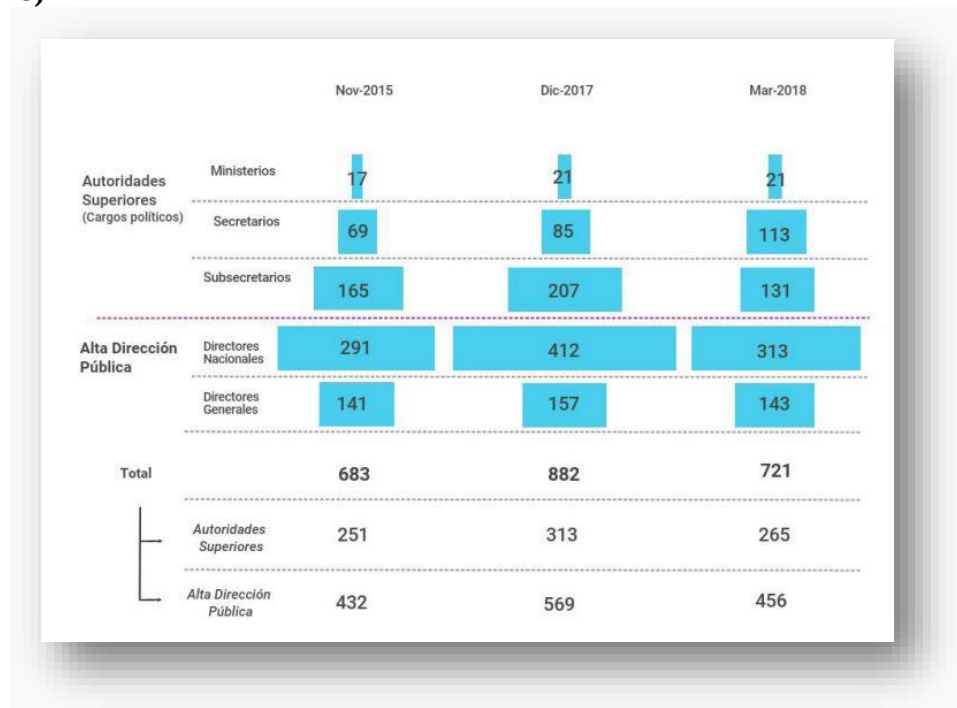
En ese sentido, Fernández y González (2019) rescatan, por medio de datos del Boletín Fiscal publicado por la Oficina Nacional de Presupuesto, que la mayor parte de los puestos (42,4%) son ocupados por trabajadores con educación secundaria completa, mientras que el 40,7% lo ocupan trabajadores con título universitario. Es decir, la estructura de trabajadores del Poder Ejecutivo Nacional está altamente profesionalizada, si se considera que del total de ocupados en relación de dependencia del país solo el 23,4% tenía título universitario o terciario en 2018 (Fernández y González. 2019).

Hubo una mejora en el nivel educativo entre los empleados del Poder Ejecutivo Nacional, el cual acompañó el aumento del nivel educativo de la fuerza de trabajo en general, pero se produjo entre estos trabajadores de manera más marcada. Entre los ocupados totales, en 2003 el 49,0% tenía secundaria incompleta y solo el 18,2% tenía educación superior. En 2018 la proporción de ocupados sin título secundario pasó a ser del 32,4% mientras que, el peso de trabajadores con nivel universitario era la mitad que entre los trabajadores del Poder Ejecutivo Nacional.

Ahora bien, en marzo de 2018 se publica el Decreto N° 174/2018 donde se reestructura la organización del Gabinete Nacional, recortando cargos jerárquicos, sobre todo de la Alta Dirección, en el marco de la postura del Gobierno Nacional para afrontar el Déficit Fiscal y la escasez de buenas noticias en el sector económico. La medida tuvo como propósito, según consta en el Decreto citado, “establecer una nueva conformación organizativa de los niveles políticos, basado en criterios de racionalidad y eficiencia que posibiliten una rápida respuesta a

las demandas de la sociedad, dando lugar a estructuras dinámicas y adaptables a los cambios permanentes”. Con esta decisión la estructura se vio considerablemente reducida, mientras que la ADP se contrajo un 20%, el total de puestos políticos lo hicieron en 75%. En este sentido, la reducción de los cargos políticos se concentró en las posiciones fuera de nivel: explicaron el 98% del total de la reducción de los cargos políticos, mientras que la baja en la estructura formal solo explicó el 2% (Gasparín y Dieguez. 2018).

Gráfico 8. Evolución en la estructura organizacional de la Administración Central (2015-2018)



Fuente CIPPEC, datos Boletín Oficial.

Al respecto, mientras en los dos primeros años de gobierno el número de cargos extraescalafonarios pasó de 2.203 a 3.252, a partir del Decreto 174/2018 solo quedaron 590 cargos fuera de nivel. Mediante este Decreto se generaron mecanismos de compensación que buscaron atenuar los costos asociados al recorte de cargos políticos: aumentó el número de recursos monetarios con los que cuentan los ministros para asignar discrecionalmente al personal del Poder Ejecutivo Nacional (mediante partidas llamadas Unidades Retributivas), y se crearon estructuras organizacionales transitorias que absorbieron parte de los cargos fuera de nivel (Unidades de Proyectos Especiales). De esta manera, se compensó parcialmente la reducción en los cargos dentro de la órbita de la Administración Pública Nacional.

Más allá de esta reestructuración de la alta dirección pública, ya habían sido llevadas adelante otras medidas relacionadas con la estructura y los organigramas que componían al

Estado Nacional, a partir de la implementación de un plan de dotaciones óptimas como instrumento para generar racionalidad en la cantidad y distribución del empleo público, en virtud del tamaño de los organigramas de las diferentes dependencias estatales. Esta medida fue acompañada por la creación de la Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios (BIEP)⁵⁵ como instrumento básico para la unificación de la información, cabe mencionar que como portal de información no tiene suficientes datos para tener o generar una idea acabada sobre la cantidad de empleados que hay en el Poder Ejecutivo Nacional y mucho menos permite generar una serie sobre la evolución en los últimos años.

Entre los años 2015 y 2017 también hubo cambios en la alta dirección pública respecto de su composición. Gasparín y Dieguez (2018) hablan de deterioro al descubrir que en 2017 los directivos públicos bajo modalidad de contratación de planta permanente era el 2% mientras que en 2015 alcanzaban el 6%, y también se vio disminuida la cantidad de profesionales entre éstos (72% en 2015 contra 66% de 2017) y de aquellos que cumplen con los requisitos para desempeñarse en el cargo: En 2015 32% de los directivos públicos cumplía con los requisitos exigidos por la norma para el acceso a estos cargos jerárquicos, mientras que en diciembre de 2017 estos representaron el 18%. La expansión cuantitativa del espacio directivo no parece estar acompañada de su fortalecimiento para el gerenciamiento de las políticas públicas (Gasparín y Dieguez, 2018).

Acceso y contratación en el sistema público nacional

El talento en el Estado es muy heterogéneo y está distribuido de manera muy disímil en todos los niveles de gobierno, presentando personas con perfiles y habilidades muy diferentes. A modo de ejemplificación podemos imaginar que las incorporaciones y desarrollo de docentes presentarán necesidades y complicaciones diferentes a aquellos necesarios para trabajadores administrativos en otras esferas del sector público, sin embargo todos son considerados como parte del empleo público.

Antecedentes

Con el transcurso de los años, el marco jurídico vinculado con las contrataciones sufrió diversos cambios. Durante la década de 1990 el empleo en el Sistema Público Nacional tuvo importantes cambios, por un lado tras el hecho de que se congelaron las plantas permanentes, y por otro, por la incorporación de nuevos tipos de contrato para el personal, los que tuvieron un aumento considerable en pocos años, contratos que, bajo la fachada de un trabajo

⁵⁵ <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/empleopublico/biep>

independiente, encubrían una relación laboral no reconocida y en condiciones sumamente precarias (Fernández y González. 2017). Durante los años 2000 disminuyó el uso de estas modalidades de contratación, pero siguieron en práctica, pese a aquello. Mientras tanto se reguló y expandió el uso de los contratos por tiempo determinado, que podrían pensarse como un híbrido entre el régimen de estabilidad y el contrato de locación de servicios, situación contractual donde el trabajador, además de perder estabilidad laboral, también pierde derecho a una indemnización por despido. Esta última modalidad, conocida como planta transitoria o “contrato de Ley Marco”, no sólo se utilizó para contratar nuevo personal sino también para recontratar bajo esta modalidad a quienes antes revestían como independientes o “contratados”, y en ese sentido para estos trabajadores implicó un mayor reconocimiento de derechos, aun cuando no quedaran protegidos contra el despido al momento de finalizar el contrato (Fernández y González. 2019).

En el caso de los tipos de contratación, encontramos la misma variedad en sus formas y metodologías. Tal y como hacen notar Fernández y González (2017), hay que tener en cuenta que, a pesar de que se hace referencia a trabajadores asalariados del sector público, la forma de contratación de estos empleados presenta una gran heterogeneidad y no en todos los casos se reconoce formalmente su relación laboral de dependencia. Esa heterogeneidad tiene su historia y se origina fundamentalmente en la reforma del Estado que se llevó a cabo a partir de 1989:

“En los primeros meses del gobierno de C. Menem, se promulgó la Ley de Emergencia Económica (ley 23.697, 1989). Entre sus múltiples disposiciones que eliminaban subsidios, beneficios promocionales, regímenes de promoción industrial, etc. se estableció que todo ente estatal estaría impedido, por 180 días, de efectuar contrataciones o designaciones de personal que implicasen aumentar el gasto por ese concepto. Esta suspensión se prorrogó a través del Decreto 435/1990, que a su vez profundizó las medidas tendientes a reducir el gasto de la administración pública a partir del congelamiento de todas las vacantes, es decir, la prohibición de cubrir las vacantes existentes salvo casos de excepción fundada autorizada por el Poder Ejecutivo Nacional. De esta manera, ante la renuncia o retiro de empleados de planta permanente, la vacante no podía volver a cubrirse, de manera que la planta de empleados públicos se iría reduciendo paulatinamente. A fin de mantener los ‘servicios esenciales para la población’, podía autorizarse el cubrimiento de las vacantes que resultaran imprescindibles” (Fernández y González. 2017)

Para el acceso al Sistema Público Nacional también son variadas sus formas y métodos, y la mayoría de éstos también tienen su génesis en principios de la década de 1990. La ley de Emergencia Económica de 1989 y normas complementarias también imposibilitaron el acceso a la planta permanente, ya que congeló la planta de trabajadores que comprendía y luego sus vacantes, por lo que años posteriores vieron aparecer nuevas formas de contratación y acceso al Sistema Público que evada estas dificultades, por lo que se comenzó a contratar personal bajo modalidades como la de proveedores de servicios y asistencia técnica.

Es así que incluso la Ley de Reforma del Estado (ley 23.696) del mismo año 1989 autorizó a todos los entes y organismos de la Administración Nacional centralizada y descentralizada a “contratar con el sector privado la prestación de servicios de administración consultiva”, con ello se abría la posibilidad de reemplazar trabajo realizado por personal del Estado por servicios contratados a consultoras. (Fernández y González. 2017). A su vez, por medio de la Ley Nacional de Empleo⁵⁶ se determina que el Estado en cualquiera de sus niveles de gobierno puede hacer uso de los contratos por tiempo determinado que en ella se establecen.

En el año 1995 se firmó el Decreto 92 reglamentando condiciones bajo las cuales se autorizaba la contratación de personal especializado, el Decreto toma como fundamento la necesidad de incorporar profesionales y técnicos para programas de trabajo especiales de manera transitoria, buscando dotar al régimen de contratación de una “necesaria flexibilidad”⁵⁷ de manera que se eficiente el instrumento para dar respuesta a variados requerimientos y actividades.

A la luz de este Decreto y en lo formal de la palabra escrita, el personal incorporado estaba vendiendo un servicio como trabajadores independientes, sin embargo no había diferencias significativas con el resto de los empleados, ni en las tareas, ni en las obligaciones, ni en las responsabilidades, respecto de otros compañeros bajo modalidades de contratación diferente. Sin embargo en la norma la relación laboral no estaba reconocida y estos empleados debían inscribirse ante la AFIP como si fueran trabajadores independientes y presentar cada mes una factura como si estuvieran brindando un servicio eventual (Fernández y González. 2017). De hecho, con la creación del Monotributo en 1998 estos empleados pudieron pagar por su cuenta el aporte a una obra social y al sistema jubilatorio.

⁵⁶ Ley 24013/1991 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/412/texact.htm>

⁵⁷ En los considerandos del Decreto reza en el quinto párrafo: “Que sin perjuicio del establecimiento de estas normas ordenatorias del régimen de contrataciones de personal, se procura dotar al mismo de la necesaria flexibilidad a fin que resulte un instrumento eficiente que permita dar respuesta oportuna a los variados requerimientos y actividades a que debe hacer frente actualmente la Administración”.

El Decreto 92/1995 fue reemplazado en 2001 por uno nuevo⁵⁸ limitando las nuevas contrataciones para ese ejercicio fiscal y dando un nuevo orden las escalas de remuneraciones, particularmente incorporando aquellas vinculadas con programas con financiamiento de organismos internacionales.

Este marco normativo generó una situación donde, al no estar reconocida la relación de dependencia, los trabajadores no tenían acceso a derechos como la cobertura previsional, el sistema de salud de las obras sociales, vacaciones pagas⁵⁹, aguinaldo, indemnización, etc. (Fernández y González. 2017). A esto se debe sumar la incertidumbre respecto de la estabilidad ya que los contratos pueden no renovarse al momento del vencimiento o incluso se puede dar una rescisión en cualquier momento. Estas prácticas también significaban un riesgo legal para el Estado por las potenciales acusaciones de fraude laboral, y sumado a la presión de los trabajadores organizados se llevó a la regulación de una nueva modalidad de contrato flexible conocida de ahí en adelante como “planta transitoria”.

Es en el año 1999 cuando se promulga la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (N° 25.164), y junto al Decreto 1421/2002 introducen cambios en la regulación de la contratación en planta permanente; del personal de gabinete (asesores de autoridades superiores); contratos por tiempo determinado y también las plantas transitorias. Estas últimas deberían estar reservadas exclusivamente para la prestación de servicios de carácter transitorio o estacional, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente, y la cantidad de estos contratos estaba limitado: no podía superar, según la norma, el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo de trabajo, el cual es de 15% de acuerdo al convenio vigente⁶⁰. Para el ingreso a esta planta transitoria no se requiere atravesar un proceso de selección formal, aunque sí cumplir con los requisitos de acceso al escalafón correspondiente (Fernández y González. 2017).

En los hechos, la modalidad de “planta transitoria” se volvió habitual y se renuevan con periodicidad sistemática pese a que la duración de estos contratos es por tiempo determinado. Estos empleados tienen un recibo de sueldo, aportes para el régimen previsional y la obra social, aguinaldo y vacaciones pagas, a la vez que el contrato se suscribe directamente con el organismo empleador, sin embargo, el personal sujeto a este tipo de contratación carece de

⁵⁸ Decreto 1184/2001

⁵⁹ Según Poblete (2004), citado por Fernández y González (2017), en 2002 un 22,8% de los contratos por locación de servicios de la Administración Pública Nacional tenía una duración de 10 meses, precisamente para no pagar vacaciones. Esa proporción se había reducido al 1,9% en 2007.

⁶⁰ Art. 156 Decreto 214/2006 Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional

estabilidad y su contrato puede ser rescindido o la designación en la planta transitoria cancelada en cualquier momento (Fernández y González. 2017).

En 2001 se sancionó el Decreto 1023 que aporta una nueva modalidad de contratación a lo descripto antes, que luego de varias modificaciones en 2002 y 2004, habilita la contratación directa de servicios a universidades nacionales. De esta manera la universidad contrata los trabajadores que prestaran los servicios que el Estado pagará mediante contrato con la casa de estudios. Así describen la situación Fernández y González (2017): “Con la generalización de este mecanismo, lo que ocurrió en la práctica es que se utilizaron estos contratos con universidades como forma indirecta de incorporación de personal al sector público. Frecuentemente, la selección del personal la realiza el propio organismo público que lo requiere, sin intervención alguna de la universidad y sin que la misma brinde ningún servicio especializado. Sólo se constituye en un intermediario con el cual los trabajadores tienen una relación de locación de servicios, con carácter de independientes”. Las universidades perciben un porcentaje del total en concepto de gastos administrativos por la implementación del programa. Estos trabajadores desarrollarán, una vez contratados, tareas en la Administración pública a la par de otros compañeros con otras formas de contratación y su contacto con la universidad es sólo formal, similar relación ocurre con programas financiados por organismos internacionales como Naciones Unidas, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (Fernández y González. 2017).

En 2017 se firma el Decreto 1109 que rige una modalidad de contratación que se suma a las anteriores, estipulada para contrataciones de profesionales, al igual que otros casos es un contrato que no puede superar los 12 meses, para lo cual se renovará en caso de que la relación continúe. Según consta en el Decreto, el objeto de la contratación es “para la prestación de servicios profesionales autónomos que sean necesarios para el desarrollo de tareas, estudios, proyectos o programas especiales”⁶¹. Estos servicios serán especializados, técnicos o profesionales.

Esta modalidad de contratación es, actualmente, la más habitual por fuera de los contratos de planta transitoria y permanente, incluso los contratos con universidades como intermediarios fueron dándose de baja en los últimos años. De hecho mediante el Decreto 632 de 2018 el poder

⁶¹ Decreto 1109/2017 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305268/norma.htm>

ejecutivo deja sin efecto los convenios con universidades de asistencia técnica⁶², poniéndole fin a ese tipo de contratación.

El empleado de planta permanente cuenta con una protección legal considerable en caso de que sufra un despido injustificado, de hecho es raro el caso en que un funcionario proceda con una decisión que implique este tipo de despidos. Diferente suerte corren aquellos contratados bajo modalidad de planta transitoria o aquellos “contratados”, ya que pueden ser despedidos sin expresión de causa y sin derecho, en principio, a indemnización alguna.

Cabe agregar que a inicios de los años 2017 y 2018 se dispuso que las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional no podrían incrementar sus plantas de personal permanente ni temporario, ni los contratos de locación de servicios, respecto de las cantidades existentes a fines del año anterior Decisiones Administrativas N° 12/2017 y N° 6/2018, que virtualmente congelan la cantidad de trabajadores contratados bajo la Ley Marco al 31 de diciembre de 2016.

Las excepciones debían ser autorizadas por el recientemente creado Ministerio de Modernización. Es decir, al igual que ocurrió durante la década de 1990, se buscó limitar normativamente la ampliación de la planta del Estado; esta vez, haciendo alusión a todas las modalidades de contratación, no sólo a la planta permanente (Fernández y González. 2019).

Con la firma de un acuerdo del país con el Fondo Monetario Internacional este proceso se intensificó en 2018, debido al objetivo de acelerada reducción del déficit fiscal (CIFRA, 2018). Fernández y González (2019) describen, sobre el congelamiento de la planta: *“El Decreto N°632, dictado en el mes de julio de 2018, prohibió hasta diciembre de 2019 (el final del período presidencial) efectuar en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional nuevas designaciones y contrataciones de personal en cualquiera de sus modalidades (es decir, abarca tanto al régimen de planta permanente y Ley Marco como a los “contratados”). Además, dejó sin efecto desde enero de 2019 todos los convenios de asistencia técnica, entre los que se incluyen los firmados con las universidades, y prohibió la celebración de nuevos convenios de servicios de asistencia técnica mediante servicios personales. Su justificación aludió al “principio de economía”, “el uso racional de los recursos públicos” y la “política de austeridad y disminución de costos” en la Administración Pública Nacional. Este decir, en este marco*

⁶² Decreto 632/2018 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312146/norma.htm>

económico el discurso justificativo de los despidos y finalizaciones de contrato viró hacia la necesidad de ajuste fiscal.”

En efecto, el Decreto N° 174/2018 de marzo de ese año modifica el organigrama del Estado, eliminando o reduciendo al máximo la cantidad de Subsecretarías en algunos ámbitos tales como Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación; y Cultura. La cantidad total de Subsecretarías en los Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional se redujo de 204 a 129, mientras que se crearon 5 (cinco) Secretarías nuevas, así como Unidades de Coordinación General (con rango de Secretaría) en 17 de los 20 Ministerios y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Durante el año se avanzó en dos modificaciones más, siempre en el sentido de reducir la cantidad de Ministerios. Así en junio se eliminó el Ministerio de Finanzas, cuyas incumbencias fueron trasladadas al Ministerio de Hacienda (por medio del Decreto N° 575/2018.) para luego, en septiembre del mismo año, reducir drásticamente la cantidad de Ministerios, que se ubicó en 10 (más la Jefatura de Gabinete de Ministros) a través del Decreto N°801, que en sus considerandos explicita el objetivo de reducción presupuestaria que impulsó la medida.

A continuación se listan las formas de acceso y contratación que hay en el Sistema Público Nacional Según publica en su sitio de internet el BIEP, descripto en apartados anteriores.

Sistemas de acceso

Llamamos Sistema de Acceso al régimen mediante el cual se incorpora una persona a un determinado cargo, contrato, relación de dependencia o acuerdo por prestación de servicios con una entidad determinada del Sector Público. Cabe la aclaración que el sistema de acceso puede no generar una relación laboral o de empleo, pero sí un vínculo con el Estado de tal manera que esa persona esté considerada como parte del Sistema Público.

A continuación se listan los distintos tipos de sistema de acceso con el fin de plasmar la heterogeneidad de éstos y los distintos mecanismos que existen para incorporar personal a la plantilla. Los sistemas de acceso tipificados en la BIEP son:

- Concurso:* acceso a un determinado cargo/puesto de trabajo en el Sector Público mediante un proceso de selección concursal en el que interviene la autoridad competente a través de un comité de selección.

- Designación en cargo de planta permanente:* designación efectuada por una autoridad competente para la ocupación en forma transitoria (o permanente) de un cargo que pertenece a la planta permanente de una entidad.

•*Régimen de estabilidad no concursado (planta permanente)*: acceso a un cargo/puesto de trabajo de planta permanente en una entidad sin que intermedie en dicho acceso un proceso de selección concursal.

•*Designación en cargo de planta temporaria*: designación efectuada por una autoridad competente para la ocupación de un cargo cuya existencia es temporaria. El cargo sobre el cual se realiza la designación en cuestión cuenta con una temporalidad manifestada en la norma de su creación.

•*Contrato por tiempo determinado*: contrato de trabajo a plazo fijo sobre el cual se establece en forma expresa un vencimiento o finalización.

•*Contrato por tiempo indeterminado*: contrato por tiempo indeterminado que dura hasta que el trabajador se encuentre en condiciones de gozar de los beneficios que le asignan los regímenes de seguridad social, por límites de edad y años de servicios, salvo que se configuren causales de extinción.

•*Contrato de plazo eventual*: media contrato de trabajo eventual cuando la actividad del trabajador se ejerce bajo la dependencia de un empleador para la satisfacción de resultados concretos, tenidos en vista por éste, en relación a servicios extraordinarios determinados de antemano o exigencias extraordinarias y transitorias, toda vez que no pueda preverse un plazo cierto para la finalización del contrato. Aplican en esta tipología los contratos de trabajo por temporada producto de la estacionalidad que requiera la naturaleza de la actividad.

•*Contrato a tiempo parcial*: contrato de trabajo en virtud del cual el trabajador se obliga a prestar servicios durante un determinado número de horas al día o a la semana, inferiores a las dos terceras (2/3) partes de la jornada habitual de la actividad.

•*Carrera - Fuerzas Armadas y de Seguridad*: sistemas de acceso a los cargos implementados por las diferentes Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas, en donde el acceso a la planta permanente se produce luego del egreso de las respectivas instituciones formadoras de los cuadros de cada una de las Fuerzas. En este sistema de acceso los ascensos se producen según las normas reglamentadas por las autoridades competentes.

•*Locación de servicios*: contrato mediante el cual una persona (prestador de servicios) actuando independientemente, se obliga a favor de un comitente (entidad del Sector Público) a proveer un servicio mediante una retribución.

•*Locación de Servicios financiamiento internacional*: contrato mediante el cual una persona (prestador de servicios) actuando independientemente, se obliga a favor de una entidad del

Sector Público a proveer un servicio mediante una retribución la cuál es ejecutada por entidades de financiamiento multilateral (ejemplo: PNUD, Banco Mundial, BID)

- Locación de obra*: contrato por el cual una de las partes se obliga a hacer alguna cosa (o alcanzar un resultado material o inmaterial) para la otra y sin subordinación frente a ésta, todo mediante una remuneración establecida en un contrato.

- Asistencias técnicas*: contrato mediante el cual una persona (prestador de servicios) actuando independientemente, se obliga a favor de una entidad del Sector Público a proveer un servicio mediante una retribución la cuál es ejecutada en el marco de un convenio entre la mencionada entidad y una Universidad Nacional (ejemplo: Universidad de Buenos Aires, Universidad Tecnológica Nacional)

- Beca*: relación jurídico-laboral con finalidad formativa donde el becario recibe una asignación pagada en concepto de beca y no como remuneración.

- Pasantía*: acuerdo entre un estudiante y una entidad del Sector Público con el fin de que la persona realice actividades relacionadas con la propuesta curricular de sus estudios a cambio de un estipendio pautado, sin originar con ello una relación laboral formal.

- Hora Cátedra*: el Profesor de hora cátedra es aquel que se halla vinculado a una entidad del Sector Público por labor docente (o de investigación) limitada a un número de horas semanales y cuya vinculación se hace por la duración de la labor contratada.

- Otros*: Otras modalidades de contratación y/o de acceso a puestos de trabajo en el Sector Público.

Tipos de contratación

Los diferentes sistemas de acceso pueden ser agrupados dentro de modalidades de contratación, de las cuales ya se desarrollaron las particularidades más importantes en el apartado de antecedentes próxima anterior al presente título. Al igual que con los sistemas de acceso, la intención es que conste el hecho de que existen varias modalidades de contratación, en línea con la complejidad de la gestión de las personas en el Estado. A continuación los distintos tipos de contratación a saber:

- Contrato*: contrato por tiempo determinado, contrato por tiempo indeterminado, contrato de plazo eventual, contrato a tiempo parcial.

- Planta Permanente*: concurso, Designación transitoria en cargo de planta permanente, Régimen de estabilidad no concursado (planta permanente), Carrera Fuerzas Armadas y de Seguridad.

- Planta Temporaria*: designación en cargo de planta temporaria.

- Locación*: locación de servicios (mediante financiamiento interno o externo), locación de obra, asistencias técnicas, y otras modalidades de contratación de servicios personales.
- Otros*: beca, pasantía, hora cátedra, otros.

ANEXO V – Los mitos del Cono de Dale y el balance “70-20-10”

En 1964 se publica por primera vez el "Cono de Experiencias" presentado como una ayuda visual por el autor, Edgar Dale, con el fin de "explicar las interrelaciones existentes entre los diversos tipos de materiales audiovisuales así como de sus posiciones individuales en el proceso del aprendizaje" (Dale, Edgard. 1964). Citado innumerables veces, se convirtió en la base de muchas clases, talleres y actividades, como también formó parte del marco teórico de documentos y escritos de mayor y menor relevancia científica y técnica.

Dale se tomó seriamente el trabajo de revisar sus métodos audiovisuales aplicados en sus clases, y dio origen al libro “Métodos Audio-visuales en la enseñanza”⁶³, el cual fue muy conocido en la época, donde la tecnología para estos menesteres aún era pobre en comparación a lo que podemos disfrutar como herramientas audiovisuales hoy en día. Podemos afirmar que estaba naciendo una nueva manera de educar, y el autor, en sus notas, daba uno de los puntapiés iniciales en la materia. Dale, pedagogo por formación, escribió una muy lúcida y convincente presentación sobre el uso de materiales audio-visuales y métodos de enseñanza desde una perspectiva tanto pedagógica como psicológica. El libro incluye descripciones de todo tipo de material audiovisual y sus medios de reproducción, con numerosos reportes ilustrativos de sus usos en diversas materias y áreas temáticas en todo nivel de instrucción.

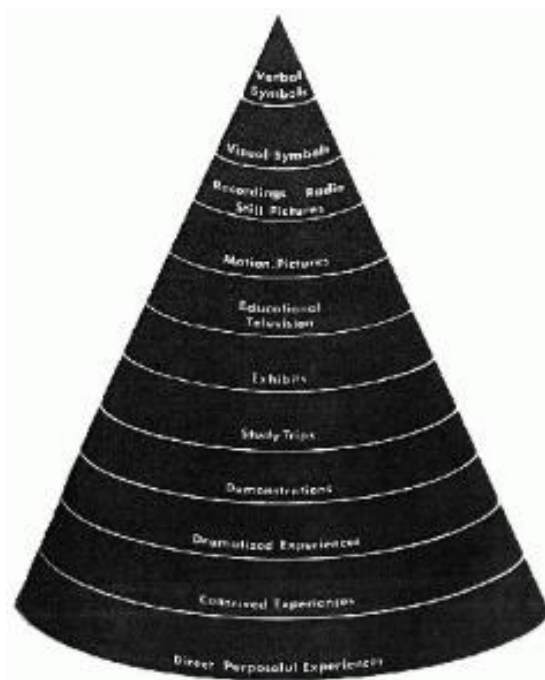
El propio Dale comenta en su obra:

“Este es un libro sobre el uso de materiales audiovisuales en la enseñanza, materiales que no dependen principalmente de la lectura para hacerse entender [...] está basado (el libro) en el principio de que la enseñanza puede ser mejorada extraordinariamente mediante el uso de estos materiales, ya que pueden ayudar a que la experiencia educativa sea memorable” (Dale. 1954)

Este es, entonces, el libro donde se publica por primera vez el gráfico original del “cono de experiencias”, el cual figura en el libro exactamente de la siguiente manera:

⁶³ Traducido del Inglés “Audio-visual Methods in Teaching”

Imagen 1. El cono de aprendizaje de Dale. Fuente Dale, Edgard. "Métodos de Enseñanza Audiovisual". 1964.



En el mismo, desde la base hacia la parte superior, se lee en idioma inglés lo siguiente:

1. Experiencias útiles directas
2. Experiencias planeadas
3. Experiencias dramatizadas
4. Prueba / Demostración
5. Trabajos de campo
6. Exhibiciones
7. Televisión
8. Películas animadas
9. Grabaciones, radio, imágenes
10. Símbolos visuales
11. Símbolos verbales

Edgar Dale estudió la relación entre el aprendizaje y el medio usado, haciendo foco en las herramientas audiovisuales, el cono de experiencias no fue más que una forma que expresar sus ideas a modo ilustrativo y en relación a cómo esas herramientas se relacionan con los estudiantes o audiencia. De hecho luego del gráfico Dale escribe expresa y literalmente que el gráfico no debe considerarse literalmente y que debe ser tomado con precaución considerando las particularidades de cada caso.

Además, en ningún momento el gráfico publicado originalmente contiene porcentajes o números de ningún tipo, que sí se vieron en posteriores réplicas. Es así que en las décadas siguientes el cono fue manipulado y modificado sin mediar motivo o sustento *científico-técnico* alguno.

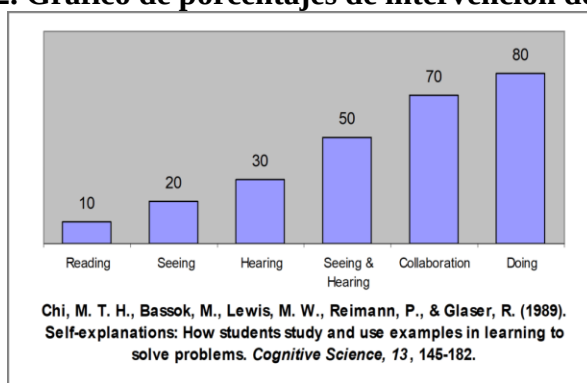
Docenas de atribuciones se hicieron con el pasar de los años, tanto del cono como de las versiones que mostraré mas adelante, entre los autores que han aparecido: Edgar Dale; Wiman y Meierhenry; Bruce Nyland; varias compañías de combustibles (Mobil, Standard Oil, Socony-Vacuum Oil, etc.); NTL Institute; William Glasser; British Audio-Visual Society; Chi, Bassok, Lewis, Reimann, & Glaser (1989). Desafortunadamente, ninguna de estas fuentes es real, son todas falsas (Thalheimer. 2006)

La principal fuente a la hora de citar el cono de experiencias actualmente es el Instituto de Ciencia del Comportamiento Aplicada, (NTL, según su nombre en inglés: Institute for Applied Behavioral Science), quienes basan su información en un estudio de los años de la década de 1960.

El Dr. Will Thalheimer⁶⁴, llevó adelante una investigación sobre este asunto llegando a la conclusión de que los porcentajes que acompañan el cono de aprendizaje son fraudulentos y no corresponden al original de Edgar Dale, ya que no existen estudios de ningún tipo que acompañen tales afirmaciones porcentuales (Thalheimer. 2006).

Incluso dicho profesional investigó también el siguiente gráfico que tiene los porcentajes que se le atribuyeron, en algún momento de la historia, al cono de aprendizaje de Dale.

Imagen 2. Gráfico de porcentajes de intervención de los tipos de aprendizaje



Fuente Thalheimer. (2006).

Según el Dr. Thalheimer (2006) en el artículo citado debajo del gráfico de barras no constan ni el gráfico ni ninguna información similar o que sustente los números que en él figuran. Incluso asegura que la Dr. Michelene Chi de la Universidad de Pittsburgh, que es la primera persona citada en la imagen anterior, no reconoce el gráfico, negando su autoría y la participación en el texto declarado como fuente del gráfico.

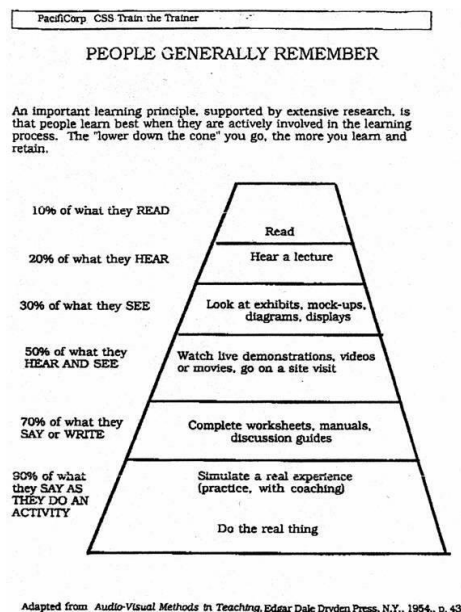
Aparentemente el origen de los números que fueron añadidos al cono de Dale tuvieron su primera aparición en una publicación de revista “*Film and Audio-Visual Communications*”⁶⁵ sin citar ninguna investigación o trabajo que sustente la información, sin embargo su presentación fue aceptada por distintos campos de conocimiento y así que (entre otros) el

⁶⁴ Sicólogo, MBA Drexel University, Philadelphia, EEUU y PhD. Human Learning and Cognition, Columbia University, Nueva York, EEUU. Es un investigador experto en innovación en la enseñanza y el aprendizaje en ámbitos laborales.

⁶⁵ D.G. Treichler, “Are you missing the boat in training aids?” *Film and Audio-Visual Communications*, vol. 1, Feb. 1967, pp. 14-16, 29-30, 48.

instituto NTL⁶⁶ hace una amalgama del cono y porcentajes de absorción en términos de memoria o entendimiento, obteniendo y publicando el siguiente gráfico⁶⁷:

Imagen 3. “Lo que la gente generalmente recuerda”, de NTL



En el mismo citan la obra de Dale, pero como ya expuse, Edgar Dale no contempla porcentajes ni números en su cono de aprendizaje. El instituto NTL fue consultado respecto de la autoría del gráfico en reiteradas ocasiones⁶⁸, y aparentemente la respuesta es siempre la misma, confirmando su autoría respecto del gráfico pero declarando que no tienen disponible la investigación que le da origen, la cual dataría de la década de 1940.

Un grupo de doctores (PhD)⁶⁹ especialistas en educación y aprendizaje en los Estados Unidos realizó una investigación al respecto, ya a sabiendas de que el cono de aprendizaje originalmente no tiene porcentajes y que los números de NTL difícilmente se puedan defender sin material de consulta, con el objetivo de encontrar fuentes donde se trabajen porcentajes de retención de lo aprendido en base a los métodos o herramientas utilizadas⁷⁰, como resultado encontraron muchas publicaciones que incluyen porcentajes de retención de aprendizaje, donde la más antigua data de 1913⁷¹ en una publicación semanal de educación y ciencia donde incluyó porcentajes de retención de aprendizaje en un texto donde se hablaba sobre un método educativo, pero otra vez, al igual que en los casos descriptos antes, no se sustentan los valores con ningún tipo de investigación o trabajo. En este caso de 1913 lo que se publica es la siguiente división:

Recordamos el 20% de lo que escuchamos.

Recordamos el 50% de lo que vemos.

⁶⁶ Mas específicamente NTL Institute for Applied Behavioral Science

⁶⁷ <http://homepages.gold.ac.uk/polovina/learnpyramid/about.htm>

⁶⁸ El lector puede revisar dos de ellas en los siguientes sitios:

- <http://homepages.gold.ac.uk/polovina/learnpyramid/about.htm>
- https://www.worklearning.com/2006/11/03/ntl_continues_i/

⁶⁹ Dr. Deepak Subramony (Grand Valley State); Dr. Michael Molenda (Indiana University); Dr. Anthony Betrus (SUNY Potsdam); Will Thalheimer (Will at Work Learning).

⁷⁰ Se puede consultar la publicación del trabajo en el siguiente sitio:

<https://sites.google.com/site/thecorruptedconeoflearning/home>

⁷¹ Se puede consultar en el siguiente sitio:

<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=chi.50012585;view=1up;seq=1392>

Recordamos el 70% de lo que tocamos.

Recordamos el 90% de lo que hacemos.

Sin ningún detalle más respecto de los fundamentos de estas afirmaciones, o de porqué esos porcentajes y no otros, o qué significa “tocar”, “ver” y qué implican.

Justamente esta última apreciación es una de las más interesantes para evaluar: ¿Cómo diferencia, quien sea que esté analizando los métodos de retención de aprendizaje, un método de otro? ¿En qué medida o sentido “leer” o “escuchar” no está comprometido en el resto de los métodos? ¿Cuáles son específicamente las tareas, acciones o mecanismos que vuelven tan eficiente para la retención en aquellos métodos con alto porcentaje, tal y como parecieran intuir quienes pensaron estas cifras? ¿Cuánto es necesario “hacer” o “llevar adelante” en estos métodos para alcanzar esos porcentajes?

Por otro lado, el modelo, por llamarlo de alguna manera y poder individualizarlo, simplifica no solo la complejidad del aprendizaje sino lo complejo de las personas mismas, tal y como advirtiera el propio Dale en su libro (Dale. 1969) se debe tener cuidado con la simplificación y generalización al considerar su cono de aprendizaje. El solo hecho de comparar estos tipos de aprendizaje es, al menos, delicado y merece una aproximación con resultados más complejos, que permitan un análisis más acabado respecto, justamente, de la complejidad que reviste la comparación.

Como conclusión, el gráfico de retención de aprendizaje no tiene sustento en términos científicos ni interpretación lógica. El cono de aprendizaje o experiencia, creado por Edgar Dale en 1946, no tiene ningún sustento científico ni tampoco lo aduce, y su utilidad como teoría es injustificada (Subramony, D., Molenda, M., y otros. 2014).

“Ningún académico calificado podría respaldar el uso de esta ‘mezcla de cosas’ como guía para la investigación o el diseño de entornos de aprendizaje. Sin embargo, ‘el cono corrupto’ obviamente tiene un encanto que supera las consideraciones lógicas. Claramente, dice algo que mucha gente quiere escuchar. Reduce la complejidad de la selección de medios y métodos a una fórmula simple y fácil de recordar. Por lo tanto, se puede usar para apoyar un sesgo hacia cualquier metodología de aprendizaje que esté de moda. Los usuarios parecen emplearlo como una justificación pseudocientífica para sus propias preferencias sobre los medios y los métodos” (Subramony, D., Molenda, M., y otros. 2014),

Sobre el modelo 70/20/10

A menudo se lee en diversas publicaciones especializadas o se ve en presentaciones de especialistas el modelo 70-20-10 por el cual se estipula que el 10% de lo que se aprende en el

lugar de trabajo es impulsado o debería serlo por entrenamiento o capacitación formal, el 20% de lo que se aprende en el trabajo se aprende directamente de otras personas con las que se comparte el lugar de trabajo, tareas o que están relacionadas al colaborador y el 70% del aprendizaje en el trabajo se da o debería tener lugar mediante experiencias directas del colaborador. El postulado incluso asegura que en las organizaciones el 80% de lo que se aprende se adquiere de manera informal, mientras que el restante 20% proviene de métodos formales, tales como dictado de cursos en aula (Cross. 2006).

No son pocos los autores que citan el modelo y colaboran con su apoyo algunos de ellos con mayor cuidado que otros en términos de citas y fundamentos técnicos. Cheese et al rescatan y explican el modelo contando el caso de la empresa SAP North América (2008. Pág. 137), por otro lado, opinan que enseñar a otros es el medio más eficaz de retener el conocimiento, con total seguridad redobla la afirmación diciendo que “todos hemos experimentado esto” (2008. pág. 137), además de que enseñar a otros es una prueba de nuestra propia confianza y conocimiento, que a menudo sirve para refrescar algunos de los temas que se tienen que enseñar. De esta manera estos autores se suman a los profesionales del pensamiento de desarrollo y formación en las empresas que confían en el modelo 70:20:10 o en alguna de sus vertientes sin necesitar de fundamentos teóricos.

La cita más recurrente que se encuentra al buscar el origen de los postulados del modelo es el trabajo de Morgan McCall, Robert Eichinger y Michael Lombardo para el Centro de Liderazgo Creativo de Carolina del Norte (Estados Unidos) en 1996, el título es “El Arquitecto de Carrera, Planificador de Desarrollo”⁷², y planteó las bases del 70:20:10. Este es un libro con consejos para personas que estén promoviendo su propio desarrollo de su desempeño y “jefes y gerentes trabajando en el desarrollo de alguien que trabaje para ellos” (Morgan et al. 1996), es decir que es un compendio de ideas y pensamientos de los autores con la intención de colaborar con los lectores objetivo pero sin fundamentar sus parecer con datos ni factibilidad científica o técnica de ningún tipo. En ningún momento se cita un trabajo de investigación o algo similar que fundamente sus opiniones y pareceres.

Según el profesor Thalheimer (worklearning.com. 2019) solo un estudio ha sido dado a conocer en una publicación científica que intente estudiar las implicancias y efectos del modelo y es el trabajo de las doctoras Samantha Johnson, Debora Blackman y Fiona Buick de 2018 “The 70:20:10 Framework and the Transfer of Learning”⁷³, publicado en línea.

⁷² El título en su inglés original fue “The Career Architect Development Planner

⁷³ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/hrdq.21330>

Para este estudio las investigadoras analizaron las experiencias de dos grupos de “administradores con alta experiencia” (senior managers) en el sector público de Australia, más específicamente la “Comisión de Sector público de Australia”⁷⁴ quienes eran los responsables de implementar el marco de aprendizaje 70:20:10 en la organización pero específicamente aplicado en líderes con cargo similar a gerentes.

Las investigadoras abordaron la investigación respecto del impacto de la metodología con una aproximación cualitativa debido, y de acuerdo a las autoras, “a la naturaleza ‘ateórica’⁷⁵ del método 70:20:10 y a la falta de teoría o evidencia para proveer un marco de investigación”. Las investigadoras procedieron a realizar entrevistas estructuradas individuales y grupales. Se adoptó una técnica de muestreo intencional⁷⁶, que seleccionó a los participantes que tenían conocimiento específico y experiencia en el desarrollo de capacidades de gestión intermedia en línea con el marco 70:20:10.

El resultado de su trabajo dio como conclusiones finales que el modelo 70-20-10 tiene el potencial de guiar mejor el logro del desarrollo de capacidades a través de una mejor transferencia de aprendizaje en el sector público. Sin embargo, esto solo ocurrirá si las pautas de implementación se centran tanto en los tipos de aprendizaje requeridos como en cómo integrarlos de una manera significativa. Abordar de forma activa el impacto que tienen los directivos y compañeros en la forma en que el aprendizaje se integra en el lugar de trabajo a través de modelos sociales y apoyo organizativo (...) también tendrá que convertirse en una parte central de cualquier implementación efectiva del modelo 70:20:10. A continuación el desarrollo de los resultados y conclusiones de la investigación.

Las investigadoras explican que al utilizar un gran conjunto de datos cualitativos que permitió explorar las perspectivas y experiencias de los participantes al usar el marco de trabajo 70:20:10 in situ, se encontró que, a pesar de que muchas organizaciones del sector público australiano implementan el marco, éste no ofrece el aprendizaje deseado. Esta falencia se puede atribuir a cuatro conceptos erróneos en la implementación del marco: Primero, una suposición de exceso de confianza de que el aprendizaje experiencial no estructurado resultará automáticamente en el desarrollo de capacidades; segundo, una interpretación estrecha del aprendizaje social y la falta de reconocimiento del papel que tiene el aprendizaje social en la

⁷⁴ <https://www.apsc.gov.au/>

⁷⁵ LA palabra utilizada en el idioma original es “atheoretical”.

⁷⁶ El muestreo discrecional es más comúnmente conocido como muestreo intencional. En este tipo de toma de muestras, los sujetos son elegidos para formar parte de la muestra con un objetivo específico. Con el muestreo discrecional, el investigador cree que algunos sujetos son más adecuados para la investigación que otros.

integración del aprendizaje experiencial, social y formal; tercero, la expectativa de que el comportamiento gerencial cambiará automáticamente después de las actividades formales de capacitación y desarrollo sin la necesidad de apoyar activamente el proceso; y cuarto y último, la falta de reconocimiento del requisito de una relación planificada e integrada entre los elementos del marco 70:20:10 ”.

Las autoras también describieron problemas relacionados con cada uno de los tres modelos de aprendizaje que conforman el 70:20:10, a saber:

CON EL APRENDIZAJE DE EXPERIENCIA O EXPERIENCIAL (El 70): Los directores senior⁷⁷ indicaron que una de las razones que tenían para adoptar el modelo 70:20:10 fue que el elemento dominante de 70% del desarrollo alcanzado a través de aprendizaje experiencial reflejaba sus propias expectativas de que los empleados deberían aprender en el trabajo. Sin embargo, al hablar con los directores de nivel medio, que eran quienes estaban siendo capacitados y formados, no estaba claro cómo se respaldaba tal aprendizaje. Los participantes sugirieron que uno de los problemas era la percepción de liderazgo entre los directores senior de que los gerentes intermedios podrían pasar automáticamente a los roles de la gerencia media sin mucho apoyo o desarrollo. Un problema de expectativas.

A su vez, existía la preocupación de que la eficacia en el aprendizaje en este estilo estaba siendo puesta en duda ya que los directores estaban adquiriendo comportamientos inadecuados justamente por lo que veían a diario en su lugar de trabajo.

Las investigadoras descubrieron que el aprendizaje experiencial, tal como se estaba implementando, era predominantemente desestructurado y sin una administración clara, es decir, los sistemas de aprendizaje no se implementaron correctamente en el entorno laboral para apoyar el aprendizaje. Se creyó erradamente de antemano que los gerentes aprenderían en el trabajo, sin una preparación adecuada, apoyo adicional o recursos para facilitar un aprendizaje efectivo

CON EL APRENDIZAJE SOCIAL (El 20): En este estilo de aprendizaje los participantes en general agradecieron el potencial del aprendizaje social, ya que podría ayudarles a entender su contexto y entorno laboral, permitiendo que aprendan tanto a adquirir nuevos conocimientos como a reforzar lo que era apropiado tanto para la organización como para desempeñarse en ella. Sin embargo, dejaron en claro que, a pesar de la aparente conciencia organizacional del valor del aprendizaje social, dependía predominantemente de las preferencias y los estilos de trabajo de los gerentes individuales, en lugar de estar basado sistemáticamente en programas de

⁷⁷ Del inglés “Senior Managers”

aprendizaje diseñados en términos de desarrollo organizacional. En consecuencia, fue evidente que el aprendizaje social no se estaba utilizando de la manera prevista en el marco 70:20:10, ya que generalmente no estaba integrado con el aprendizaje formal o experiencial. Estas experiencias tuvieron los siguientes comentarios de las investigadoras:

- **Mentoría o Tutoría⁷⁸:** Los mandos intermedios y superiores destacaron consistentemente que la tutoría es importante tanto para respaldar el trabajo actual de un director intermedio como para desarrollar su capacidad futura. A pesar de que la tutoría se planteó de manera sistemática como la forma de desarrollo más favorecida, no siempre fue apoyada formalmente por la organización, lo que significa que, en muchos casos, faltaba tutoría para algunos mandos intermedios, a su vez, la falta de enfoques sistémicos para la tutoría significaba que era frágil y, a menudo, temporal.
- **Soporte o Respaldo de los compañeros⁷⁹:** El apoyo entre pares y la creación de redes de contactos (networking) alentaron a los directores de nivel medio a adoptar una perspectiva más amplia e involucrarse en una comunidad de práctica para desarrollar ideas con respecto a la implementación de nuevas habilidades. Sin embargo, a pesar de que los directores concordaban en que las redes y el apoyo entre pares les ayudarían a desarrollar la capacidad y transferir el aprendizaje al lugar de trabajo, parecía haber pocas oportunidades de aprendizaje de este estilo con un soporte organizacional, fue en gran medida trabajo e iniciativa de las personas buscar activamente y unirse a sus propias redes.

CON APRENDIZAJE FORMAL (El 10): Los programas de aprendizaje formal fueron reconocidos por los directores de nivel medio y superior como formas importantes de desarrollo de potencial. La asistencia a menudo se alentaba para los nuevos gerentes de nivel medio. Sin embargo, no todas las experiencias con programas formales de capacitación fueron positivas, habiendo obtenido reflexiones tanto de gerentes de nivel superior como medio sobre su ineficacia. En su mayoría, los participantes informaron que terminaron los programas de desarrollo formal con poco o ningún seguimiento de lo aprendido,⁸⁰ hubo una falta de apoyo tanto del aprendizaje social como experiencial para integrar este aprendizaje. La falta de apoyo del aprendizaje social giró en parte en torno a la alta carga de trabajo de los directores medios y la falta de tiempo dedicado a las actividades de desarrollo.

⁷⁸ Del inglés “mentoring”

⁷⁹ Del inglés “Peer support”

⁸⁰ La frase en inglés utilizada fue “follow up”.

La falta de acople del aprendizaje experiencial con el formal, sumado a la falta de respuesta y devolución (feedback) por parte de los directores superiores, hizo que muchos directores intermedios no tuvieran la oportunidad de practicar y desarrollar aún más sus nuevas habilidades, a pesar de su entusiasmo inicial. Un problema clave con esto fue la falta de orientación directa y clara por parte de los superiores directos, y adicionalmente el aprendizaje formal a menudo se diseñó de manera genérica para grupos de participantes lo que potenció la falta de retroalimentación (feedback) individualizada y explícita proporcionada por los superiores directos de cada persona para reforzar e integrar el aprendizaje.

Estos resultados y la investigación que en párrafos anteriores se describió muy brevemente no configuran una conclusión alguna respecto del modelo de aprendizaje 70:20:10, sobre todo considerando lo acotado y específico de la muestra que fue objeto de estudio.

En ese sentido el estudio no es concluyente respecto del modelo 70:20:10, pero las investigadoras dejan asentado en más de una oportunidad la advertencia de que el modelo, tal y como fue planteado y planificado en términos metodológicos para implementar por parte del organismo público australiano, no estaba siendo aplicado correctamente respecto de esa misma planificación. Situación que permite dar lugar al pensamiento de que el sistema o modelo 70:20:10 en el caso estudiado podría haber dado mejores resultados y conclusiones.