

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

**MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO
GUBERNAMENTAL**

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Análisis de Capacidad en la Comisión Nacional de
Regulación del Transporte (CNRT)

AUTOR: SANTIAGO DANIEL NAVARRO

DIRECTORA: ADRIANA FASSIO

DICIEMBRE DE 2019

AGRADECIMIENTO

Mi total y profundo agradecimiento a mi directora de tesis, Dra. Adriana Fassio, quien con su palabra justa ofició de eximia guía en la producción de este trabajo; y a todas las personas que transitaron conmigo el proceso de aprendizaje de esta maestría, aliviando todo esfuerzo con su ayuda y compañía.

A Florencia Blanco, sin cuya ayuda este trabajo no hubiese sido posible; y a Cecilia Baldino, que vivió conmigo este proceso, compartiéndolo y sosteniéndome en mis alegrías y frustraciones.

DEDICATORIA

Creo, con fervencia, que no existe cosa tal como un logro que sea personal. Este trabajo es un hito, sí. Pero, mucho más que eso, significa un reconocimiento para todas aquellas personas que en mí invirtieron su amor, paciencia, dedicación y contención.

La complejidad de este proceso supera mis capacidades para usar los lenguajes que conozco y especificarlo, mucho más cuantificarlo, se me hace impracticable. Sé, sin embargo, que es el resultado del apoyo incondicional de toda mi familia; del amor docente de mi mamá y las lecciones de perseverancia de mi papá. Es un logro de la educación pública argentina, que desde el jardín de infantes al posgrado universitario me preparó para esta instancia, y todas las personas que con su compromiso la hacen posible. Es un reconocimiento a mi ciudad, Chivilcoy, a la que le estaré eternamente agradecido y de donde traje todas las herramientas que permitieron que mi paso por la Universidad de Buenos Aires sea destacable.

Quiero dedicarle este escrito también a quienes, como yo, eligen todos los días seguir comprometiéndose con vocación y esfuerzo a trabajar por un Estado argentino mejor.

Por último, a mis amigos por ser mi sostén impasible; y a mis hermanos, que me cuidaron, me cuidan y me seguirán cuidando.

RESUMEN

El presente consiste en un acercamiento a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte a partir del concepto de desarrollo de capacidad, entendido como la habilidad para llevar a cabo acciones efectiva, eficiente y sostenidamente (Grindle y Hilderbrand, 1995). Se analizan los cinco diferentes niveles de capacidad: entorno habilitante, contexto institucional, red de tareas, organizacional y recursos humanos.

A partir de dicha base teórica, se lleva a cabo un estudio de tipo mixto que incluye insumos de tipo cualitativo y cuantitativo, de carácter exploratorio-descriptivo y con un diseño no experimental y transversal con delimitación temporal entre marzo y mayo de 2019. Como técnica de recolección es utilizada una encuesta compuesta por preguntas cerradas y suministrada vía online a individuos que son parte de la organización y que conforman una muestra accesible no-probabilística.

Son identificados déficits de capacidad (*capacity gaps*), entendidos como aquellos aspectos que distan del ideal de capacidad que ayudaría a un rendimiento eficaz, eficiente y sostenible (Grindle y Hilderbrand, 1995), y sugeridas acciones para abordarlos.

El marco teórico utilizado permite identificar fortalezas y debilidades que hacen al desempeño organizacional a nivel sistémico, incluyendo desde las competencias y motivaciones de los individuos que forman parte del organismo el nivel más micro, hasta el entorno en el que este se inserta el nivel más macro. A partir de los hallazgos, el trabajo ofrece un análisis acabado de aspectos a tener en cuenta para el desarrollo de la capacidad del objeto de estudio. En este sentido, el trabajo genera una clara oportunidad de profundización, condicionada por la posibilidad de acceso de privilegio a información específica, y sienta las bases para la implementación de acciones de mejora, ya sea las sugeridas u otras, sobre los déficits identificados.

Palabras clave: Capacidad - Desarrollo - Cultura organizacional - Administración pública.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
Problema de investigación. Antecedentes de la CNRT	8
Objetivo general	11
Objetivos específicos	11
Hipótesis y preguntas problematizantes	12
Relevancia del tema	12
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	13
1. Los conceptos de capacidad, desarrollo o construcción de capacidad y déficit de capacidad	13
1.1 Aspectos generales	11
1.2 Capacidad y construcción de capacidad según Merilee Grindle y Mary Hilderbrand	18
1.3 Capacidad y desarrollo de capacidad de acuerdo a la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA)	28
1.4 Capacidad y construcción de capacidad según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	32
1.5 Capacidad y desarrollo de capacidad de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).	38
1.6 Déficit de capacidad institucional	43
2. La teoría del liderazgo situacional	44
3. Cultura organizacional. El modelo de valores complementarios de Cameron y Quinn	49
4. Definiciones finales sobre la aplicación del marco teórico	53
CAPÍTULO II: METODOLOGÍA	54
1. Tema de investigación y unidad de análisis	54
2. Tipo de estudio/diseño y fuentes de información	55

CAPÍTULO III: EVALUACIÓN POR NIVEL DE LA CAPACIDAD DE LA COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE	58
1. Aspectos abordados en la encuesta y sus resultados	58
2. Primer nivel de capacidad: entorno habilitante	61
3. Segundo nivel de capacidad: contexto institucional	63
3.1 Régimen de empleo público	63
3.1.1 Disponibilidad para contratar y despedir personal	66
3.1.2 Nivel salarial	69
3.2 Recompensas por desempeño, procedimientos de reclutamiento y contratación y pautas de ascenso	70
4. Tercer nivel de capacidad: red de tareas	72
5. Cuarto nivel de capacidad: organización	76
5.1 Cultura organizacional	87
5.1.1 Aspectos dominantes de la organización	87
5.1.2 Liderazgo	88
5.1.3 Estilo gerencial	90
5.1.4 Unión de la organización	91
5.1.5 Énfasis estratégico	92
5.1.6 Criterios de éxito	93
5.1.7 Tipo de cultura general	95
6. Quinto nivel de capacidad: recursos humanos	99
7. Síntesis del capítulo	101
CAPÍTULO IV: ACCIONES PROPUESTAS PARA EL ABORDAJE DE LOS DÉFICIT DE CAPACIDAD IDENTIFICADOS	103
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES FINALES	112
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	113
LEGISLACIÓN	115
ANEXO I: PROTOCOLO DEL CUESTIONARIO	117

INTRODUCCIÓN

El tema de la tesis de maestría es un acercamiento a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte a partir del concepto de desarrollo de capacidad, entendida como la habilidad para llevar a cabo acciones efectivas, eficientes y sostenidamente, mientras que la construcción de capacidad significa la mejora de la capacidad de las organizaciones del sector público, ya sea por separado o en cooperación con otras organizaciones, para llevar a cabo las tareas que le competen (Grindle y Hilderbrand, 1995). En dicho contexto, la construcción, fortalecimiento o desarrollo de capacidad es entendida como “un proceso mediante el cual las personas, los grupos, las organizaciones y las sociedades mejoran sus habilidades para identificar y hacer frente a los desafíos del desarrollo de manera sostenible (CIDA, 2001, pág. 4)”. Asimismo, se utiliza el concepto de brechas o déficits de capacidad (*capacity gaps*) para referirse a las disposiciones que, en las distintas dimensiones especificadas, distan por algún motivo del ideal de capacidad que ayudaría a un rendimiento eficaz, eficiente y sostenible para los actores (Grindle y Hilderbrand, 1995).

Al tratarse de un estudio transversal, la delimitación temporal abarca sólo al período comprendido entre marzo y mayo de 2019.

La capacidad institucional como concepto (Grindle y Hilderbrand, 1995) hace hincapié en la existencia de congruencia entre la disposición de los recursos y las acciones en todos los niveles organizacionales y contextuales con los objetivos y funciones que se plantean. En este sentido, permite identificar déficits en aquellos casos en que las acciones o recursos son insuficientes para cumplir los cometidos o no están en línea con lo que la organización se propone o con las condiciones del sistema.

En el inicio del documento se presenta la temática a analizar, seguida por su relevancia y pertinencia en el contexto de la Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental. Luego, se presentan las definiciones correspondientes a la metodología y el marco teórico utilizados. En cuanto a la metodología, se especifican el tema de investigación, la unidad de análisis, el objetivo general, los objetivos específicos, la

hipótesis y las preguntas problematizantes. Se prosigue en el siguiente apartado con el desarrollo del marco teórico que guía el análisis, concluyendo el capítulo I. En el capítulo II se abordan las diferentes dimensiones que hacen a la capacidad. Finalmente, en el capítulo III se definen sugerencias para los déficits señalados en el capítulo II y se desarrollan las conclusiones.

Problema de investigación. Antecedentes de la CNRT

El problema de investigación que se plantea es: ¿En que medida presenta la CNRT déficits de capacidad que afectan su desempeño a la hora de gestionar las acciones relacionadas a su competencia y la voluntad de gobierno efectiva, eficiente y sostenidamente? En este sentido, el problema abarca el análisis de los diferentes niveles que hacen a la capacidad en el caso particular del organismo estudiado, en clave de identificar aspectos contextuales y particulares que hacen a la consecución de los objetivos organizacionales o los impiden, como también el estudio de la relación que estas características tienen entre sí.

En cuanto a los antecedentes, la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT) es un organismo descentralizado creado en el año 1996 mediante el Decreto 1388/96, fusionando la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CONTA), la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario y la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria. Actualmente, el organismo se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Transporte (Decreto 13/2015). Las funciones oportunamente atribuidas al organismo corresponden a la aplicación y acción para hacer cumplir las leyes, decretos y demás normas reglamentarias en materia de transporte; la fiscalización de las actividades de las empresas de transporte automotor y ferroviario; la solicitud de información y documentación necesaria a las empresas de transporte para verificar y evaluar el desempeño del sistema de transporte y el mejor cumplimiento de la fiscalización encomendada, con adecuado resguardo de la confidencialidad de la información que pueda corresponder; la aplicación de previstas en las distintas normas legales relacionadas con el

transporte y las penalidades fijadas en los contratos de concesión; y la la provisión de información que le solicite la (ex) Secretaria de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Decreto 1388/96).

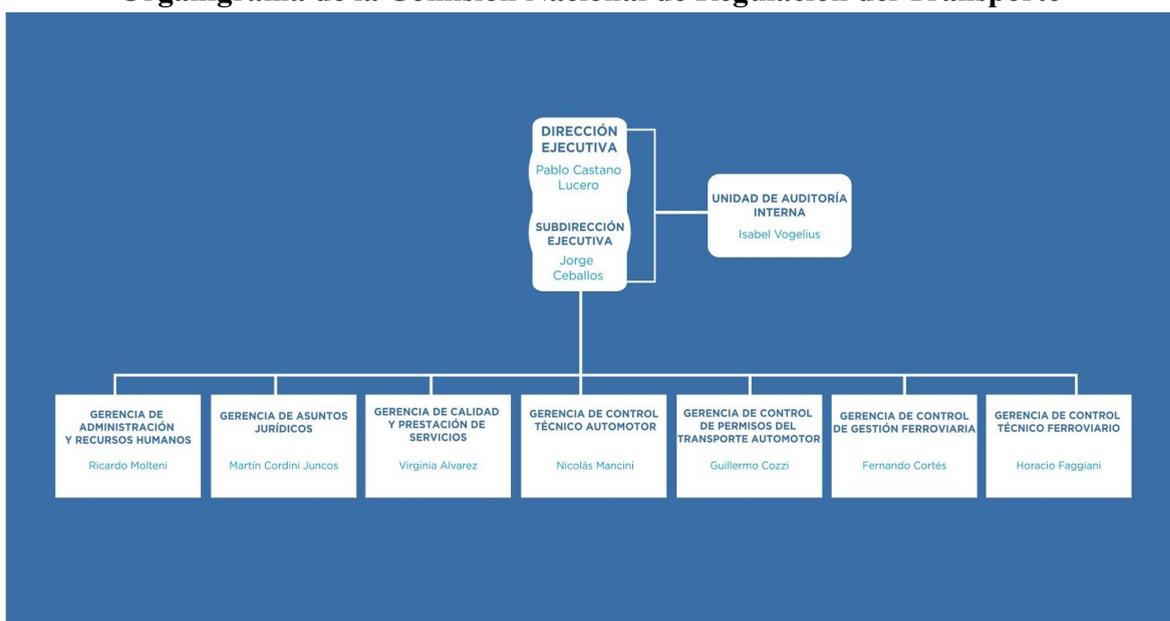
La creación del organismo se dio en un contexto de reforma general del Estado, enmarcados bajo las leyes nacionales 23.696 y 23.697, de Emergencia Administrativa y Emergencia Económica, respectivamente. Bajo este marco se emprendió un proceso que fue concebido como “una sucesión de etapas tendientes a perfeccionar el aparato estatal en la búsqueda de eficacia y eficiencia de las prestaciones para la comunidad” (Decreto 660/96). Del mismo modo, el Decreto 958/92 de Transporte Automotor de Pasajeros hace referencia explícita en sus considerandos a un proceso de desregulación económica como herramienta para la eliminación de trabas a la expansión económica, la inversión y la asignación adecuada de recursos. De este modo, la CNRT se incluye dentro de un proceso en el cual, bajo la órbita del Estado nacional, se crearon organismos pensados para contar con un alto grado de autonomía y dotados de autoridad para recomendar y dictar normas e imponer sanciones, como también poderes administrativos, ejecutivos, de investigación y de programación. Los organismos de regulación se pensaron con dos características distintivas, como lo son una fuerte capacidad técnica y la dotación de recursos propios, ambos aspectos que permitirían independencia tanto de las vicisitudes del poder político como del poder de los grupos económicos y las empresas privadas. la idea imperante fue generar entes de regulación de fuerte capacidad técnica, fuera del alcance de las maniobras de los políticos, y con recursos propios que evitara la captura por parte de las empresas privadas.

En concordancia con lo antedicho, el Decreto 1388/96 aprobó la estructura de la CNRT, la cual estaba conformada como un órgano colegiado compuesto por un Directorio y siete Gerencias. Sin embargo, en abril del año 2001 el ente fue intervenido mediante el Decreto 454, argumentándose falencias de gestión que iban en contra de la cumplimentación de objetivos nodales para el organismo, tales como la conservación de los derechos de los usuarios, la competitividad de los mercados y la confiabilidad del transporte. Dicha intervención tuvo una duración extendida de 14 años tras los cuales,

mediante el Decreto 110/2015, se regularizó su situación y cesó la intervención. Como principal consecuencia del mencionado Decreto, se destaca que en el artículo 4 se establece toda vez que el Estatuto de la CNRT haga mención del Directorio, deberá entenderse Director Ejecutivo. De este modo, se formaliza bajo estado regular la conducción del organismo a partir de un formato jerárquico ejecutivo en lugar del formato colegiado establecido en la creación del organismo. Esto va en concordancia con el hecho de que la CNRT se ha encontrado intervenido en una porción de su historia mucho mayor a la que se ha encontrado en una situación regular, siendo administrada bajo carácter unipersonal por un interventor.

El Decreto 1661/15, asimismo, modificó la disposición original de las Gerencias. La implementación de un nuevo organigrama se encuentra aún pendiente para su aprobación por el Ministerio de Modernización, por lo que a sus fines operativos la CNRT continúa funcionando de acuerdo a la Estructura Orgánica definida por la Res. CNRT 27/97. La estructura actual es la siguiente:

Figura I
Organigrama de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte



Fuente: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/organigrama_1_0.pdf

En lo que respecta al marco normativo que abarca al régimen de carrera del personal de la CNRT, este se compone por la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 y el Convenio Colectivo homologado bajo el Decreto 214/06. Al ser un organismo descentralizado, la CNRT posee un convenio propio y no se encuentra bajo el Convenio Sectorial denominado Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) homologado por el Decreto 2098/08, el cual rige al personal de la administración pública central.

La sede central de la CNRT se encuentra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El organismo cuenta con presencia federal a través de una disposición compuesta por delegaciones en Bahía Blanca, La Plata, Mar del Plata, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

Durante el ejercicio 2019, la CNRT cuenta con un presupuesto anual asignado de 1.018.885.951, \$25.000.000 de gastos de capital y \$993.818.751 de gastos corrientes, estos últimos de los cuáles el principal objeto de gasto corresponde a remuneraciones (\$909.012.951).

Las dos principales preguntas que buscará responder la investigación serán: ¿Qué características presenta la CNRT en términos de capacidad institucional? ¿Qué déficits de capacidad institucional se identifican?

Objetivo general

Explorar la capacidad y los déficits de capacidad de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte entre marzo y mayo de 2019.

Objetivos específicos

Como objetivos específicos que permiten una aproximación exitosa al objetivo general, se busca, en primer lugar, explorar la capacidad de la CNRT a partir del análisis de las dimensiones que la componen: entorno habilitante, contexto institucional, red de tareas,

organización y recursos humanos. En pos de cumplir este objetivo, se abordan diferentes aspectos que componen a las mencionadas dimensiones.

A partir del diagnóstico elaborado, el segundo objetivo específico es proponer posibles mejoras para los déficits de capacidad identificados.

Hipótesis y preguntas problematizantes

La hipótesis que guiará la investigación será que la Comisión Nacional de Regulación del Transporte presenta déficits de capacidad identificables en los niveles entorno habilitante, contexto institucional, red de tareas, organización y recursos humanos.

A partir de la respuesta de estas preguntas se podrá contar con una base que permitirá contextualizar el estudio del organismo y comprender mejor su deber ser. Este deber ser es lo que marca el camino de lo que, contando con una capacidad institucional suficiente, el organismo debería lograr.

Relevancia del tema

La ciencia política entendida como “ciencia normal” ha tendido a acumular más conocimientos relacionados a las políticas públicas y las diferentes etapas que conllevan su funcionamiento —ciclo de la política pública— que en el desarrollo de herramientas de abordaje crítico de los organismos públicos como organizaciones efectoras. Al respecto, Rosas Huerta (2008, p. 120) afirma que “hay pocas investigaciones que valoren la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar las funciones y resolver problemas públicos, así como la capacidad que tienen para movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a dichos problemas”.

Teniendo en cuenta lo antedicho, el tema resulta pertinente e importante en tanto consiste en el análisis contextual y transversal de un organismo de Gobierno de jurisdicción nacional. El concepto de capacidad permite realizar este abordaje haciendo foco en la posibilidad de dar soluciones a los asuntos y problemáticas que le competen.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1. Los conceptos de capacidad, desarrollo o construcción de capacidad y déficit de capacidad

1.1 Aspectos generales

La capacidad institucional como concepto, tal y como suele suceder en las ciencias sociales en lo que Giovanni Sartori ha dado a conocer como “estiramiento conceptual” (Sartori, 2011), se ha utilizado de diversas maneras. Sin embargo, más allá de que sea necesario un repaso bibliográfico generalizado, debe destacarse su desarrollo y uso bajo el ala de diferentes organismos internacionales como un parámetro para lograr el desarrollo de las naciones (Lavergne & Saxby, 2001). De este modo, el concepto se ha entendido en sus diferentes acepciones bajo una relación directamente proporcional con el desarrollo sostenible: a mayor capacidad de las estructuras de un Estado en sus distintos niveles, mayor es el avance hacia el desarrollo sostenible.

La capacidad floreció en su utilización conceptual por parte de organismos internacionales que consideran este abordaje como necesario para leer las posibilidades de éxito previo a embarcarse en proyectos de cooperación. La capacidad tomó el rol preponderante de condición de necesidad para que los países presenten niveles de sostenibilidad suficientes para que la ayuda proveniente de la cooperación internacional se traduzca en impactos que sumen valor agregado (UN, 1999)

Las diferentes definiciones de capacidad permiten dar cuenta de que dentro del concepto se incluyen un amplio espectro de insumos que tienden a acercar a los actores a la consecución de sus objetivos. Dichos elementos son aquellos que deben abordarse a la hora de llevar a cabo una intervención para el fortalecimiento de la capacidad. Estos pueden ser agrupados cognitivamente dentro de diferentes niveles de capacidad dentro de los análisis de acuerdo a su grado de abstracción y cabe destacar que, asimismo, son entendidos en base a su relacionamiento entre sí.

La diferenciación de las dimensiones que componen a la capacidad presenta distintos formatos, pudiendo agruparse en tres, cuatro o cinco niveles de análisis. Los marcos desarrollados por el PNUD (1998) y la OCDE (2003) utilizan una diferenciación en tres niveles (micro, meso, macro), mientras que la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA, por sus siglas en inglés) desarrolla cuatro niveles (individual, organizacional, de red/sectorial y el entorno habilitante) y Grindle y Hilderbrand (1995) definen cinco (recursos humanos, organizacional, red de tareas, contexto institucional del sector público y entorno de acción). A este respecto, cabe destacarse que las formas de diferenciación exployadas por la CIDA y Grindle y Hilderbrand son ostensibles de ser asimiladas en un mínimo de tres niveles: micro, meso y macro. Esto se debe a que los aspectos más generales de los niveles tres y cuatro y tres, cuatro y cinco respectivamente, pueden simplificarse bajo un sólo agrupamiento “macro”. Rosas Huerta (2008) y Ospina (2002) sugieren, asimismo, la posibilidad de denominar a las dimensiones correspondientes al nivel macro como Capacidad Política y a los niveles meso y micro como Capacidad Administrativa.

Al repasar los usos y funcionalidades alrededor del concepto de capacidad y de desarrollo de capacidad, Joe Bolger (2000) desde la CIDA destaca que el desarrollo de capacidades se distingue por tratarse de cambio, ya sea tanto a nivel individual, organizacional o societal. El autor reflexiona que el desarrollo de la capacidad no es un proceso lineal o libre de conflicto, debiendo responderse preguntas como “¿La capacidad de quién se desarrollará?” o “¿Con qué propósito?”. En consecuencia, la capacidad de un organismo público debe ser considerada en consonancia con la voluntad política y el marco normativo en que se inscribe.

El concepto forjado para referirse a los procesos de mejora en la capacidad es el de construcción de capacidad institucional (*capacity building*), el cual se utiliza bajo un enfoque de sistemas donde se considera a la organización dentro del entorno en el que está inmersa.

Desde la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), Lavergne y Saxby (2001) sostienen que la construcción de capacidad es, al mismo tiempo, un medio y

un fin. La reflexión es que el parámetro para medir el desarrollo de la capacidad está dado por la eficacia de las acciones y no por un sistema de medición por cantidades. En este sentido, el valor del desarrollo de la capacidad institucional en tanto medio se revela, por ejemplo, en un mejor desempeño en los servicios de salud o, en el caso de la CNRT, en el servicio de transporte. Por otro lado, desarrollar la capacidad institucional tiene valor como fin ya que el potencial obtenido es un capital ostensible de mutar, adaptarse y seguir vigente frente a cambios en los bienes y servicios que se brindan.

En concordancia con este punto, Kathryn Sikkink define a la capacidad como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales (Sikkink, 1991) y destaca que las mediciones de la capacidad deben realizarse de acuerdo a la adecuación o inadecuación con respecto a las funciones que el Estado debe cumplir. Esto significa que la evaluación de la capacidad del Estado no ha de ser medida en términos absolutos, sino a partir de la adecuación entre la relación entre la capacidad y las funciones que debe cumplir (Ídem). De este modo, la argumentación sostenida por Sikkink se suma a la posición de que la capacidad hace hincapié en la congruencia entre las distintas acciones consigo mismas y con los objetivos.

El enfoque sistémico es preponderante en los abordajes de capacidad, ya que el contexto político, económico y social que se trata en el nivel de análisis macro influyen inhibiendo o empoderando la capacidad de las organizaciones. Lo que toma especial relevancia en este contexto es, entonces, la adaptabilidad a las demandas externas y la posibilidad de comprender los entornos cambiantes, reorganizarse y dar respuestas satisfactorias.

Los niveles que componen a la capacidad son ostensibles de presentar una brecha de capacidad (*capacity gaps*), o también definidos como déficits de capacidad cuando, no cuentan con las condiciones operativas necesarias cumplir con éxito y de manera eficaz, eficiente y económica los objetivos (OCDE, 2012). Sobre estas brechas deben incidir las acciones de fortalecimiento institucional.

Siguiendo a Bertranou (2001), debe destacarse que existen factores que están al alcance de las acciones de las organizaciones en estudio, pero también hay elementos de

niveles de abstracción mayor que, aunque influyen en el desempeño organizacional, escapan a las posibilidades de intervención.

El autor identifica estos factores como los macro institucionales, compuestos por las reglas de juego generales en una sociedad; políticos, socioculturales, socioeconómicos; y de red de organizaciones, conformados por organizaciones que indirectamente con su accionar afectan el desempeño de la organización en estudio. Las estrategias de intervención deben tener en cuenta estos elementos en pos de mejorar las posibilidades de éxito, aunque no puedan afectarlos directamente.

El aporte de Bertranou sugiere acotar analítica y empíricamente la utilización del concepto de capacidad en pos de facilitar las condiciones para su aplicación. De este modo, propone adecuar el alcance de los estudios e intervenciones de acuerdo a la unidad de análisis abordada, ya que identifica una relación proporcional entre el tamaño de la organización analizada y las condiciones que caracterizan su capacidad.

Merilee Grindle (1997) propone abordar la capacidad institucional de un modo que busca sortear las dificultades provenientes de equiparar capacidad a un concepto de amplio espectro y difícil de medir como lo es el desarrollo y, asimismo, superar el entendimiento de capacidad como meras competencias de los individuos que componen una organización. De este modo, distingue un nivel micro en el desarrollo del recurso humano; un nivel meso en el fortalecimiento organizacional y un nivel macro en la reforma institucional.

Grindle y Mary Hilderbrand (1995) desarrollan cinco dimensiones de análisis para el concepto de capacidad: los recursos humanos dentro de cada organización, la organización misma, el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente (red de trabajo), el contexto institucional del sector público y, finalmente, el entorno habilitante (económico, político y social) dentro del cual se enmarca el sector público (Ídem).

Rosas Huerta (2008) se basa en Grindle y sugiere que el nivel de análisis micro debe focalizarse en las habilidades y aptitudes de los individuos miembros de la organización; en el nivel meso se destacan aspectos relacionados a la capacidad de gestión, como la utilización del personal, el liderazgo, la cultura organizacional, la existencia de un

plan estratégico, la claridad en las misiones y funciones de los puestos y la organización en general, los sistemas de comunicación y coordinación y/o las estructuras gerenciales; y el nivel macro se conforma a partir del entramado legal, político y económico en el que el que el organismo se inserta y relaciona con otros actores públicos y privados.

Stéphanhe Willems y Kevin Baumert (2003) rescataron desde la OCDE el aporte de otros autores con enfoques similares al de Grindle. De este modo, distinguen iniciativas en varias agencias internacionales que tienden a discernir entre cinco niveles de análisis de micro a macro, tal como puede verse en la figura más abajo adaptada por ellos adaptada a partir de un trabajo de Lisa Segnestam, Åsa Persson, Måns Nilsson Anders Arvidsson y Ede Ijjasz para el Banco Mundial (2003):

Figura II
Niveles de análisis de la capacidad institucional de acuerdo al Banco Mundial



Fuente: Baumert, K. & Stéphane, W. (2003). Institutional Capacity and Climate Actions. OECD Environment Directorate International Energy Agency, pág. 11 (traducción propia).

El término organización refiere en este trabajo a la coordinación racional de actividades de un grupo de individuos con el fin de alcanzar un objetivo común (Schein, 1979). De este modo, los primeros dos niveles (individuos y organización) pueden

englobarse bajo la categoría capacidad administrativa, mientras que la capacidad política corresponde al aspecto macro comprendido por los niveles tres, cuatro y cinco: red de organizaciones, gobernanza pública y normas, valores y prácticas sociales.

1.2 Capacidad y construcción de capacidad según Merilee Grindle y Mary Hilderbrand

Merilee Grindle es autora de “Logrando Buen Gobierno: Construcción de Capacidad los Sectores Públicos de Países en Desarrollo” (*Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*), volumen del año 1997 en el que define a la construcción de capacidad como un conjunto de estrategias asociadas a la mejora en la eficiencia, efectividad y posibilidad de respuesta de los actores gubernamentales.

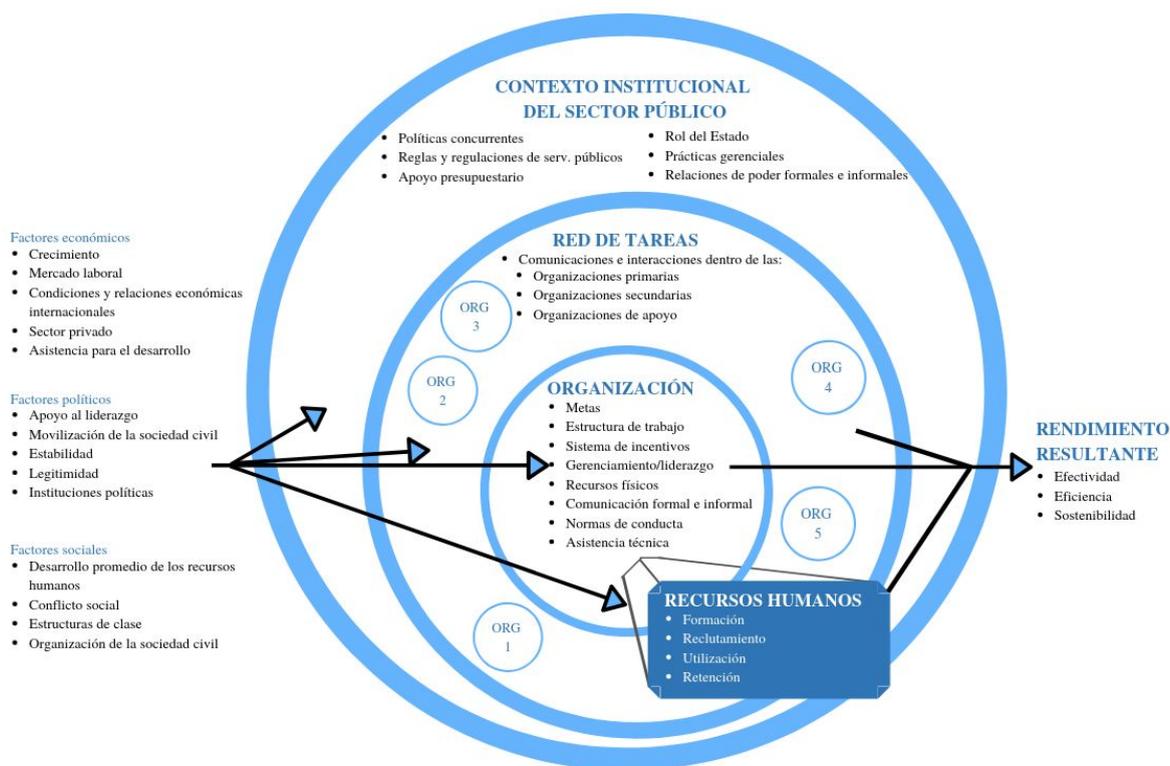
En un trabajo conjunto (1995), con el apoyo de PNUD, Merilee Grindle y Mary E. Hilderbrand (1995) utilizan el concepto de capacidad como la habilidad para llevar a cabo acciones efectiva, eficiente y sostenidamente, mientras que la construcción de capacidad significa la mejora de la capacidad de las organizaciones del sector público, ya sea por separado o en cooperación con otras organizaciones, para llevar a cabo las tareas que le competen. Las autoras utilizan el concepto de brechas o déficits de capacidad (*capacity gaps*) para referirse a las disposiciones que, en las distintas dimensiones especificadas, distan por algún motivo del ideal de capacidad que ayudaría un rendimiento eficaz, eficiente y sostenible para los actores.

Grindle y Hilderbrand se suman a la corriente que enfatiza la importancia del medio en los análisis de capacidad. En este sentido, destacan la importancia de tener en cuenta que las organizaciones y las personas actúan en un medio y su capacidad para llevar a cabo acciones se ve profundamente condicionada por su contexto.

Las autoras delimitan cinco niveles de análisis para el estudio de la capacidad, con características dinámicas e interrelacionadas. Los mismos se encuentran graficados en la figura III. Como soporte para las definiciones, se basan en el estudio de seis países en vías

de desarrollo que analizaron bajo un abordaje de capacidad: Marruecos, Sri Lanka, Bolivia, Ghana, Tanzania y República Centroafricana.

Figura III
Dimensiones de Capacidad de acuerdo a Grindle y Hilderbrand



Fuente: Grindle y Hilderbrand, 1995, p. 446. (traducción propia).

Los mencionados niveles de capacidad son:

I) **Entorno habilitante**, compuesto por el medio político, económico y social en el que el Gobierno se inserta. Grindle y Hilderbrand argumentan que a partir de los estudios de caso se desprende que el entorno habilitante resulta crítico a la hora de limitar o facilitar la capacidad para llevar a cabo tareas con éxito por parte de los Gobiernos.

A modo de ejemplo, las autoras destacan que los estudios llevados a cabo confirman la posición de que la crisis económica de los años ochenta hizo mella en la

capacidad del sector público de los países afectados que analizan, como Ghana, Sri Lanka y Tanzania. A este respecto, señalan que la caída en los ingresos de los funcionarios públicos derivada de la crisis económica se encontró íntimamente relacionada a fenómenos como la fuga de cerebros y la desvinculación de muchos de los mejores funcionarios disponibles en el Gobierno, como en el caso de Ghana donde, asimismo, se dificultó el reclutamiento de reemplazos que puedan suplir los puestos vacantes.

El trabajo hace hincapié sobre cómo los aspectos positivos de los entornos habilitantes tienden a coincidir con un mayor grado de desarrollo de capacidad. En este sentido, el bajo crecimiento, la inestabilidad política y el bajo desarrollo de los recursos humanos se encontraban en los países que presentaban un desempeño general más débil, mientras que los de mejor desempeño tenían perfiles mucho más positivos en todas estas dimensiones.

Cabe destacar, por último, que las autoras señalan que los entornos habilitantes no son contextos estáticos, sino que varían y cabe la posibilidad de que haya mejoras.

II) **Contexto institucional**, basado en el marco normativo que engloba al sector público y en el cual se detallan recursos, competencias, jurisdicciones y obligaciones, entre otros.

En los casos analizados por Gindle y Hindlebrand, todos los países presentaron dificultades en torno al empleo público. Entre estos, las autoras destacan los bajos niveles salariales en la administración pública en su conjunto, falta de normas de desempeño eficaces, incapacidad para despedir personal, muy pocas recompensas por un buen desempeño, procedimientos de contratación poco exitosos para reclutar personas debidamente capacitadas, y pautas de ascenso en las que preponderaban los factores antigüedad y patrocinio y por sobre el desempeño. Si bien no se enuncian de ese modo, estos aspectos harían las veces de posibles indicadores para esta dimensión.

En lo que respecta al marco normativo compuesto por normas, reglamentos y procedimientos, las autoras hablan de dos aristas diferenciadas. Mientras que las normas y los procedimientos hacen las veces de sustento para el correcto y repetido desarrollo de las actividades a largo plazo, ayudando al fortalecimiento de las organizaciones de cara a

eventuales desafíos, las estructuras normativas son susceptibles de transformarse en trabas importantes para el funcionamiento al establecer requisitos inflexibles y de difícil cumplimiento en la práctica.

Grindle y Hilderbrand mencionan el impacto negativo en los casos analizados de las reformas administrativas que incluyeron medidas tales como la reducción del tamaño del personal de servicio público. A este respecto, hacen hincapié en que la utilización de herramientas como la oferta e incentivos para retiros voluntarios significaron una sangría de los agentes con mayores competencias del sector público, ya que el usufructo de esta posibilidad resultó particularmente atractivo para aquellas personas con claras posibilidades de reinserción inmediata en otros ámbitos. En contraste, las autoras sugieren proporcionar salarios que atraigan a personas cualificadas y capaces a la administración pública, junto a un alto grado de estatus e identidad profesional asociados con el trabajo gubernamental.

Del mismo modo, otras herramientas tendientes a la reducción del tamaño del Estado como la previsión y ejecución de despidos generalizados exacerbaron la incertidumbre de los agentes estatales con un consecuente impacto negativo por sobre la moral. La conclusión de las autoras es que, si bien es posible que se necesite una adecuación del tamaño de las estructuras estatales y que esto tenga impactos negativos, debe tenerse en cuenta que estas reformas han de ser realizadas en miras al desarrollo de la capacidad y no en pos de reducir el déficit presupuestario, como lo fue en los casos analizados.

En el trabajo, las autoras delimitan un mínimo necesario de estructuras organizacionales donde se enumeran una serie de indicadores para componer a la dimensión, como descripciones de los puestos de trabajo, procedimientos de contratación, la emisión de reportes, líneas de suministro y sistemas de información.

Asimismo, recomiendan que el contexto les permita a las organizaciones la autonomía suficiente para contratar y despedir personal dentro de un marco de estándares generales para el empleo público.

Como contraste, se recomienda favorecer en los procesos de reclutamiento y promoción las competencias específicas, la correspondencia con el puesto y el rendimiento histórico por sobre criterios discrecionales de patrocinio o de alto nivel de formalismo y centralización.

Los parámetros establecidos en este nivel son esenciales a la hora de evaluar si una intervención en los niveles inferiores es posible con cierta probabilidad de éxito. En los casos en que el contexto institucional configura una traba, se transforma en condición de necesidad modificar el marco establecido para poder avanzar con una intervención en las dimensiones III, IV y V.

III) **Red de Tareas** (*Task Network*), entendida como el conjunto de organizaciones involucradas en la realización de una tarea determinada, ya sean del sector público, privado, de la asociación civil u organismos internacionales, como también incluyendo distintos niveles de Gobierno y/o poderes del Estado. En el marco de este nivel, el rendimiento organizacional se ve afectado por la medida en que se fomenta la comunicación y la coordinación entre actores en las redes, como también por el cumplimiento eficaz que cada una de las organizaciones de la red tiene de sus responsabilidades. Para las Grindle y Hilderbrand, tanto que exista un rol vacante que no está siendo cubierto por ninguna organización, por un lado, como el desempeño inadecuado y una relación poco efectiva entre actores, por el otro, configuran debilidades en la capacidad.

Las autoras diferencian tres categorías de organizaciones dentro de una red: primarias, que se caracterizan por ser las principales gestoras de la realización de una tarea determinada; secundarias, que dan apoyo esencial para el trabajo de las organizaciones primarias; y organizaciones de apoyo, que proporcionan servicios o algún otro tipo de apoyo que permiten realizar una tarea. A modo de ejemplo ilustrativo, Grindle y Hilderbrand toman el caso de la elaboración del presupuesto. Para la realización de dicha tarea, hay un Ministerio que será el actor principal, mientras que una oficina que aporte datos de estadística macroeconómica hará las veces de organización secundaria y la

institución abocada a la formación de cuadros con conocimientos específicos sobre presupuesto sería una organización de apoyo.

En este nivel se evalúa la relación entre los actores que establecen las políticas y aquellos que las aplican, como también entre estos con proveedores, entre distintos programas y con todo otro actor mencionado más arriba. Esto último puede expresarse en, por ejemplo, procesos de retroalimentación inexistentes, donde el actor que se elabora los lineamientos no tiene un proceso aceptado de recepción de información por parte de los implementadores. Grindle y Hilderbrand mencionan que, también, la capacidad puede verse afectada si falla la comunicación y la coordinación entre las instituciones formativas y aquellas que necesitan de cuadros formados para cumplir con sus objetivos.

Resulta un punto a destacar que ya en el nivel de la Red de Tareas las acciones focalizadas resultan más viables, en tanto no debe abordarse a toda una red para mejorar la capacidad. En este sentido, cabe la posibilidad de identificar aquellos elementos de mayor importancia o con un mal rendimiento acentuado y aunar esfuerzos en puntos específicos.

Las autoras recomiendan abordajes que no se centren en aspectos formales, como una reformulación de los organigramas, sino centrarse en la creación de mecanismos y espacios de comunicación. Estas medidas pueden incluir acciones logísticas, como la reubicación de oficinas, como la organización de talleres y otras actividades conjuntas entre actores y la formalización de comités transversales.

De acuerdo a las autoras, las experiencias en los seis países abordados evidenciaron efectos negativos en acciones relacionadas al incentivo de la competencia por hacerse con recursos en desmedro de otros actores de las mismas redes. Las interacciones mostraron mejoría ante casos de competencias en términos amigables.

IV) Organizacional, punto de partida general de los procesos de diagnóstico y piedra basal de la Red de Tareas.

Grindle y Hilderbrand estudiaron un total de 29 organizaciones, obteniendo evidencia para argumentar una relación existente entre el desempeño organizacional y una orientación cultural fuerte. Las autoras encontraron interacciones positivas y tendencias

hacia buenos desempeños en organizaciones con misiones y compromisos marcados y orientadas hacia la obtención de resultados. Por el contrario, aquellas organizaciones donde los miembros no se veían inculcados con un sentido y misión claras, presentaban una capacidad menor para abordar sus obligaciones. Se resalta que, en líneas generales, existen una serie de aspectos positivos que se desprenden de la existencia de un sentimiento de identidad compartido entre los miembros de la organización, el cual se encuentra relacionado al estatus proveniente del pertenecer.

Este último punto se extiende hasta el aspecto salarial. Al contrario de las corrientes que relacionan directamente la productividad con la remuneración, las organizaciones estudiadas por Grindle y Hilderbrand exhibieron que el sentimiento compartido, la tradición y el sentido de importancia con respecto al desarrollo nacional y de pertenencia actuaron como componentes clave para el desempeño, aún en contextos de mella salarial. Este punto no sólo destaca la importancia de una cultura organizacional afianzada, sino que también abre margen de acción ante contextos limitantes como los regímenes salariales de la administración pública o una situación económica desfavorable.

La conducción y el rol de las autoridades configura, asimismo, otro factor cultural de importancia que diferenció a los actores de buen desempeño de aquellos con dificultades. De este modo, los liderazgos basados en la promoción de la participación, la flexibilidad y la equidad se identificaron con organizaciones de mejor rendimiento en desmedro de conducciones que evidenciaban politización y favoritismos.

Los sistemas de incentivos, a menudo fuera del alcance de mandos medios y otras autoridades en aspectos como las mejoras salariales o la modalidad de ingreso, promoción y egreso, los incentivos no financieros demostraron equiparar en relevancia a los financieros. Entre los primeros las autoras mencionan oportunidades de formación en el exterior, sentido de pertenencia, incentivo a la competencia amigable, integración de equipos de trabajo y enaltecimiento del buen desempeño. Como contraparte, implica una importancia similar la existencia de mecanismos que desincentiven las malas prácticas. Las autoras señalan que los empleados de las organizaciones que presentaron mejor desempeño demostraron plena conciencia de que las consecuencias de los malos rendimientos podían

llevar al despido. Las promociones, el reconocimiento y los incentivos monetarios y no monetarios son importantes en tanto formas de recompensar el buen desempeño mientras que, además, resulta importante señalar los desempeños deficientes y penalizarlos.

Otro indicador que compone a este nivel es la infraestructura del ambiente de trabajo. Las autoras identificaron una correspondencia entre los casos de peor desempeño y los ambientes de trabajo con condiciones edilicias precarias, medios de transporte escasos y tecnología obsoleta. En contraste, se corroboraron espacios de trabajo mejor preparados en los casos de mejor desempeño. Un punto para destacar sobre este aspecto es que se mencionan casos en que la alta moral de los equipos de trabajo conllevaba un mayor interés por la conservación del espacio de trabajo, llegando los miembros a contribuir a preservarlo.

Las culturas organizacionales fuertes que recomiendan Grindle y Hilderbrand se caracterizan por bajar un mensaje claro acerca del desempeño de los miembros. De este modo, se hace hincapié sobre la importancia del desempeño y se recalca que se le da a este un valor dentro de la organización. Esto se ve reflejado en los procesos de ingreso, promoción y egreso de los trabajadores. El hecho de que los agentes obtengan un lugar dentro de la organización mediante un proceso competitivo refuerza el mensaje de que el desempeño sirve como valor de referencia para el mérito, lo cual tiene consecuencias inmediatas. Las descripciones de puestos de trabajo y las normas sobre contratación, remuneración y ascensos son herramientas que sirven para enviar el mensaje sobre qué es lo que se pretende de los trabajadores, siempre y cuando se apliquen consistentemente. Este último punto resulta un parteaguas, ya que depende de la aplicación constante y transparente de las normas que el mensaje sobre qué es lo recompensado en la organización sea claro y los miembros actúen en consecuencia.

Grindle y Hilderbrand favorecen los liderazgos tendientes a fortalecer las culturas organizacionales orientadas al desempeño, que busquen soluciones y que se ocupen de proporcionar incentivos para el buen desempeño, fomenten la participación en la toma de decisiones, se enfoquen en las necesidades de los clientes y protejan a la organización de

influencias negativas. Esto contrasta con liderazgos que conducen mediante la aplicación de reglamentos.

Por último, debe tomarse en cuenta que las organizaciones, en tanto elementos insertos dentro de un medio, responden en mayor o menor medida a las demandas externas sobre su desempeño. En este sentido, toman relevancia la toma de responsabilidad por el éxito y los fracasos compartidos con otros actores, las posibles presiones externas para la prestación de servicios eficaces, la demanda de información y la posibilidad de los actores de comunicarse con "otros" importantes cuando encuentran un buen y pobre desempeño o cuando los funcionarios públicos individuales responden o no responden a sus necesidades.

V) **Recursos humanos**, entendidos a partir de la formación y el reclutamiento de los individuos que integran a la organización analizada. Las autoras consideran distintos tipos de herramientas que se aplicaron en los casos de estudio, junto con los aspectos positivos y negativos que recabaron a partir de las experiencias.

Los programas de inducción basados en tareas específicas y en la inculcación de sentido de pertenencia son definidos como métodos exitosos de integración a las personas dentro de sus responsabilidades en el marco de la organización. Por el contrario, incluir al personal en talleres y capacitaciones aleatorias se diagnosticó como contraproducente.

En lo que respecta al reclutamiento de personal, las autoras enfatizan que, sin excepción dentro de los casos de estudio, aquellas organizaciones que se desempeñaron mejor en su tarea de reclutamiento fueron aquellas que utilizaron anuncios públicos y competitivos a la par de exámenes, entrevistas y juntas de revisión. Las personas incorporadas mediante este método demostraron mayor compromiso con la misión de la organización y sus objetivos, al mismo tiempo que se integraron de manera más efectiva a la participación dentro de la cultura organizacional.

Para Grindle y Hilderbrand, el principal problema exhibido por las organizaciones que analizaron no fue la disponibilidad de personal preparado tanto como la utilización del personal disponible. Los agentes demostraron valorar, en este sentido, si sus trabajos resultaban significativos y apropiados para su nivel de formación.

El indicador de la utilización del personal tiene relevancia en el aspecto de la retención del personal calificado a un nivel de influencia mayor aún que el salario, de acuerdo a las autoras. Si bien la remuneración juega un rol a la hora de mantener a las personas vinculadas a la organización, factores como el sentido de la misión y la participación de la organización, la satisfacción en el trabajo, la identidad profesional y el reconocimiento del buen desempeño permitieron que haya casos de organismos analizados donde se pudo retener personal en contextos de baja salarial y poca seguridad laboral.

Llama la atención que las autoras señalan un comportamiento contraintuitivo en lo que respecta a la duración de los contratos en relación con la retención de los agentes. En aquellos casos en que se verificaron contratos anuales con revisión de desempeño, existieron buenas tasas de retención, mientras que en los casos en que se verificaron amplias garantías en los regímenes de empleo público, estas se vieron acompañadas de prácticas de promoción por antigüedad en desmedro del desempeño. El impacto de esto último es la tendencia a retener a los agentes de pobre desempeño, ya que los trabajadores de mejores condiciones se trasladaban a otros contextos en los que encontraban mejores recompensas y mayores responsabilidades. Por otro lado, las autoras señalan una relación negativa entre empleo, desempeño y retención en contextos de alta politización.

Las autoras recomiendan enfatizar el vínculo entre las organizaciones empleadoras y las instituciones formadoras, tales como universidades y centros de formación. Ya en un nivel de desarrollo mayor, es recomendable trabajar la adaptación de las currículas formativas incluyendo las competencias laborales que las organizaciones empleadoras más requieren.

En lo que respecta a las acciones de formación, Grindle y Hilderbrand enfatizan que estas deben estar vinculadas a las necesidades organizacionales, del modo en que la utilización de herramientas como licencias o becas por estudio, se busque que los contenidos que vayan a incorporar los agentes estén relacionados a dichas necesidades organizacionales, al mismo tiempo que se procure cierto grado de retorno para la organización por parte del personal formado.

Resulta destacable sobre el análisis de este punto por parte de Grindle y Hilderbrand es que a partir de la evidencia de los casos analizados se abre la puerta a la posibilidad de que, incluso cuando los recursos financieros son muy limitados, la retención puede mejorarse mediante esfuerzos para crear culturas organizativas eficaces y mejorar las prácticas de gestión dentro de las organizaciones.

Grindle y Hilderbrand destacan la necesidad de realizar una evaluación de las diferentes dimensiones que componen a la capacidad y cómo estas se relacionan entre sí previo a la realización intervenciones. El resultado obtenido servirá para definir sobre qué dimensión será mejor iniciar los esfuerzos de las intervenciones. Las autoras asumen una mirada crítica sobre los abordajes que se basan en presunciones y que, en consecuencia, se enfocan de modo predeterminado sobre las organizaciones y los recursos humanos.

Por otro lado, Grindle y Hilderbrand hacen hincapié sobre la evidencia de que el desempeño eficaz del sector público está más impulsado por una cultura organizacional fuerte, buenas prácticas de gestión y redes de comunicación eficaces que por normas y reglamentos o procedimientos y escalas salariales

Como tercera conclusión a destacar, las autoras señalan que el rendimiento de los individuos en las organizaciones se encuentra más afectado por las oportunidades de realizar un trabajo significativo, las normas profesionales compartidas, el trabajo en equipo y un sistema funcional que permita la promoción basada en el rendimiento que por los procesos de formación centrados en habilidades específicas. De este modo, las capacitaciones eficaces se suceden en ámbitos en que estos puntos destacados tienen lugar y no en viceversa.

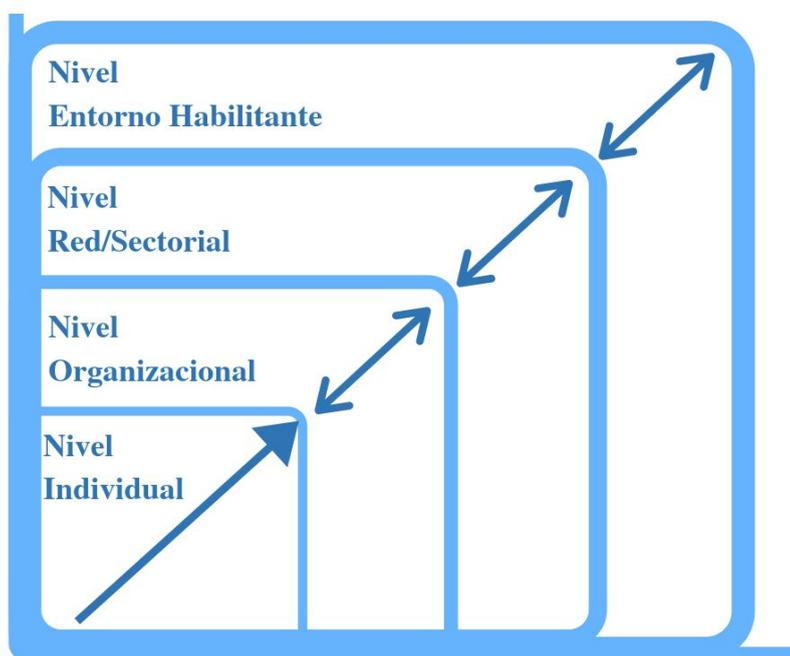
1.3 Capacidad y desarrollo de capacidad de acuerdo a la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA)

Otra aproximación posible al concepto de capacidad es la brindada por Joe Bolger (2000) desde la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA, por sus siglas en inglés). El autor la define como “habilidades, destrezas, comprensiones, actitudes,

valores, relaciones, comportamientos, motivaciones, recursos y condiciones que permiten a los individuos, organizaciones, redes/sectores y sistemas sociales más amplios llevar a cabo funciones y alcanzar sus objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo” (Bolger; 2000, pág. 2).

Bolger destaca como una de las principales fortalezas del concepto de capacidad la de incorporar diferentes niveles de análisis con menor y mayor abstracción que se relacionan y condicionan mutuamente. Este enfoque sistémico permite evaluar el desempeño de los individuos, organizaciones y sectores teniendo en cuenta que todas las dimensiones forman parte y juegan un papel dentro de un todo, por lo que personas, organizaciones, políticas públicas y demás objetos de estudio deben explicarse dentro de dicha relación y no de manera aislada (Ídem). El gráfico a continuación representa el marco conceptual por niveles definido por Bolger:

Figura IV
Marco conceptual de desarrollo de capacidad



Bolger, J. (2000). Capacity Development: Why, What, and How. Canadian International Development Agency, Anexo A (Traducción propia).

El gráfico representa en forma ascendente los niveles de análisis, partiendo del más particular en la base, al más general en la cúspide. Este marco conceptual hace hincapié en los vínculos entre los diferentes niveles de análisis, con sus respectivas consecuencias e interdependencias. En este sentido, se presenta como una herramienta que permite pensar las intervenciones teniendo en cuenta las oportunidades y dificultades que se presentan en los distintos niveles de análisis, de modo que se pueda elegir la estrategia de abordaje más efectiva en pos de la consecución de los objetivos de desarrollo.

Bolger entiende por Entorno Habilitante al contexto general dentro del cual se inscriben los procesos de desarrollo y, en consecuencia, abarca a sectores, organizaciones e individuos (Ídem). El autor indica que el entorno puede ser “restrictivo”, actuando de modo discapacitante frente a las iniciativas de desarrollo o, por el contrario, “propicio”, favoreciéndolas. Los componentes que Bolger menciona como posibles indicadores para distinguir entre estos dos tipos de entornos son la solidez en las políticas, el nivel de compromiso de los actores políticos, la coordinación de los actores políticos y la estabilidad del contexto económico.

Cabe destacar que Bolger explicita la posibilidad de que se dé una combinación entre ambos tipos de entorno. A este respecto, puede considerarse que, dado el grado de complejidad aparejado al grado de abstracción que se maneja en este nivel de análisis, creo acertado pensar que el entorno habilitante es susceptible de adquirir una complejidad tal que puede actuar “propiciando” ciertos aspectos de las iniciativas de desarrollo al mismo tiempo que “restringe” otros.

El nivel de análisis red/sectorial se focaliza en la coherencia de las políticas sectoriales, como también los marcos estratégicos y programáticos y la coordinación en general entre los actores que componen el sector. Las mejoras en este nivel están relacionadas a reformas políticas, inversiones focalizadas en el sector o acciones para aumentar la coordinación. En este último punto, Bolger destaca que los aspectos relacionados a la cultura, entendida en tanto el “cómo” se hacen las cosas, o las prioridades competitivas de los actores pueden jugar en contra a la hora de lograr un accionar

coordinado. Sin embargo, el autor enfatiza la importancia de este nivel de análisis en tanto una mejora de red/sectorial permite un uso más efectivo de las capacidades existentes.

El nivel de análisis organizacional trata los recursos, estructuras y procesos organizacionales. Bolger destaca que las instituciones particulares se ven afectadas por lo que sucede en los niveles de red/sectorial y entorno habilitante, como también por la disponibilidad, motivación y uso efectivo de los individuos que componen la organización. En dicho sentido, este nivel de análisis se encuentra en el centro del esquema cognitivo, entre lo macro del medio general y el micro de los individuos particulares. Para el autor, el desarrollo de capacidad destaca por hacer hincapié en su análisis en los factores de los demás niveles que pueden favorecer o dificultar el éxito de las medidas abordadas a nivel organizacional.

Por último, el nivel individual involucra a las personas como actores que, a través de sus habilidades y competencias, son capaces de contribuir o no a la consecución de los objetivos de desarrollo. La cuota distintiva del abordaje del desarrollo de capacidad sobre los individuos y su entrenamiento reside en el enfoque de la relación que estos tienen con los demás niveles de análisis, en tanto estos condicionan sus posibilidades de desempeño. Bolger advierte que pueden esperarse escasos resultados en aquellos casos en que se trabaja sobre las competencias de los individuos a través de una intervención sin tener en cuenta al entorno habilitante, el sector y la organización.

La propuesta analítica de Bolger coincide en cuanto al abordaje sistémico con Grindle y Hilderbrand. Más allá de la diferencia en la construcción de las dimensiones de la capacidad, siendo que Grindle y Hilderbrand utilizan cinco niveles y Bolger cuatro, se utiliza la propuesta de las primeras en el abordaje de este escrito debido al mayor nivel de detalle en cuanto a la identificación de indicadores para el análisis explicitado por las autoras.

1.4 Capacidad y construcción de capacidad según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Capacidad es, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, o *United Nations Programme for Development*, UNDP, en inglés), la habilidad de individuos y organizaciones o unidades organizacionales para llevar a cabo funciones efectiva, eficiente y sosteniblemente (PNUD, 1998). Dicho de otra manera, capacidad es el poder de los actores para desempeñar o producir. PNUD utiliza el concepto de capacidad bajo un abordaje de sistemas, definiendo sistema como un grupo de elementos que interactúan regularmente o son interdependientes y que forman un todo unificado. Se entiende a la capacidad en un contexto en el cual un conjunto de entidades opera hacia un propósito común y de acuerdo con ciertas reglas y procesos.

A partir de esta definición, desde PNUD se destaca que lo que se interpreta por capacidad no es una cualidad o estado estático de las cosas, sino una parte de un proceso continuo de desarrollo en el marco del cual los recursos humanos juegan un papel preponderante, como también lo hace el contexto general dentro del cual se inscriben los actores. La inclusión en el análisis de este último punto, el sistema general, es lo que diferencia según PNUD al desarrollo de capacidad del desarrollo organizacional, haciendo al primero más amplio que al segundo.

En el caso de los programas de desarrollo, desde PNUD especifican que tener en cuenta el contexto general significa considerar todos los factores que pueden afectar el desenvolvimiento e implementación de estos, como también el sostenimiento de sus resultados.

La recomendación de PNUD para las personas y equipos que llevan adelante tareas de intervención en pos del desarrollo es la de utilizar capacidades existentes, las cuales debe apuntarse a fortalecer. En este sentido, debe favorecerse construir en base a lo que ya existe por sobre comenzar desde cero.

La distinción de dimensiones de la capacidad se divide, para el caso de PNUD, en tres: el nivel individual, el nivel organizacional o de entidad y el nivel sistémico o de

entorno habilitante. Estos niveles se componen, asimismo, por diferentes dimensiones que se interrelacionan entre sí. La integración de estas dimensiones, tomando el entorno habilitante en consideración, es lo que permite alcanzar capacidades sostenibles.

Las guías de acción para interventores que define PNUD son de amplio espectro, en tanto pueden ser aplicadas al desarrollo de la capacidad de entidades públicas, privadas o del tercer sector, a la vez que estas intervenciones pueden tener lugar en ámbitos con distintos niveles de complejidad/abstracción. De este modo, el concepto de capacidad y sus acciones asociadas pueden ponerse en práctica en un nivel micro, como es el caso de Ministerios u otras agencias del Estado en sus diferentes niveles, instituciones académicas, ONG o comunidades, entre otros; meso, donde se abarcan las intervenciones sectoriales o regional/local; y macro, siendo el nivel más amplio y complejo, implicando medidas de gran amplitud como pueden ser reformas de la administración pública o políticas ambientales y para combatir la pobreza.

Estos niveles, explicados en mayor detalle a continuación, proponen un abordaje sistémico similar al definido por Grindle y Hilderbrand. La principal diferencia radica en el nivel de abstracción, siendo las cinco dimensiones propuestas por estas autoras más específicas que las de PNUD. Por esta razón, y teniendo en cuenta que ambos cuerpos teóricos no presentan diferencias contradictorias, el apartado correspondiente al análisis organizacional se realiza en base a lo propuesto por Grindle y Hilderbrand.

I. Nivel sistémico/Entorno habilitante: este nivel es, en cada caso, compuesto por todos los actores y componentes que tienen un rol o relevancia dentro del medio que se está trabajando. En este sentido, las intervenciones de mayor amplitud abarcan un entorno habilitante en consecuencia más complejo. Por ejemplo, en el caso de una intervención a nivel nacional, deben considerarse todos los componentes capaces de interactuar con la iniciativa en todo el país. En contraste, el análisis del entorno habilitante en casos de menor amplitud debería procurar dejar de lado todos los componentes ajenos a la unidad de análisis.

PNUD considera como una posibilidad la utilización para evaluar al nivel sistémico la utilización de un análisis FODA, donde se indagan fortalezas y debilidades relativas, como también amenazas y oportunidades (Ídem).

Las dimensiones que componen el nivel sistémico son: a) Política: significa el propósito que persigue o la necesidad que busca satisfacer el sistema, contexto en el cual debe ser teniendo en cuenta el sistema de valores que rige a las entidades; b) Legal/Regulatoria: abarca reglas, leyes, normas y estándares que rigen en el sistema; c) Gerenciamiento o rendición de cuentas: esta dimensión se compone a partir de los actores que funcionan en el sistema y quién lo administra, siendo este último el componente responsable del diseño, administración, coordinación, evaluación y monitoreo toda otra capacidad a nivel sistémico; d) Recursos: esto incluye todo recurso financiero, humano o de información disponible en el sistema para las implementaciones; e) Procesual: esta dimensión abarca las relaciones entre los actores del sistema, con sus consecuentes interacciones e interdependencias. Esta dimensión puede abarcar, asimismo, subsistemas de relación formales e informales entre los actores y sus flujos de información.

II. Nivel entidad/organizacional: la relación entre este nivel con el entorno habilitante y con los recursos humanos es esencial para el abordaje de desarrollo de capacidad, por lo que desde PNUD se hace hincapié en procurar no tener en cuenta solamente uno de estos niveles. De este modo, la evaluación del nivel organizacional implica tener en cuenta todas las dimensiones que la componen, como también su relación con sus propias subunidades y con los demás actores del sistema.

En este nivel se evalúan entidades tanto formales como informales. En el primer caso se incluyen dependencias gubernamentales y organizaciones privadas o del tercer sector. El segundo caso puede implicar comunidades o voluntariados que, si bien cuentan con cierto grado de organización, no se encuentran concretados como una organización formal. Del mismo modo, el tamaño de estas puede variar y abarcar desde un Ministerio a un área o departamento.

Las dimensiones que componen el nivel organizacional de la capacidad son: a) Misión y estrategia: se compone por el rol, mandato, definición de servicios, “clientes/consumidores”, interacciones con el entorno habilitante y sus actores, las medidas de desempeño y éxito, y la presencia de capacidades nodales de gerenciamiento; b) Cultura/Estructura y competencias: remite a los valores organizacionales y gerenciales, el estilo de gerenciamiento, estándares, estructuras y diseños organizacionales y competencias nodales; c) Procesos: En esta dimensión se incluyen las acciones de planificación, atención al cliente, la relación con otras entidades, investigación y política de desarrollo, monitoreo y evaluación y gerenciamiento financiero y de recursos humanos. Incluye procesos externos e internos; d) Recursos humanos: PNUD destaca esta dimensión como la más importante de los recursos de una organización, ya que es donde reside la posibilidad de cambio, de desarrollo y de mejora de la capacidad; f) Recursos financieros: tanto operativos como de capital; g) Recursos informacionales: bajo esta dimensión se analizan el manejo de la información en todos sus formatos y cómo esta se utiliza en pos del cumplimiento de los objetivos y el llevado a cabo de las estrategias; h) Infraestructura: recursos inmuebles y muebles, incluyendo ambientes de trabajo, y tangibles e intangibles, como puede ser en este último caso un software de gestión.

III. Nivel individual: el abordaje en este nivel implica la posibilidad de los individuos y pequeños grupos interrelacionados de individuos para funcionar eficaz y eficientemente en el marco de la organización y del entorno habilitante. Para PNUD, es nodal para el éxito de una iniciativa de desarrollo la capacidad de liderazgo y gerenciamiento a este nivel.

Un análisis profundo de este nivel puede incluir una evaluación del puesto de trabajo donde se especifican las habilidades y el desempeño requeridos, lo cual se asocia a la evaluación de competencias del individuo particular que ocupa esa posición. Esto permitirá, en primera instancia, identificar déficits de capacidad, los cuales deberían ser abordados en subsecuentes acciones de desarrollo.

Entre los indicadores destacados de esta dimensión incluyen valores, ética, desempeño, incentivos, seguridad, rendición de cuentas y estrategias de aprendizaje continuo.

PNUD destaca, así como todas las agencias y autores que utilizan el abordaje de la capacidad como estrategia análisis e iniciativas de desarrollo, la importancia de tomar en cuenta todos los niveles de capacidad. El fin principal de esto es garantizar que las acciones focalizadas no sean contraproducentes en relación con lo que sucede en otro nivel, lo cual podría ser contraproducente. En este sentido, es importante que las acciones que se llevan a cabo confluyan congruentemente. PNUD menciona como ejemplo ilustrativo que sería la posibilidad de invertir recursos en acciones de formación técnica que apunte a la consolidación de un sistema automatizado en un contexto en que el gobierno o la sociedad, en el nivel macro, tienden a la descentralización y la particularización de las políticas. En este caso, el entorno habilitante jugaría en contra de la iniciativa, lo cual formaría un déficit en la capacidad del organismo implementador para lograr su cometido. Al mismo tiempo, las acciones de dicho organismo implicarían un déficit para la estrategia general del gobierno.

Cabe destacarse que PNUD utiliza una definición denominada “puntos de entrada”, los cuales significan los puntapiés desde los cuales se inicia una intervención. PNUD concibe las intervenciones en pos del desarrollo como abarcativas y a gran escala. En este aspecto, recomiendan iniciar una acción tanto en el nivel organizacional, para luego proseguir sobre una noción más abarcativa sobre la dimensión sistémica (*zoom out*), o empezar por el sistema para luego realizar un acercamiento (*zoom in*) a nivel organizacional y más tarde al individual.

En el caso, por ejemplo, de un servicio de salud local, el nivel macro puede componerse por los actores de gobierno superiores y los beneficiarios de la atención.

En la etapa de evaluación deben identificarse las “brechas” o déficits de capacidad, las cuales pueden hallarse en todas las dimensiones de análisis y significan una debilidad, o distancia entre lo que existe y lo que se pretende lograr, que debe trabajarse.

PNUD recomienda evaluar las dimensiones de la capacidad desde dos perspectivas. Por un lado, las capacidades existentes y, por el otro, las capacidades necesarias a futuro.

Las capacidades a futuro, sin embargo, se construyen con mayor facilidad a partir de la evaluación de las capacidades existentes y el desarrollo concreto de los objetivos a lograr. Retomando el ejemplo del servicio de salud local, PNUD ilustra que la evaluación de dimensión correspondiente al marco legal y regulatorio de la capacidad existente puede arrojar como resultado que la toma de decisiones se encuentra centralizada en actores ajenos a la organización donde se toma intervención. Al tornarse claro que lo que se buscará es una mayor descentralización en la toma de decisiones, se desprenderá que la capacidad futura necesaria en esta dimensión involucrará modificaciones regulatorias que permitan la delegación en las decisiones.

Cuadro I - Evaluando capacidad en el Nivel Sistémico y una evaluación preliminar de los déficits de capacidad				
Dimensión de capacidad	Capacidad existente	Capacidad futura posible	Déficit de capacidad estimado	Estrategias posibles
Marco político	✓			
Marco legal y regulatorio	✓			
Marco de rendición de cuentas y gerencial	✓			
Recursos a nivel de sistemas	✓			
Procesos y relaciones	✓			

Cuadro I, “Evaluando capacidad en el Nivel Sistémico y una evaluación preliminar de los déficits de capacidad”.

Fuente: “Evaluación de la Capacidad y Desarrollo en un Contexto de Gerenciamiento Sistémico y Estratégico”, PNUD, 1998, p. 16.

1.5 Capacidad y desarrollo de capacidad de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Capacidad, para la OCDE, es la aptitud de personas, organizaciones y sociedades para manejar sus asuntos (OCDE, 2012). Por otro lado, la definición de desarrollo de capacidad adoptada a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC, por sus siglas en inglés) es “el proceso por el cual los individuos, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades aumentan sus capacidades para: (1) desempeñar funciones básicas, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos; y (2) comprender y atender sus necesidades de desarrollo en un contexto amplio y de manera sostenible” (Ídem).

En este sentido, las principales distinciones que pueden hacerse dentro de las unidades de análisis a partir del abordaje propuesto por la OCDE (Ídem) son las capacidades para: a) definir y analizar el entorno o el sistema global; b) identificar necesidades y/o cuestiones clave; c) formular estrategias para responder o satisfacer las necesidades; d) idear o ejecutar acciones; reunir y utilizar los recursos de manera eficaz y sostenible; e) monitorear el desempeño, asegurar la retroalimentación y ajustar los cursos de acción para cumplir con los objetivos; f) la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades para hacer frente a los desafíos cambiantes.

La OCDE guarda en su abordaje una serie de coincidencias con lo planteado desde PNUD. En este sentido, se distinguen en ambos casos tres dimensiones de la capacidad: individual, organizacional y societal (entorno habilitante). Se resalta que el desarrollo de la capacidad de los individuos, si bien crucial, no necesariamente conlleva un correlato en organizaciones y sociedades, y se coincide, además, con que se debe construir en base a las capacidades existentes, lo que quiere decir que estas no han de socavarse en pos de la generación de nuevas capacidades.

Cabe destacarse que desde la OCDE se confeccionó un documento donde se destaca al desarrollo de capacidad como pieza nodal para la colaboración internacional llamado “Apoyar a los Socios para Desarrollar su Capacidad (*Supporting Partners to Develop their Capacity*)” donde se concibe al abordaje desde el lugar de actor externo que

proporciona asistencia técnica a países en vías de desarrollo. De este modo, se tienen en cuenta que los aportes de OCDE hacen hincapié en un enfoque de asistencia externa, razón por la cual la propuesta Grindle y Hilderbrand se elige para realizar el análisis.

En el mencionado escrito, la OCDE recomienda 12 lecciones aprendidas a partir de las experiencias de los países brindando asistencia para el desarrollo, a partir de las cuales reformar y mejorar las técnicas de cooperación. El fin último de esto es lograr un nivel de capacidad suficiente que haga, en consecuencia, a la asistencia externa innecesaria para el desarrollo de las economías y el acceso a una mejor calidad de vida de los habitantes de los países asistidos. Un breve resumen de las mencionadas lecciones se distingue a continuación:

- Lección I: Proporcionar una visión estratégica clara

Refiere a la clarificación en contenidos concretos, como documentos de orientación, de los lineamientos de la capacidad a desarrollar, por qué es importante hacerlo, qué recursos son necesarios y se encuentran disponibles y de qué forma puede articularse el apoyo de los actores externos.

- Lección II: Tomar en serio la propiedad y el liderazgo de los países receptores de asistencia

El actor que cuya capacidad se propone desarrollar debe hacer suyo al proceso. Esto quiere decir que el papel principal, y en consecuencia el liderazgo de las acciones, debe ser intrínseco y no propiciado por la asistencia externa. Las prioridades y las políticas públicas para lograr la concreción de dichas prioridades han de ser, entonces, propios de cada actor que emprende el proceso de desarrollo de su capacidad.

- Lección III: Hacer del contexto el puntapié inicial

Los factores estructurales ejercen un rol determinante sobre el desempeño de las personas, las organizaciones o los países. En este sentido, deben ser considerados como el punto de

partida sobre el que se comprenden a las acciones de desarrollo de capacidad, teniendo en cuenta las herramientas y los incentivos disponibles en cada sistema.

- Lección IV: Hacer buen uso de la asistencia técnica

Enfocar el desarrollo de capacidad en la oferta de asistencia internacional conlleva, además de altos costos, el riesgo de generar dependencia y socavar las capacidades preexistentes. En este sentido, debe buscarse que la ayuda externa responda a las demandas de los actores locales y se base en sus propios sistemas. Asimismo, debe evitarse imponer procesos complejos ajenos o la vinculación a un proveedor en particular, buscando siempre que los recursos de las acciones sean de provisión local en pos de garantizar la rentabilidad y la debida comprensión del contexto particular.

- Lección V: focalizar las becas internacionales hacia el impacto en el desarrollo

La OCDE llama la atención sobre la existencia documentada de la ausencia de un direccionamiento de los recursos para becas internacionales hacia un impacto en el desarrollo de capacidad. Esto se traduce en programas de beca sin coherencia con las prioridades generales de desarrollo de los miembros del CAD o de sus asociados, distribución desigual de los recursos de ayuda, resultados limitados en materia de desarrollo y fuga de cerebros, esto último ilustrado en la estimación de que un tercio de los estudiantes extranjeros que estudian en los EE.UU. no regresan a sus países de origen, con una tasa estimada aún mayor para estudiantes de países en desarrollo, la tasa se considera mucho más alta. En este sentido, es menester que los programas de becas se centren estrictamente en el apoyo al desarrollo, en pos de maximizar los impactos positivos y minimizar efectos contraproducentes.

- Lección VI: Llevar las aspiraciones a la práctica

El valor de una política de desarrollo de capacidad reside en su traducción en acciones concretas que aborden desafíos específicos. En este sentido, la OCDE recomienda encauzar los esfuerzos de asistencia hacia las prioridades establecidas.

- Lección VII: Coordinar el apoyo para el desarrollo de capacidad

Este punto resalta la necesidad de armonía entre las acciones de los actores que buscan implementar abordajes de desarrollo de capacidad. Los actores externos que brinden apoyo deben, entonces, procurar mantener cierto grado de coordinación en las intervenciones de cooperación técnica.

- Lección VIII: Involucrar actores locales y no gubernamentales

Los esfuerzos —y los beneficios— no deben recaer de manera obligatoria sobre los gobiernos centrales. En este sentido, actores del sector privado, de la sociedad civil y gobiernos subnacionales pueden ser partícipes de las acciones de desarrollo de capacidad, aportando herramientas y puntos de vista propios.

- Lección IX: procurar no incidir dañinamente en contextos de fragilidad

La OCDE toma nota de la dificultad de los actores externos para implementar acciones en contextos de fragilidad. Se hace hincapié, en consecuencia, en procurar que la cooperación no tenga efectos dañinos. Resulta clave considerar un papel preponderante para la sociedad civil y centrar los esfuerzos en el desarrollo de capacidad estatal.

- Lección X: Focalizar las acciones hacia los resultados y los impactos a largo plazo

Definir cuáles son las metas y cómo van a medirse son pasos esenciales para orientar las acciones hacia los resultados. Asimismo, debe tenerse presente que el seguimiento de los indicadores a corto plazo no debe provocar que se pierdan de vista los objetivos a largo plazo, plasmados en el desarrollo de capacidad sostenible de los actores.

- Lección XI: Procurar la transparencia y el cuidado sobre los gastos

Este punto se compone por tres elementos: I) procurar economía, esto es, una buena relación entre gastos, tiempo o esfuerzo; II) lograr eficiencia, obteniendo resultados con

menores costos; III) ser eficaz, logrando un mejor rendimiento con el mismo tiempo o esfuerzo y gasto.

- Lección XII: Tomar acción (Consenso de El Cairo sobre desarrollo de Capacidad)

La OCDE destaca al “Taller de El Cairo sobre Desarrollo de Capacidad: de los Conceptos a la Implementación” que se celebró en El Cairo los días 28 y 29 de marzo de 2011, organizado por el Gobierno de Egipto con el apoyo del mencionado organismo y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA, por sus siglas en inglés).

En dicha ocasión, 75 responsables políticos y profesionales que representaron tanto al hemisferio Sur como al Norte equilibrada de los países del Sur y del Norte debatieron sobre la preponderancia del desarrollo de capacidad, generando un documento oficial denominado “Consenso de El Cairo sobre Desarrollo de Capacidades: Llamado a la acción”.

En dicha declaración, los participantes estipularon que “el desarrollo de la capacidad (DC) institucional y de recursos humanos es esencial para lograr resultados de desarrollo sostenible” (*Cairo workshop on capacity development*, 2011). Queda claro que para la OCDE el desarrollo de capacidad es central para la concepción e implementación de las acciones de desarrollo. (Ídem).

La declaración destaca la posibilidad de conformar coaliciones de actores públicos, privados y de la sociedad civil que aúnen esfuerzos en torno a las acciones de desarrollo de capacidad, logrando beneficios tales como la mejora de las instituciones, de los entornos políticos y de las competencias de las partes interesadas en el desarrollo

El g7+, asociación de países que están o han estado afectados por conflictos y se encuentran en transición a la siguiente etapa de desarrollo¹ con misión de apoyar a los miembros para que logren transicionar hacia las siguientes etapas de desarrollo, fue

¹ Compuesta por Afganistán, Burundi, Chad, Comoras, Costa de Marfil, Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Guinea Bissau, Haití, Liberia, Papúa Nueva Guinea, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Islas Salomón, Somalia, Sudán del Sur, Timor Oriental, Togo y Yemen.

encomendado en el Consenso de El Cairo a definir el desarrollo de capacidad como prioridad. En consecuencia, se incluye entre las cinco metas del g7+ **“Gestionar los ingresos y construir capacidad para la prestación de servicios responsables y justos” (G7, 2010).**

En tanto organismo internacional, la posición de la OCDE, secundado por los actores participantes del Taller de El Cairo, es que el liderazgo de las acciones tendientes al desarrollo de capacidad debe estar impulsadas y lideradas por las autoridades internas de cada país/organismo. Esto quiere decir que se reconoce que los esfuerzos externos no son suficientes para generar capacidad de modo sostenible. El desarrollo de la capacidad es un proceso a largo plazo, que no puede ser dirigido desde fuera; tiene que ser asumido y dirigido por las mismas personas, organizaciones y países que se benefician, aunque pueden recibir ayuda externa.

1.6 Déficit de capacidad institucional

La operacionalización del concepto de capacidad institucional a partir de la identificación de déficits es una forma desarrollada teóricamente e implementada en estudios previos, como es el caso de Óscar Oszlak y Edgardo Orellana (1993). En su escrito “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI”, estos autores identificaron brechas entre lo que los actores perciben o dicen que harán respecto a una tarea o acción necesaria dentro de la organización y lo que esta tarea de hecho implica.

Dichos problemas o déficits pueden tener su origen dentro de la organización, pero también en factores externos a ella, como puede ser el caso de una legislación vigente. En este sentido, Alain Tobelem (1992), el creador de la metodología SADCI (Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional) define diversos tipos de déficits de capacidad institucional, que Oszlak y Orellana sistematizaron en el mencionado estudio de la siguiente forma: déficits relacionados con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”; con relaciones interinstitucionales; con la estructura organizacional interna y distribución de

funciones; con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras, políticas de personal y sistema de recompensas, con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

De acuerdo con Tobelem, la metodología SADCÍ provee cinco herramientas gerenciales para desarrollar la capacidad, la cual debe entenderse bajo una nueva función organizacional llamada Función de Desarrollo Institucional (FDI). Las herramientas son: preparación y/o diseño de proyectos, análisis de la capacidad institucional (ACI) en la preparación de los proyectos y en sus distintos momentos de desarrollo, administración en la fase de implementación de los proyectos, administración de personal involucrado en el proyecto, monitoreo y la evaluación de las actividades del proyecto.

De este modo, la metodología propuesta por Tobelem busca entender la capacidad a partir de la definición de los objetivos de desarrollo, los recursos necesarios y disponibles para lograr esos objetivos, la estipulación de responsabilidades, la identificación de potenciales déficits de capacidad institucional y las formas de abordar esos déficits en pos de la consecución de los objetivos.

Según Tobelem, la información necesaria para aplicar la metodología se obtiene a través de entrevistas con informantes seleccionados, utilizando otras fuentes y a los respectivos supervisores como proveedores de información de control. Luego, la información resultante se procesa y difunde en pos de la transparencia. A partir de los insumos informáticos se diseña el programa de desarrollo institucional que abordará los respectivos déficits.

En este escrito no se retoma la metodología de Tobelem, ya que esta se plantea como una herramienta para el administrador gubernamental para realizar una intervención competente en pos de mejorar la capacidad de un organismo. En este sentido, su aplicación está supeditada a recursos de acceso que no se encuentran disponibles para esta investigación.

2. La teoría del liderazgo situacional

La teoría del liderazgo situacional (Hersey, Blanchard & Johnson; 2008 y Hersey, Blanchard & Natemeyer; 1979) brinda herramientas que permitenn complejizar el entendimiento acerca del desempeño de los individuos dentro de las organizaciones. Para esto, la teoría utiliza las competencias, el compromiso, dimensiones que componen la madurez de las personas, junto con las distintas formas de liderazgo. Estos insumos se utilizan para explicar el desempeño.

Se entiende por liderazgo al proceso de influir en las actividades de un individuo o de un grupo en sus esfuerzos hacia el logro de una meta (Hersey, Blanchard & Natemeyer; 1979). Por su parte, madurez o nivel de desarrollo refiere a la medida en que una persona domina las habilidades necesarias para realizar una tarea asignada y ha desarrollado una actitud positiva hacia la tarea (Blanchard, Zigarmi y Nelson, 1993).

De acuerdo a la teoría del liderazgo situacional, los líderes deben aplicar esfuerzos orientados a adoptar tipos de liderazgos diferentes para cada caso dependiendo de las competencias para afrontar las tareas y el compromiso de cada cual con la organización. Un liderazgo adecuado, así, contribuirá a mejorar el desempeño de las personas.

Las personas encargadas de equipos deben desarrollar sus capacidades para poder adoptar la modalidad de conducción correspondiente a los niveles de madurez en cada caso, instruyendo y estableciendo estructuras de control sobre el trabajo de los agentes cuando la madurez es baja y basándose en la confianza y la comunicación cuando los conducidos tienen madurez alta.

Quienes tienen personal a cargo en una organización deben adaptarse a cada caso para sacar lo mejor de las personas. En este sentido, se entiende que no existe un modo de conducción que sea mejor en sí mismo si no que, siempre y cuando estén ejercidas correctamente, las formas de liderazgo resultan más o menos oportunas dependiendo del caso.

El liderazgo situacional plantea cuatro modos de conducción ideales que oscilan entre la jefatura (alto nivel de instrucción) y el liderazgo (alto nivel de apoyo): instruir (*telling*), vender (*selling*), participar y delegar.

Los jefes ejercen un grado de control alto, estipulando las tareas y definiendo en todo caso qué es lo que está bien y qué está mal. De este modo, conducen instruyendo a los agentes sobre qué es lo que deben hacer. Por otro lado, los líderes se basan en la confianza para/con sus subalternos. La conducción se ejerce a partir de la comunicación, tomando en cuenta las iniciativas y aportes de las personas. Los líderes fomentan la confianza de las personas a su cargo, animándolos a que tomen decisiones y tengan iniciativas. En este sentido, la conducción por liderazgo debe evitar remarcar y castigar errores. A partir de estos polos, los modelos ideales estipulados por Hersey, Blanchard y Natemeyer son:

Instruir (*telling*), el modo de conducción adecuado para niveles bajos de madurez, casos en que las personas necesitan instrucciones específicas y supervisión ya sea por falta de capacidad o voluntad para tomar responsabilidades. El jefe le “dice” a la gente qué, cuándo, dónde y cómo llevar a cabo las tareas. Se entiende que hay un comportamiento basado en tareas en un nivel alto y poco basado en el relacionamiento (nivel bajo). Si en los casos en que las personas necesitan de un tipo de liderazgo de tipo “instruir”, liderazgos basados en el sostén personal podrían tener efectos improductivos e interpretarse como una conducción permisiva o que premia los desempeños pobres.

Vender (*selling*), correspondiente en los casos con niveles de madurez de bajo a medio. Corresponde a personas que tienen el compromiso, pero no las competencias para tomar responsabilidades, casos en que necesitan que se las dirija en sus tareas, por un lado, y se los apoye por el otro para mantener el nivel de entusiasmo alto. En este caso, tanto la relación basada en tareas como la relación basada en la contención están en un alto nivel.

Participar, para los casos de madurez media a alta. En estas situaciones el subalterno cuenta con las competencias, pero el compromiso es bajo. El líder y la persona a cargo comparten la toma de decisiones con el líder oficiando como facilitador, en pos de

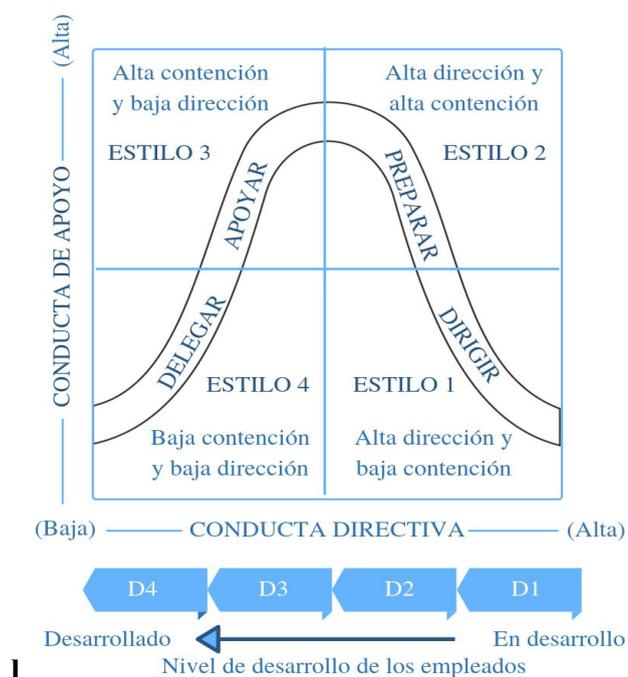
tanto mantener el nivel de competencias altos y, al mismo tiempo, fortalecer el compromiso involucrando a la persona en la toma de decisiones.

Delegar, cuando la madurez es alta. Tanto el compromiso como las competencias son altas, por lo que el líder ejerce poca dirección y también poco apoyo. Los agentes, en estos casos, son apoyados en la toma de decisiones y eligen los cómo, cuándo y dónde. Estas personas están ya en camino a asumir responsabilidades de liderazgo mayores ellas mismas.

Blanchard, Zigarmi y Nelson (1993) proponen una versión revisada de la teoría de liderazgo situacional. Para esto, parten por denominar a los cuatro tipos de liderazgo como delegar, apoyar, preparar (*coaching*) y dirigir. Estos cambios respecto a la teoría de liderazgo situacional original significan que contener toma el lugar de participar, preparar en lugar de vender y dirigir reemplaza a instruir (*telling*). Con estas nuevas denominaciones, el planteo propuesto se corresponde con la figura V a continuación:

Figura V

Estilos de liderazgo situacional



Bolger, J. (2000). *Capacity Development: Why, What, and How*. Canadian International Development Agency, Anexo I, p. 8 (traducción propia).

Las nuevas denominaciones encuentran, en cada caso, una justificación particular suscitada a partir de la implementación de la teoría por parte de los autores. De este modo, dirigir y apoyar son renombrados debido a que ayudan a recordar que las dos dimensiones del liderazgo son apoyo y dirección. Por otro lado, se reemplazó “vender” por “preparar (*coaching*)” porque los autores consideran que los líderes deben utilizar comportamientos de apoyo y dirección para desarrollar las habilidades de las personas, tal como lo hace un entrenador. Esto se suma a que “vender” era interpretado como una forma manipuladora y conductista de relacionarse con las personas, en contraste del abordaje colaborativo que quiere enfatizarse.

Las categorías aplicables al desarrollo de los trabajadores formuladas por Blanchard, Zigarmi y Nelson son, tal como se grafica en la figura V, cuatro: D1, D2, D3 y D4. Estas significan una reformulación de las categorías originales que llevan los mismos nombres. Cabe tener en cuenta que las categorías originales consideran dos dimensiones: voluntad y capacidad. En base a esto, la versión revisada de la teoría realiza diversos contrastes.

En la categoría D1, la versión original considera al agente como reticente e incapaz. La versión revisada, sin embargo, es crítica al respecto, destacando que las personas en sus niveles iniciales de desarrollo suelen tener un alto compromiso y bajas competencias. Por esto, la reticencia no se aplica en la versión revisada, ya que la experiencia dicta que las personas abordan los procesos de aprendizaje con entusiasmo. Resulta importante destacar que el compromiso es un aspecto que el líder debe siempre buscar aumentar con su modo de conducir. A este respecto, la teoría en su versión revisada no abarca el caso posible de una persona con bajas competencias y bajo compromiso, por lo que se presume que un agente de bajas competencias que no presenta un alto compromiso debería dejar la organización.

En los casos D2, el modelo original habla de personas voluntariosas pero incapaces. El modelo revisado especifica que estos trabajadores han desarrollado cierto grado de competencia, pero tienen bajo compromiso. Esto se debe a la evidencia de personas que,

teniendo cierto recorrido en su aprendizaje, se ven desanimadas debido a diversas razones, como el largo camino por recorrer para llegar a ser competentes, entrenamiento insuficiente, mala supervisión o poco reconocimiento. En estos casos es que los líderes deben complementar los altos niveles de actitud directiva con altos niveles de apoyo, animando y escuchando a los empleados al mismo tiempo que se explican las tareas y se supervisa su ejecución.

La categoría D3 también es modificada. El modelo original habla de agentes capaces pero reticentes, mientras que la teoría revisada establece altas competencias con compromiso variable. Las razones de este cambio son que, si bien una persona puede hacerse cargo de nuevas responsabilidades con cierto compromiso, este puede variar con el correr de los días y las frustraciones que pueden surgir. Para estos casos, corresponde un liderazgo de tipo tres, apoyo.

3. Cultura organizacional. El modelo de valores complementarios de Cameron y Quinn

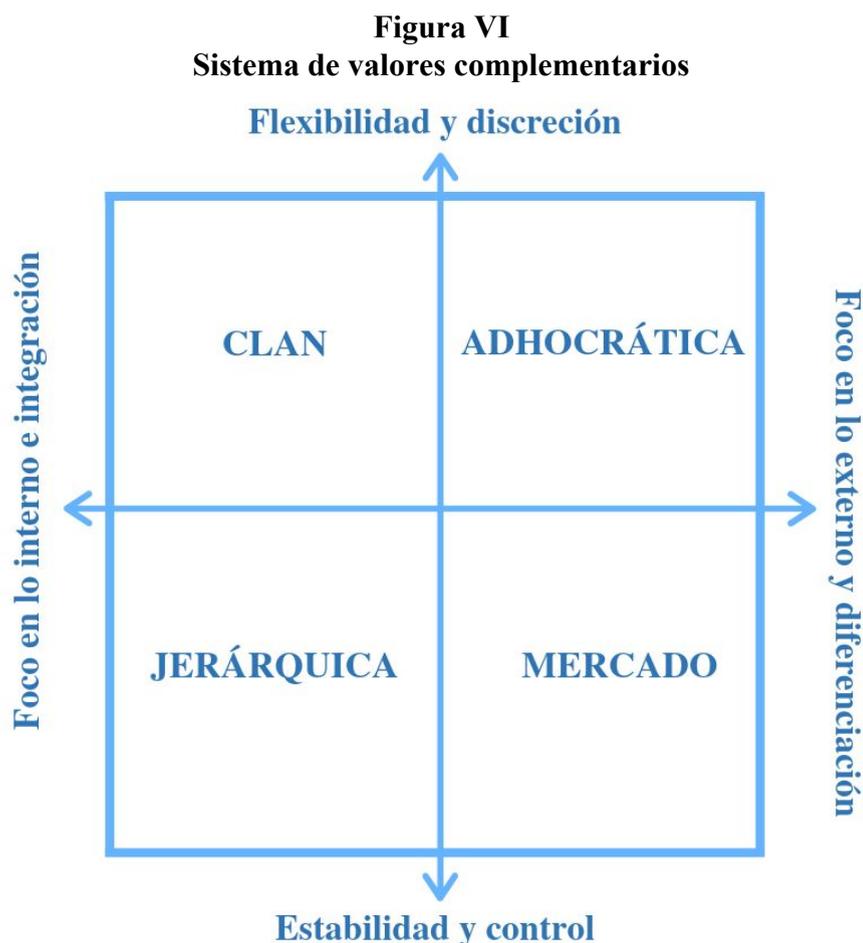
Se utilizará el Modelo de Valores Complementarios (MVC) de K.S. Cameron y R. E. Quinn (1999) para complejizar el análisis sobre la cultura organizacional, componente esencial del nivel “organización” de la capacidad.

El MVC identifica dos dimensiones, cada una con dos polos opuestos, donde se ubican cuatro modelos de eficiencia distintos en las organizaciones: una dimensión presenta un polo caracterizado por la flexibilidad y libertad de acción, y otro polo definido por la estabilidad, el orden y el control; la otra dimensión plantea una orientación hacia lo interno y la integración, por un lado, y una tendencia hacia lo externo, la diferenciación y la rivalidad, por el otro (Lovas, 2007).

A partir de las variantes que presentan las mencionadas dimensiones, el modelo permite delimitar un cuadrante a partir del cual se identifican las tendencias de la cultura organizacional del objeto de estudio. Los tipos ideales de cultura organizacional planteados por Cameron y Quinn son los siguientes:

- **Clan:** de orientación interna hacia las relaciones y los recursos humanos. Su denominación se desprende a que es el tipo de cultura característica de las organizaciones familiares. Las personas comparten mucho entre sí y los liderazgos presentan cualidades paternas. Se premia la participación y el consenso y los miembros suelen tener un alto grado de compromiso con la organización. Ocupa un lugar opuesto al modelo racionalista en el cuadrante, considerándose más flexible que éste al estar su estabilidad mediada por la lealtad, la tradición y la emotividad.
- **Adhocrática:** orientada hacia el exterior, se caracteriza por su flexibilidad y tendencia hacia la innovación. Se denomina a partir del término latino “ad hoc”, lo cual refiere al desarrollo específico que estas organizaciones tienen hacia la atención y solución de sus situaciones particulares. En este sentido, es el tipo organizacional que destaca por su adaptabilidad. Los riesgos, en este caso, la toma de riesgos por parte de los agentes es aceptada y hasta alentada.
- **Jerárquica:** corresponde al tipo ideal racional-legal de Max Weber, orientada internamente y con el foco puesto en la estabilidad, el control y la generación de previsibilidad. En este modelo, los procedimientos reinan por sobre las personas, estableciendo un ambiente de trabajo estructurado. La racionalización de las recompensas está dada en el hecho de que estas se traslucen en formatos medibles, como aumentos de sueldo o ascensos en la estructura.
- **Mercado:** orientada hacia el exterior, se basa en la estabilidad, el logro de resultados y la competitividad. Este tipo de cultura hace hincapié en lo exterior, por lo que se pone el foco en generar ventajas competitivas. Los líderes les exigen a sus subordinados y, a su vez, compiten entre ellos. En dicho contexto, el éxito se define a partir del posicionamiento individual dentro de la organización y de la organización misma hacia el exterior.

Estas caracterizaciones se ilustran en la figura VI a continuación:



Cameron, K. S. & Quinn, R. E. (2006). Diagnosing and changing organizational culture. Base on the Competing Values Framework (traducción propia).

Este modelo tiene como ventaja que permite, si bien siempre limitado a los cuatro tipos ideales que plantea, dar cuenta de la complejidad proveniente del hecho de que las organizaciones en la *empiría* difícilmente se adapten de forma íntegra a un tipo ideal definido. En este sentido, permite detectar cuando coexisten más de un tipo de cultura o, asimismo, cuando no se presenta una tendencia marcada.

Cameron y Quinn desarrollaron un instrumento para la medición de la cultura organizacional basado en el Modelo de Valores Complementarios denominado Instrumento de Evaluación de la Cultura Organizacional (OCAI, por sus siglas en inglés). Una adaptación hecha sobre la base de esta herramienta se utiliza en la presente investigación

para realizar una aproximación hacia la cultura organizacional de la CNRT. De este modo, una parte del cuestionario que fue entregado a los encuestados se basa en dicho instrumento.

El instrumento cuenta con dos momentos: un primero, en el cual sirve para realizar una evaluación del modelo de cultura vigente en la organización, y un segundo, en el que se utiliza para identificar el modelo deseado por los miembros. Para esto, se realiza el mismo cuestionario dos veces, completando con las respuestas de la primera instancia la columna denominada “Ahora”, y en una segunda, la columna llamada “Preferida”. En esta última columna, las respuestas deben referir al deseo de lo que la organización debería ser en cinco años si se pretende que se transforma en una referencia de excelencia. Los autores destacan que, tal y como no existen tipos de cultura correctos y tipos incorrectos, no hay respuestas correctas e incorrectas sobre la base de esta metodología. Asimismo, resaltan que este instrumento puede ser aplicado en toda una organización, como también en las subunidades que la componen.

El funcionamiento del OCAI es el siguiente. Existen seis elementos que se traducen en seis preguntas. Para cada uno de estos elementos hay cuatro alternativas correspondientes a cada tipo de cultura organizacional, plasmadas cada una en una respuesta. Sobre esta base se otorgan 100 que deben ser asignados discrecionalmente dependiendo de la medida en que el encuestado identifique lo descrito con su propia organización. De este modo, se le otorgan mayor cantidad o todos los puntos a la alternativa que sea más similar y menos o ninguno a la más disímil.

Los seis elementos que componen el OCAI son: **aspectos dominantes** de la organización, o características generales de la misma, **estilo de liderazgo** y su enfoque; el **estilo gerencial** basado en cómo se trata a los empleados y el ambiente laboral; la **unión** o los mecanismos que mantienen a la organización unida; el énfasis estratégico donde se definen las áreas estratégicas primordiales; y los criterios de éxito en base de los cuáles sé qué es una victoria y qué derrota.

4. Definiciones finales sobre la aplicación del marco teórico

En el presente escrito se utilizará la división por niveles propuesta por Grindle y Hilderbrand. Para esto, sin embargo, considero conveniente hacer uso de herramientas teórico-metodológicas que permitirán profundizar el acercamiento a los elementos que los teóricos de la capacidad institucional enuncian para cada uno de estos niveles. Específicamente, se desarrollarán las bases de la teoría de liderazgo situacional para comprender el liderazgo dentro de la organización y el modelo valores complementarios para hacer lo propio con la cultura organizacional. Estas herramientas cognitivas son utilizadas en la construcción e interpretación de la encuesta que hace las veces de instrumento de recolección de datos en este escrito.

CAPÍTULO II: METODOLOGÍA

1. Tema de investigación y unidad de análisis

Siguiendo a Neiman y Quaranta (Neiman y Quaranta en Vasilachis de Gialdino, 2006, pág. 217), los casos se entienden como un fenómeno ubicado en tiempo y espacio. La abarcabilidad de lo que se entiende por estudio de caso es amplia, desde análisis teóricos macro-históricos hasta investigaciones empíricas sociológicas. En resumidas cuentas, llevar a cabo un estudio de caso significa estudiar en profundidad las características de un fenómeno determinado en pos de facilitar su comprensión (Fassio y Pascual, 2015). Específicamente, la diferencia entre un “caso” y un “estudio de caso” está en la aplicación de una mirada particular del recorte del fenómeno social en el análisis. Archenti, por su parte, define al estudio de caso como aquel que se basa en un diseño de investigación en el cual se analizan muchas propiedades en una sola unidad de análisis. Esto significa que se realiza el abordaje de muchas variables y un caso (Archenti, 2007, en Marradi, Archenti y Piovani, pág. 237).

Neiman y Quaranta destacan, asimismo, que los estudios de casos se caracterizan por acotar el foco de lo que se está analizando para viabilizar su comprensión holística y contextualmente.

Existen diversos tipos de estudio de caso. Los estudios de caso únicos se basan en lograr explicar la particularidad del fenómeno estudiado por encima del interés en la generalización. En este sentido es que se hace hincapié en que la metodología de estudio de caso está supeditada a la atención prestada a un fenómeno en particular, y no viceversa. De este modo, a raíz de la elección del caso, se define el método de investigación.

Los estudios de caso se estructuran a partir de una pregunta que sirve de eje. En lo que respecta a la metodología aplicada a los estudios de caso, Neiman y Quaranta comprenden que las estrategias de investigación que comprenden a los estudios de caso son aquellas que pueden y suelen abordar diseños metodológicos que hacen uso de procedimiento tanto cuantitativos como cualitativos (Neiman y Quaranta en Vasilachis de Gialdino, 2006, pág. 217, pág. 223).

Se realiza un análisis de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte en clave de los conceptos de capacidad, déficit de capacidad y desarrollo de capacidad. Este tipo de abordaje permite realizar una aproximación al desempeño de organismos públicos, estudiándose la congruencia existente entre los objetivos y funciones del mismo, la disposición de los recursos organizacionales para su consecución y las condiciones del medio en que este se inserta.

El estudio se aplica a un organismo nacional cuya relevancia radica en jugar un rol crucial como ente de contralor en el desarrollo de un servicio público, como es definido el transporte de jurisdicción nacional a partir del Decreto 656/94.

El abordaje teórico que se utilizará resulta relevante en tanto existe de manera generalizada prevalencia de los estudios sobre políticas públicas por sobre los análisis de los organismos públicos como ejecutores de las mismas (Rosas Huerta, 2008). Ante esto, se torna de importancia la implementación de herramientas que permitan interpretar si las disposiciones, acciones y situaciones, desde un nivel macro compuesto por elementos contextuales hasta un nivel micro protagonizado por los individuos, guardan congruencia con los objetivos de las organizaciones públicas en el sentido de acercarlas a la consecución de estos.

2. Tipo de estudio/diseño y fuentes de información

En vistas al cumplimiento de los objetivos específicos y el objetivo general del presente, se realiza una investigación de tipo empírica, descriptiva y transversal, utilizando fuentes de datos primarias y secundarias.

Se lleva a cabo un estudio de tipo mixto que incluye insumos de tipo cualitativo y cuantitativo, de carácter exploratorio-descriptivo y con un diseño no experimental y transversal.

La unidad de análisis es la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, siendo el eje de análisis la variable capacidad del organismo en sus diferentes dimensiones. Las dimensiones de la variable son el perfil, las competencias y el compromiso de los

individuos que forman parte de la organización y componen la muestra, la estructura de incentivos del organismo y las perspectivas de desarrollo de carrera de los individuos, la cultura organizacional, la relación con el medio, la estructura organizacional y el marco normativo/legal que da origen y regula el funcionamiento del organismo.

Se utiliza como técnica de recolección una encuesta compuesta por preguntas cerradas, suministrada vía online a individuos que son parte de la organización y que conforman una muestra accesible no-probabilística. El alcance de la muestra de la encuesta es de 30 individuos. Se realizó entre los días 1 y 10 de marzo de 2019 y fue suministrada vía online a individuos que forman parte del organismo y que conformarán una muestra accesible no-probabilística. Dicho instrumento consta de entre 32 y 34 preguntas de acuerdo con el despliegue condicional frente a determinadas respuestas. Fue administrada mediante un formulario en línea basado sobre la plataforma Survey Gizmo y respondida por un total de 30 personas que forman parte de la organización de estudio. El enlace del instrumento se copia a continuación: <https://www.surveygizmo.com/s3/4588936/Tesis-CNRT>.

Los datos obtenidos a partir de la encuesta se procesan para corroborar si existen tendencias que puedan significar un déficit en la capacidad institucional del organismo.

Para la evaluación de la cultura organizacional se utiliza el modelo Instrumento de Evaluación de la Cultura Organizacional de Cameron y Quinn (2006). El mismo presenta una serie de preguntas que deben ser respondidas en dos tandas: una primera para realizar una evaluación de la cultura organizacional vigente y una segunda para determinar el modelo de cultura organizacional deseado por lo miembros. En el presente trabajo, la segunda tanda se descarta por motivos de viabilidad. De acuerdo con Cameron y Quinn, responder ambas tandas lleva en promedio 10 minutos. A raíz de esto, al no contar con privilegios dentro de la organización para garantizar un alto grado de respuesta al cuestionario, sumar una doble tanda de preguntas bajo una modalidad relativamente compleja es susceptible de tornar el cuestionario demasiado oneroso para los encuestados. En este sentido, y teniendo en cuenta que la primera tanda bastaba para realizar la evaluación que este trabajo pretende, se realiza sólo una tanda de preguntas. Al mismo

tiempo, el presente estudio no se centra específicamente en la cultura organizacional, por lo que el cuestionario debe abarcar otros aspectos a la vez.

Las fuentes de datos secundarios consisten en la normativa vigente, información presupuestaria de carácter pública del Ministerio de Hacienda de la Nación, la página web de la CNRT, y demás fuentes bibliográficas que permiten una contextualización político-institucional actual e histórica del Estado argentino y el organismo en particular.

Para el análisis de la dimensión micro se ahonda sobre las competencias y el compromiso que muestran los individuos que trabajan en el organismo, como la congruencia entre esas competencias con las necesidades organizacionales. Cabe destacarse que el nivel micro está interrelacionado y condicionado por los aspectos que hacen a la estructura de la organización en sí (meso). Por esto, si bien se realiza una distinción a nivel teórico/cognitivo, el mismo instrumento de recolección que se utiliza para recabar información a partir de los agentes del organismo aborda aspectos que componen toda la capacidad administrativa, es decir, a ambos niveles de análisis.

CAPÍTULO III: EVALUACIÓN POR NIVEL DE LA CAPACIDAD DE LA COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE

En el presente capítulo se expone la información y se abordan los principales aspectos que hacen al análisis de la capacidad del organismo.

1. Aspectos abordados en la encuesta y sus resultados

La información recopilada a partir de los 30 casos encuestados es la siguiente:

- **Sexo:** el 43% es mujer y el 67% varón.
- **Edad:** un 67% son jóvenes adultos de entre 25 y 39 años, un 30% adultos de entre 40 y 59 años y un 3% jóvenes de 18 a 24 años.
- **Escala jerárquica:** el 80% no tiene personal a cargo, el 13% está a cargo de entre 1 y 5 personas y el 7% tiene entre 6 y 20 personas a cargo.
- **Nivel académico:** el 43% de la muestra cuenta con el secundario completo, el 20% es terciario, el 27% universitario y el 10% restante tiene nivel de posgrado.
- **Aplicación de contenidos propios de la formación profesional:** el 50% de la muestra manifestó aplicar conocimientos de su carrera en el ámbito laboral, mientras que el 22% expresó no utilizar estos conocimientos con regularidad y el 28% restante respondió “algunas veces”.
- **Experiencia en la administración pública:** un 57% de la muestra no trabajó en otro organismo público además de la CNRT, mientras que el 43% restante sí lo hizo. Casi la mitad (47%) de los encuestados lleva entre 4 y 10 años en la administración pública, el 27% lleva entre once y veinte años, el 7% cuenta con una amplia experiencia de veintiún años o más y el 20% cuenta con poca experiencia, de entre 1 y 3 años.
- El 50% de los encuestados lleva relativamente poco tiempo en su puesto de trabajo actual (entre uno y tres años), mientras que el 20% lleva menos de un año. Sólo el

3% de la muestra lleva más de 21 años en el mismo puesto; el 17% está hace entre cuatro y diez años y el 10% entre once y veinte años.

A continuación, se presenta la información recopilada respecto a la percepción de encuestados sobre la organización:

- **Capacitaciones en el trabajo:** el 33% de la muestra no realizó capacitaciones en los 12 meses previos a la encuesta. El 26% realizó más de un curso, pero a la mitad de ellos no les fue reconocido de ningún modo en el trabajo. Por último, el 40% realizó una capacitación, habiendo expresado 3 de cada 4 de ellos que estas no les fueron reconocidas de ningún modo.
Por otro lado, el 40% de los encuestados declaró no aplicar conocimiento obtenido de capacitaciones, mientras que el 60% restante sí.
- **Interés:** es destacable que toda la muestra manifestó tener interés por realizar las tareas de tu trabajo lo mejor posible. El 63% dijo tener mucho interés, el 33% bastante interés y el 4% restante algo de interés.
- **Entusiasmo:** el 53% de la muestra expresó tener bastante entusiasmo al realizar las tareas en su trabajo. Hubo un 13% que dijo tener mucho entusiasmo y el mismo porcentaje se volcó por mucho entusiasmo. El 20% restante manifestó tener algo de entusiasmo.
- **Información:** el 47% cree contar con la información necesaria para realizar bien su trabajo, mientras que el 40% expresó que esto se da algunas veces, un 7% dijo que casi nunca y un 3 que nunca cuentan con la información necesaria.
- **Confianza transmitida por el superior:** un porcentaje alto de la muestra (70%) entiende que su superior le transmite la confianza necesaria para dar de sí lo mejor en el trabajo. El restante 30% se divide en un 20% para la opción algunas veces, un 3% para casi nunca y un 7% que manifestó nunca recibir la confianza necesaria.
- **Motivaciones financieras o no financieras extrasalariales:** el 50% de los encuestados expresó nunca recibir motivación alguna además de su salario, además

del 13% que dijo que esto sucede en muy pocas ocasiones. Un 27% expresó que en algunas ocasiones recibió motivaciones y sólo un 10% dijo que haya sucedido en la mayoría de las ocasiones.

- **Sistema de recompensas y castigos:** la mayoría de las personas encuestadas (70%) consideró que no ha sido premiada por realizar bien su trabajo (40% casi nunca y 30% nunca). El 17% dijo que algunas veces ha sido premiada, mientras que sólo el 13% entiende que la mayoría de las veces ha sido premiada y nadie eligió la opción “siempre”.

La tendencia se complementa en lo que respecta a los castigos. El 80% de la muestra manifestó no ser castigado por realizar mal su trabajo (53% nunca y 27% casi nunca). La opción “algunas veces” fue elegida en el 13% de las ocasiones, mientras que “la mayoría de las veces” sólo el 8% y “siempre” no fue seleccionada en absoluto.

- **Desarrollo de carrera:** la mitad de la muestra no considera tener posibilidades de avanzar en su carrera laboral dentro de la CNRT en el próximo año (30 bajas y 20% muy bajas). Un 17% entiende que tiene posibilidades de avance (10% altas y 7% muy altas). El 33% restante de la muestra manifestó que considera que sus posibilidades no son ni altas ni bajas.

Cabe mencionar que todos los entrevistados con personal a cargo son adultos jóvenes (25 a 39 años).

- **Ingreso al organismo:** el 53% de los encuestados ingresó al organismo por contacto con alguien de la organización. La forma regular de ingreso por concurso público acumuló el 20% de las respuestas, el mismo porcentaje que los ingresos mediante búsquedas publicadas. El 7% llegó a la CNRT por un pase desde otro organismo.
- **Personal disponible en el área:** ningún encuestado expresó que la cantidad de personal en el área en que se desempeñan “es más que suficiente, nos sobra personal”. El 40% considera que “en algunas ocasiones falta y en otras, sobra”, mientras que quienes entienden que “es suficiente” y “no es suficiente, hace falta

más personal” suman el 23%. El 13% restante evaluó que la cantidad de personas es suficiente “sólo si no hay personal de licencia”.

- **Claridad de las funciones:** todos los encuestados manifestaron tener clara su función dentro del organismo en alguna medida (10% algo clara, 43% clara y 47% muy clara). A su vez, el 97% de la muestra tiene clara en alguna medida la función del organismo (20% algo clara, 30 clara, 47% muy clara) y sólo el 3% dijo tener “para nada clara” la función de la CNRT.
- **Evaluación formal de desempeño:** al ser consultados por su última evaluación formal de desempeño, mientras que el 37% de los encuestados fue evaluado el pasado año, un 30% respondió nunca haber sido evaluado y otro 17% dijo no saber si alguna vez lo fue. El 17% restante fue evaluado hace más de uno año y menos de 5 años.
- **Posibilidad de cambiar de empleo:** al ser consultados sobre qué harían en caso de tener oportunidad de cambiar de empleo, el 93% de los encuestados afirmó que lo haría (30% aún ganando lo mismo y 63% sólo si gana más). El restante 7% dijo que no cambiaría, ni aunque le paguen más. Cabe destacar que ninguno optó por la opción “Sí cambiaría, aún ganando menos”.

2. Primer nivel de capacidad: entorno habilitante

Grindle y Hilderbrand reconocen a la situación económica del país como un indicador de la capacidad en el nivel del entorno habilitante. En este sentido, las crisis económicas van en desmedro de la capacidad y generan déficits.

A este respecto, Argentina atraviesa hacia mayo de 2019 una crisis económica destacada por indicadores tales como: a) la caída del Producto Bruto Interno (4,8% interanual de febrero de 2018 a febrero de 2019) (INDEC, 2019); b) fragilidad monetaria (80,56% de devaluación del peso argentino respecto al dólar estadounidense de mayo de 2018 a mayo de 2019); c) un 55,8 % de inflación interanual a abril de 2019 (INDEC, 2019) y la perspectiva del sexto mayor índice inflacionario del mundo de acuerdo con el FMI

(FMI, 2019); d) riesgo país que llegó a superar los 1000 puntos hacia abril; e) pérdida interanual de 252.000 puestos de trabajo registrados de febrero de 2018 a 2019 (SIPA, 2019); f) caída en varios sectores productivos, como la industria, cuya producción descendió en marzo de 2019 el 4,3% con relación a febrero y 13,4% respecto a 2018, o la construcción, que cayó un 3,5% con relación a febrero y un 12,3% interanual (INDEC, 2019); g) caída en la tasa de empleo que se redujo interanualmente de 43,0% a 42,2% sobre la población total (INDEC, 2019). A partir de una proyección a nivel nacional se estima que el plazo de un año el número de desocupados se incrementó en 413.000 (CIFRA, 2019); h) la remuneración real promedio estimada se redujo 8,8% interanual, a la vez que la remuneración real mediana lo hizo en un 10% (SIPA, 2019).

Respecto a la reducción del poder adquisitivo del salario, es menester mencionar que el fenómeno se presentó con mayor agudez en el sector público. De este modo, los trabajadores de la Administración Pública Nacional vieron su poder adquisitivo reducido en un 19% de diciembre de 2017 a diciembre de 2018. En acumulación, entre marzo de 2016 y marzo de 2019 el poder adquisitivo del salario de los empleados públicos nacionales se redujo el 30,2% en términos reales, lo que significa cuatro sueldos menos por año respecto a 2015 (CIFRA, 2019).

Este contexto se da en el marco de la adquisición del compromiso de deuda más grande de la historia del Fondo Monetario Internacional, medida adoptada en junio de 2018 ante un contexto de altos costos de endeudamiento que el Gobierno Nacional encontraba en los mercados. Teniendo en cuenta que el plan de Gobierno acordado con el FMI tiende a la disminución del gasto en busca reducir el déficit fiscal, cabe señalar que el peso de los salarios de la administración pública en el gasto público pasó del 14,8% en 2015 al 12,9% en 2018 (CIFRA, 2019).

Asimismo, de acuerdo con un informe del Centro de Economía Política Argentina (2019) el sector público tuvo 11.127 despidos durante el año 2018 (4.014 correspondientes a entes descentralizados).

Por lo descrito en este apartado, la crisis económica en sus diferentes facetas significa un déficit de contexto que establece un marco condicionante para el resto de las dimensiones de menor abstracción. De este modo, los recursos disponibles del Estado disminuyen, como también la libertad de acción para la utilización de instrumentos de recaudación y gasto tras el acuerdo con el FMI.

3. Segundo nivel de capacidad: contexto institucional

Siguiendo a Grindle y Hilderbrand, se utilizan en este apartado como para el nivel de análisis del contexto institucional al régimen de empleo público, dentro del cual podemos encontrar como indicadores el marco normativo, el nivel salarial, la existencia de normas de desempeño eficaces y la disponibilidad para contratar y despedir personal. A esto se suman aspectos que hacen a las prácticas que tienen lugar dentro de ese marco establecido y que hacen al contexto en el que se insertan los individuos, como las recompensas por buen desempeño, los procedimientos de reclutamiento y las pautas de ascenso.

3.1 Régimen de empleo público

El Convenio Colectivo que abarca a la CNRT (Decreto 214/06) establece como proceso regular de ingreso de agentes a la administración pública el concurso público, acompañado de una consiguiente forma de contratación como personal de planta permanente.

Sin embargo, el marco normativo establece la posible prerrogativa de la administración pública de contratar personal sin convocar al procedimiento regular de concurso bajo las figuras de contratación por tiempo determinado (personal de planta transitoria) y la locación de servicios en calidad de agentes externos. Ambas herramientas son previstas en las normas para su uso en casos de excepcionalidad en los cuales se sucede una necesidad de la administración de suplir una demanda de funciones y, dado los

tiempos que requiere el llamado a concurso público o la estacionalidad de la situación a abordar, resultase justificable no llevar a cabo una contratación regular mediante llamado a concurso público. De este modo, deben cumplirse los requisitos de que estos empleados estén contratados por tiempo determinado, exclusivamente para servicios u obras de carácter transitorio o estacionales, que no cumplan tareas normales y habituales de la administración pública y que su trabajo no pueda ser cubierto por personal de planta permanente.

El establecimiento de la planta permanente como modalidad de contratación regular exclusiva en consonancia con una marcada tendencia a utilizar las formas excepcionales de contratación con regularidad significa un déficit de capacidad por diferentes motivos.

En la práctica, la planta del Estado se nutre de contrataciones transitorias para llevar a cabo tareas regulares. Ante esto, hay diferentes explicaciones esgrimibles. Esta modalidad de contratación, si bien exige en su reglamentación que se especifiquen las causas de su utilización en cada caso, permite a los gobernantes la designación de cuadros administrativos discrecionalmente, eligiendo en cada caso a la persona a la que le adjudica el puesto. Esto no sólo simplifica las contrataciones para el empleador, sino que también le da al funcionario de turno mayor margen en el uso y disposición de los recursos de los que dispone.

Si bien el decreto 214/06 garantiza la formación constante para todos los empleados públicos y el personal de planta transitoria puede acceder, por lo tanto, a los cursos, seminarios y diferentes instancias de formación que se dicten en el ámbito estatal, el hecho de no estar inscriptos en un régimen de carrera hace que estos agentes no perciban beneficios escalafonarios o salariales como contrapartida por formarse. Las compensaciones por esforzarse e incorporar nuevas aptitudes pueden existir, pero quedan supeditadas a la voluntad discrecional de la autoridad con la competencia para proporcionarlas.

El marco normativo vigente establece un régimen de carrera solamente para el empleado público regular, esto es, para el personal de planta permanente. De este modo, que exista una porción de la planta del Estado que trabaje bajo otras formas de contratación

significa un déficit en tanto dichos agentes carecen de un régimen que los incluya y promueva una serie de aspectos positivos relacionados al desarrollo de carrera.

Así, la realización periódica de cursos de formación y actualización profesional, como también cualquier otro logro profesional o académico, no tiene formas previstas de reconocimiento financiero o no financiero para el personal de planta transitoria o de locación de servicios. Esto va en desmedro de la implementación de un sistema claro de premios y castigos frente a un aspecto esencial, como lo es la formación profesional.

Teniendo esto en cuenta, la problemática resulta de gran importancia, ya que en la práctica la excepción se ha convertido en regla y mientras el marco normativo considere a la situación de los agentes de planta transitoria como una excepcionalidad no se los inscribirá en un régimen de carrera. De perfeccionarse un régimen de carrera específico para los empleados en tal situación, esto configuraría una situación diferente en la que no sólo se resguardarían los derechos laborales de estos trabajadores, sino que también permitiría que, al encontrarse bajo un marco institucional que les provea incentivos para perfeccionarse en sus funciones, los empleados contribuyan a un mejor funcionamiento de la administración y al cumplimiento de los objetivos del Estado.

De todos modos, debemos considerar que la regularización de la irregularidad debe ser pormenorizada en sus beneficios, ya que implicaría que aquellos empleados que accedieron a un puesto de trabajo por las vías regulares de concurso público encontrarían una situación de desigualdad si se los asimila a los empleados que fueron designados sin pasar por un proceso semejante. Aún más, iría en desmedro de todos aquellos que no contaron con la posibilidad de ser elegidos gracias a su idoneidad para trabajar en esos puestos que fueron cubiertos sin concurso.

Uno de los aspectos esenciales del régimen de empleo público vigente es el derecho del empleado público a la estabilidad. Esto se prevé como una herramienta que le brinde previsibilidad a las estructuras del Estado ante las vicisitudes políticas. Sin embargo, al no encontrarse enmarcados dentro del régimen de empleo público, el personal de planta transitoria y locador de servicios no es sujeto del beneficio de la estabilidad.

Los empleados que prestan servicios en calidad de agentes externos por locación de servicios presentan una situación general aún más precaria que el personal de planta transitoria. Si bien ejercen tareas similares o iguales que el personal de planta, no sólo están expuestos a la rescisión de sus contratos sin indemnización prevista, sino que también carecen de beneficios como aportes a la seguridad social, aguinaldo, licencias y vacaciones pagas. Asimismo, no se encuentran abarcados formalmente por las negociaciones paritarias.

Esto tiene diversas consecuencias negativas, entre las cuales puede contarse que la adecuación de los “salarios” (montos a facturar) se realiza mediante un acto administrativo diferente al de homologación paritaria y distinto para cada línea de financiamiento, pudiendo ser el porcentaje de aumento menor al negociado para el personal de planta. Asimismo, cuando los aumentos se suceden escalonadamente mes a mes —por ejemplo, un 15% en tres tramos de 5%— el aumento para el personal que tributa suele implementarse de una sola vez en el mes final del escalonamiento.

En la misma línea, el concepto salarial estímulo a la asistencia (presentismo) adoptado a partir de 2017 (Decreto 446/17), no incluye al personal monotributista, en tanto a nivel formal estos no forman parte del Estado, por lo que no cabe exigirle a un nivel formal, aunque se haga en la práctica, el cumplimiento de un régimen horario regular. De este modo, los locadores de servicios tampoco perciben estos ingresos, los cuales están tenidos en cuenta en las negociaciones paritarias. Otras formas de remuneración negociadas sindicalmente, como pagos a efectuarse a única vez, tampoco benefician obligatoriamente a los locadores de servicios.

3.1.1 Disponibilidad para contratar y despedir personal

Realizando un análisis longitudinal a partir del año 2009, puede notarse que la planta de personal del Estado nacional creció en promedio un 4% anual entre 2009 y 2015, período en que Cristina Fernández de Kirchner ocupó la Presidencia. En el año 2016, bajo la Presidencia de Mauricio Macri, se emprendió un proceso que revirtió la tendencia, al

procederse en la revisión de 11.000 concursos realizados (hasta con dos años de anterioridad) y 24.000 nombramientos (de hasta tres años). Este proceso se vio formalizado a través del Decreto 254/2015 tras lo cual, hacia marzo de 2016, se llevaron a cabo 6.200 desvinculaciones. Esto redundó en, tras un período de crecimiento sostenido, una caída del empleo público de un 0,4% (Ídem).

Como continuidad de este proceso de control del empleo público, se dictó mediante la Decisión Administrativa 12/2017 el congelamiento de cupos para la incorporación de personal. A partir de esto, el Poder Ejecutivo Nacional no podrá incrementar sus plantas de personal permanente y temporario por encima de las existentes al 31 de diciembre de 2016.

Mediante el Decreto 263/2018, el Poder Ejecutivo Nacional estableció un plan de retiros voluntarios para el personal de la administración pública nacional que entró en vigor desde abril de 2018 hasta noviembre de 2018 tras ser prorrogado. La medida abarcó alrededor de 77 mil agentes, incluyendo a personas de más de 65 años sin los servicios requeridos para jubilarse, trabajadores entre 60 y 65 años y menores de 60 con más de dos años de antigüedad en la administración pública. Hacia junio, 350 personas habían adherido, muy por debajo de la meta manifestada de entre 3.000 y 5.000 agentes.

La medida de retiro voluntario es criticada por Grindle y Hilderbrand en tanto argumentan que es el personal más competitivo el que tiene más posibilidades de adherir al beneficio, en tanto cuenta con mayores recursos para reinsertarse en otro medio. De este modo, se abre una puerta para que estos agentes, con mayor impacto positivo potencial debido a su experiencia y competencias, abandonen la planta del estado. Mientras, el personal con menor potencial es poco probable que recurra al retiro voluntario ante una débil perspectiva de reinsertión laboral. Por eso, debe tenerse en cuenta que el período en el cual estuvo abierta la adhesión al régimen de retiros voluntarios el mercado laboral se encontraba en recesión, en un punto de contacto de este nivel con el entorno habilitante.

En lo que respecta a la posibilidad de desvincular personal unilateralmente, deben considerarse las diferencias formales del personal de planta permanente, que goza de estabilidad y solamente puede ser despedido en caso de probarse mala conducta mediante sumario o si el puesto que ocupa en el organigrama desaparece, y el caso del personal de

planta transitoria o contratado. Para estos últimos casos, cabe recordar que el marco normativo que aplica al empleo público no incluye ningún tipo de resarcimiento por el cese de la contratación del personal vinculado mediante estas modalidades. En la práctica, esto tiene como consecuencia que una gran porción de los empleados públicos se encuentra en una situación de vulnerabilidad laboral. Si bien el personal de planta transitoria cuenta con aportes a la seguridad social, vacaciones, licencias y aguinaldo, están expuestos a la rescisión de sus contratos sin indemnización. En este sentido, la contratación del Estado en estos casos resulta menos beneficiosa para los trabajadores que lo que se prevé para el sector privado en la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo.

Sin embargo, existe jurisprudencia (por ejemplo, Ramos, José Luis c/ Estado Nacional, CSJN, 06/04/2010) en la cual no sólo se ha indemnizado a trabajadores del Estado despedidos, sino que también se ha llegado en algunos casos a ordenar la reinstalación y el pago de los sueldos no percibidos en base al principio de que los empleados públicos gozan de estabilidad en su cargo. De este modo, vemos un déficit en la posibilidad de despedir agentes, indicador de capacidad señalado explícitamente por Grindle y Hilderbrand. Esto se debe a que no es el Poder Ejecutivo quien tiene la última palabra al desvincular unilateralmente a un agente contratado bajo una modalidad excepcional ya que carece de herramientas para indemnizarlo o accionar de cualquier otra forma que le permita concluir el proceso con regularidad. A raíz de esto, el trabajador despedido está en condiciones de reclamar administrativamente y, agotada la instancia, en la justicia, lo cual reviste un potencial costo en concepto de resarcimientos si el poder judicial falla a favor del empleado.

En este punto cabe mencionar un aspecto en el cual la CNRT no presenta este déficit que sí tiene la administración central. De acuerdo con el Decreto 214/06, la CNRT dispone las desvinculaciones de todo el personal que no cuente con estabilidad de acuerdo a lo establecido en la Ley de Contrato de Trabajo, por lo que cuenta con la posibilidad de indemnizar a los agentes de planta transitoria que despide. En este sentido, teniendo en cuenta que la posibilidad tanto de contratar personal como de despedirlo significa un

indicador de capacidad para Grindle y Hilderbrand, la CNRT no presenta un déficit en capacidad que sí exhibe la administración central regida bajo el SINEP.

3.1.2 Nivel salarial

Teniendo en cuenta que el plan de Gobierno acordado con el FMI tiende a la reducción del gasto en busca de disminuir el déficit fiscal, cabe señalar que el peso de los salarios de la administración pública en el gasto público pasó del 14,8% en 2015 al 12,9% en 2018 (CIFRA, 2019).

los datos que el Ministerio de Hacienda de la Nación publica dividen la ocupación de los agentes del estado en un 82% compuesto por personal permanente y transitorio, y un 18% de contratados. Los primeros, hacia enero de 2019, percibían una remuneración promedio de \$47.090,09, mientras que los segundos \$35.510,49. El mismo Ministerio ofrece datos que indican para enero de 2019 un salario promedio sobre el Poder Ejecutivo Nacional y otros entes del sector público no financiero de \$51.172. De este modo, la categoría “otros entes del sector público no financiero”, de acuerdo a estas fuentes, presenta montos que aumentan el salario promedio de los empleados públicos.

Por otro lado, la última información disponible provista por la Secretaría de Seguridad Social de la Nación, la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE) hacia octubre de 2018 era de \$ 33.733,80. El RIPTE abarca a el total de los trabajadores afiliados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

En enero de 2019, el salario promedio bruto para el sector privado se ubicó en \$39.435 de acuerdo a los datos publicados por la Secretaría de Empleo de la Nación, como se ve en el cuadro II.

3.2 Recompensas por desempeño, procedimientos de reclutamiento y contratación y pautas de ascenso

El régimen de empleo público prevé el desarrollo de carrera en la administración pública. En este marco, existen normas relacionadas al desempeño de los agentes en base de las cuales se genera un impacto sobre la promoción de la carrera basado en el rendimiento.

Sin embargo, el sistema de promoción por grados encuentra la dificultad de que solamente se aplica al personal de planta permanente del Estado. Debido a esto, el resto del personal contratado como planta transitoria o bajo locación de servicio no se está inscripto bajo ninguna norma o sistema que regule su desempeño. De este modo, la promoción o estancamiento de la carrera de los individuos se ve supeditada a aspectos informales, como la discrecionalidad de las autoridades o el padrinazgo político.

El marco normativo mencionado más arriba se combina con estas normas llevando a que las contrataciones irregulares mediante locaciones de servicio se tornen atractivas y hasta necesarias para las clases políticas. Esto se debe a que significa una forma de contratación que escapa al congelamiento establecido por la DA 12/17, al contrario de la planta transitoria y permanente, y que al mismo tiempo es un modo de erogación presupuestaria que no se clasifica como gasto corriente, lo que sí sucede con el personal de planta. Así, este modo de contratación permite sortear los requerimientos obligatorios establecidos en el marco del régimen de empleo público, al congelamiento de vacantes y ofrece una alternativa para adecuarse al control de gastos en el marco de la reducción del déficit acordado con el FMI. Todo esto, en desmedro de los beneficios laborales correspondientes a los trabajadores regulares en general y del Estado en particular, como también de toda herramienta formal para el desarrollo de carrera de estas personas.

El tamaño de esta problemática hacia el año 2016 se calcula en al menos un 30% de los trabajadores estatales contratados bajo locaciones de obras y servicios en sus diferentes modalidades (CIFRA, 2019).

Debe tenerse en cuenta que el congelamiento de la planta del Estado tiene consecuencias administrativas a partir de las cuales, por ejemplo, el reemplazo de un agente de planta transitoria, que goza de los mencionados derechos y que por cualquier motivo dejase de ocupar su puesto, no podrá hacerse o, en todo caso, será llevado a cabo mediante un contrato de locación de servicios (monotributo).

La composición de la planta estatal bajo formas discrecionales, especialmente en lo que respecta a la alta dirección, significa una preponderancia de los aspectos políticos por sobre los técnico-legales. Podemos, a este respecto, diferenciar entre puestos políticos, basados en el entramado y confianza políticas que emanan desde el ejecutivo y donde podemos contar ministros, secretarios de estado, secretarios y los subsecretarios; la denominada alta dirección pública (ADP), compuesta por directores nacionales, directores generales y coordinadores de áreas. Los últimos son entendidos como puestos con perfil técnico que deben ocuparse a partir del proceso regular estipulado de concurso público. De este modo, la estructura técnica del estado hasta el nivel de la ADP se presupone estable y nombrada a raíz de criterios técnicos, no políticos.

A este respecto, los datos disponibles verifican una tendencia sostenida a una precarización en la composición de la ADP. En la práctica, los nombramientos responden a razones políticas y requieren excepciones normativas para ser formalizados, por lo cual son realizados de modo transitorio durante 6 meses y se renuevan. De este modo, en 2003 los funcionarios de la alta dirección pública designados por concurso significaban el 75% de los casos. En diciembre de 2015, el 93% correspondía a designaciones transitorias. Continuando con la tendencia hacia el deterioro, se pasó a de un número muy bajo de personal directivo de la administración pública central nombrado en calidad de planta permanente en 2015, a uno aún más bajo en 2017 (2%). Del mismo modo, se redujo el porcentaje de directores que cumplen con los requisitos establecidos para acceder de modo regular a su cargo (32% en 2015 a 18% en 2017), al mismo tiempo que una porción menor de este personal jerárquico es profesional (72% en 2015 y 66% en 2017). Asimismo, en contrario al precepto formal de estabilidad en la planta pública que prevalece a nivel normativo, los cambios en el personal directivo son regulares. De este modo, de 2016 a

2017 hubo un cambio del 25% del personal directivo, permaneciendo sólo el 9% del personal directivo en su cargo a fines de 2017 (Diéguez y Gasparín, 2018).

Las modalidades de contratación irregulares, tanto para los cargos directivos como de personal general, dan lugar a la discrecionalidad política de las autoridades a la hora de reclutar agentes para el Estado. De este modo, las pautas de acceso no son por el medio regular establecido, basado en el mérito, ni tampoco significan oposición con otros pretendientes. Esto tiene un impacto negativo en relación con lo que se considera valorado dentro de la administración pública y en el caso de la CNRT abarca a más de la mitad de los agentes encuestados, quienes respondieron en la encuesta haber accedido a su puesto por contacto con alguien de la organización.

Del mismo modo, el régimen de carrera sólo aplica al personal de planta permanente, por lo que no se prevén, si bien todo el personal tiene derecho a formarse, recompensas por hacerlo para las contrataciones transitorias o externas. Asimismo, los aumentos salariales o cualquier otro tipo de ascenso dependen de la autoridad política, ya que no existen procesos formales para regular estas implicancias para el personal transitorio, más allá de que presten servicios por períodos extendidos en el tiempo. A su vez, al encontrarse la ADP nombrada a partir de la confianza política en lugar del mérito técnico, como las cifras señaladas más arriba demuestran, la carrera en la administración pública se ve severamente limitada, ya que el acceso no se encuentra atado a un proceso regulado y tampoco necesariamente al desempeño.

4. Tercer nivel de capacidad: red de tareas

La red de tareas se define a partir de las organizaciones involucradas en la realización de una tarea determinada, ya sean del sector público incluyendo distintos niveles de gobierno y/o poderes del estado, privado, de la asociación civil u organismos internacionales.

En este caso, estamos hablando de todos los actores que participan en el proceso para que existan servicios de transporte de jurisdicción nacional a disposición de la

ciudadanía, incluyendo el Ministerio de Transporte de la Nación, las empresas y la CNRT, con la adición de entidades del tercer sector que nuclean demandas de los usuarios.

A partir de la distinción propuesta por Grindle y Hilderbrand, las organizaciones primarias de la red serían las empresas, ya que son quienes prestan concretamente los servicios y ejercen el transporte, este último entendido como llevar bajo una relación comercial a X cantidad de pasajeros desde un punto “A” a un punto “B”.

La CNRT, por su parte, se trata de una organización secundaria porque da un apoyo esencial para el trabajo de las organizaciones primarias. La esencialidad de la presencia de la CNRT está dada por el hecho de que vela por el cumplimiento de la normativa vigente y de la inscripción de los actores dentro de las reglas del juego. De este modo, el ente regula la participación de las empresas dentro del mercado, al mismo tiempo que vela por los derechos de los usuarios.

En tercer lugar, como organización de apoyo, podemos contar al Ministerio de Transporte, el cual contiene en su órbita a la CNRT y proporciona apoyo a la prestación de los servicios de transporte a partir de la planificación, ejecución, gestión y fiscalización de una red de caminos, rutas, autopistas y accesos que conecte a las distintas regiones del país de manera segura y previsible. Otras entidades, tales como las pertenecientes al tercer sector, capaces de nuclear y representar demandas de usuarios ante los actores primarios y secundarios son, asimismo, organizaciones de apoyo. Estas últimas, además de asistir a los usuarios, pueden hacerle llegar información que lo inste a intervenir ante alguna irregularidad.

Para Grindle y Hilderbrand, tanto que exista un rol vacante que no está siendo cubierto por ninguna organización, por un lado, como el desempeño inadecuado y una relación poco efectiva entre actores, por el otro, configuran debilidades en la capacidad.

Un aspecto para destacar a este respecto es que, si bien la fiscalización del transporte recae en la CNRT, casi contra intuitivamente para los actores no gubernamentales de la red de tareas, la otorgación de habilitaciones a empresas para que estas operen como prestadores de transporte es una facultad que retiene el Ministerio de Transporte. De este modo, la CNRT tramita, pero no otorga los permisos que permiten el

acceso formal como prestador al mercado de transporte interjurisdiccional en sus distintas modalidades.

Esto conlleva, por un lado, dificultades para los privados a la hora de comprender y adaptarse al contexto legal en el que se insertan y, en consecuencia, demandar. Por el otro, trae aparejadas dificultades administrativas y logísticas propias de la complejidad derivada de tener que coordinar dos organizaciones para la concreción de un acto público.

En el primer caso, cabe citar la reunión del “Consejo Consultivo de los Usuarios” del 24 del mes de abril de 2019 que tuvo lugar en la CNRT. De acuerdo con el acta de la misma, la Asociación de Usuarios y Consumidores de la Provincia de Corrientes planteó inquietudes relacionadas al otorgamiento del permiso de la línea 904. Ante esto, las autoridades de la CNRT manifestaron que informar y resolver respecto a lo planteado “corresponde a la órbita de la Secretaría de Transporte de la Nación² siendo ésta quien tiene la competencia de otorgar los permisos. Se podrá presentar ante esta Gerencia un petitorio de información sobre los ítems consultados y la Gerencia elevará la solicitud a la Secretaría de Transporte” (Consejo Consultivo de los Usuarios de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Acta del 24 de abril de 2019, p. 2). De este modo, la CNRT, a pesar de ser el ente encargado de controlar y fiscalizar el transporte y hasta de recibir la documentación de rigor e iniciar las tramitaciones de permisos, no tiene la competencia sobre su otorgamiento (Res. CNRT 394/12). Esto, como queda evidenciado en la mencionada acta, conforma un entramado confuso para los actores no gubernamentales de la red de tareas. Asimismo, las autoridades de la CNRT proponen que se les remita un pedido de información para poder canalizar la demanda, no explicitándose el proceso formal para que los demandantes interactúen directamente con la autoridad competente, por lo que no se desprende de este documento que dicho proceso exista o, al menos, que los presentes lo conociesen.

Por otro lado, administrativamente esto significa que los transportistas deben tramitar todas las formalidades que hacen a su regulación periódica ante la CNRT, pero los

² Se transcribe literal, aunque al momento de la conformación del acta el organismo aludido tiene rango de Ministerio.

permisos que los habilitan a prestar servicios, como sus sucesivas renovaciones, son tramitados vía CNRT, pero otorgados por el Ministerio de Transporte. Esto complejiza el seguimiento del trámite y se conforma como crítico en tanto el permiso es el sustento que mantiene a los transportistas dentro de la legalidad a la hora de prestar servicios. Así, por ejemplo, un permiso vencido tendrá como consecuencia inmediata que la CNRT ejecute la baja de todos los vehículos del parque móvil de dicha empresa. En caso de volver a tener vigencia con ulterioridad, la empresa deberá solicitar el alta de sus vehículos mediante la presentación de la documentación formal regular requerida para el trámite.

El último punto mencionado, de este modo, conlleva onerosidad administrativa y logística para las empresas que deben adecuarse al entramado vigente, resultado de la complejidad que se le imprime al trámite al vincular a dos organismos. El flujo de información de dos dependencias diferentes, ubicadas físicamente en espacios distintos, es algo que dificulta el seguimiento, la coordinación y la atención de necesidades por parte de todos los actores involucrados en las sucesivas instancias del proceso. Resulta dificultoso, de este modo, lograr que la carga burocrática que se les impone a las empresas se gestione en miras a que ésta no constituya disfuncionalidades para su desempeño descoordinado. Una onerosa consecuencia de esto es que, por requisitos burocráticos que sólo hacen al proceso de un trámite, las empresas pierdan su condición de legalidad.

La onerosidad administrativa toma preponderancia en tanto poder afrontarla depende de los recursos disponibles de los actores. En este sentido, mantenerse dentro del marco normativo conlleva un costo que aumenta al complejizarse los procesos necesarios para garantizar esta situación. De este modo, teniendo en cuenta que las características de los actores no gubernamentales involucrados en la prestación de servicios de transporte y su posibilidad de destinar recursos a tareas de seguimiento y obtención de información varía, el entramado formal generado desde las organizaciones gubernamentales de la red de tareas configura un costo que los actores con mayor disponibilidad de recursos estarán en mejores condiciones de afrontar que aquellos con menos.

La conformación de la CNRT en sus inicios bajo la conducción de un órgano colegiado correspondía a la formalización de un organismo técnico pensado para evitar

desviaciones regulatorias originadas por la influencia de los actores controlados. Por esto, es parte del objeto de la CNRT tender a garantizar la competencia al evitar generar una estructura formal que haga el acceso al mercado demasiado oneroso o permita prebendas de modo que los actores más poderosos del mercado se vean favorecidos por el contexto generado por la regulación y se tienda a la generación de una brecha cada vez mayor entre las empresas que compiten, producto de la concentración del mercado.

Teniendo en cuenta que Grindle y Hilderbrand recomiendan centrarse en la creación de mecanismos y espacios de comunicación, cabe destacar como aspecto positivo la existencia del Consejo Consultivo de los Usuarios, creado bajo la Resolución 175 de febrero de 2015 mediante la cual se estipula la implementación de reuniones regulares a partir de las cuales las entidades representativas de usuarios y consumidores puedan canalizar inquietudes y observaciones. Por otro lado, en lo que atañe a los actores gubernamentales, esta lógica sugiere como medida de mejora una instancia regular de intercambio y formación entre los agentes administrativos que implementan trámites transversales, como es el caso mencionado más arriba.

5. Cuarto nivel de capacidad: organización

Grindle y Hilderbrand destacan en su trabajo el valor de un sentimiento de identidad compartido al interior de las organizaciones, al punto de hacer las veces de aglutinante aún en contextos en los que se enfrentan adversidades tales como la disminución de los salarios. Sobre este aspecto, la encuesta realizada aborda diferentes indicadores sobre el sentimiento de identidad de las personas con la organización. Es un aspecto positivo a destacar que, dentro de la muestra de encuestados, hubo una tendencia muy marcada a manifestar interés y entusiasmo en el trabajo. Esto se traduce en un alto nivel de compromiso individual con las tareas a realizar.

Grindle y Hilderbrand también hacen hincapié sobre que la aplicación constante y transparente de las normas es crucial para que el mensaje sobre qué es lo recompensado en la organización sea claro y los miembros actúen en consecuencia. A este respecto, la

muestra indica una percepción deteriorada sobre la funcionalidad del sistema de premios y castigos. La mayoría de los encuestados (70%) consideró que no ha sido premiado por realizar bien su trabajo (40% casi nunca y 30% nunca) y un 80% de la muestra manifestó no ser castigado por realizar mal su trabajo (53% nunca y 27% casi nunca).

Las autoras recomiendan, asimismo, la existencia de recompensas financieras o no financieras a la par del mencionado sistema de premios y castigos funcional. Las promociones, el reconocimiento y los incentivos monetarios y no monetarios son importantes en tanto formas de recompensar el buen trabajo mientras que, además, resulta importante señalar los desempeños deficientes y penalizarlos. A este respecto, resulta un déficit que un número elevado (50%) de los encuestados expresó nunca recibir motivación alguna además de su salario, además del 13% que dijo que esto sucede en muy pocas ocasiones. Un 27% expresó que en algunas ocasiones recibió motivaciones y sólo un 10% dijo que haya sucedido en la mayoría de las ocasiones. Las autoras también hacen hincapié sobre la necesidad de castigar las malas prácticas, en base a que en sus estudios los empleados de las organizaciones que presentaron mejor desempeño demostraron plena conciencia de que las consecuencias de los malos rendimientos podían llevar al despido.

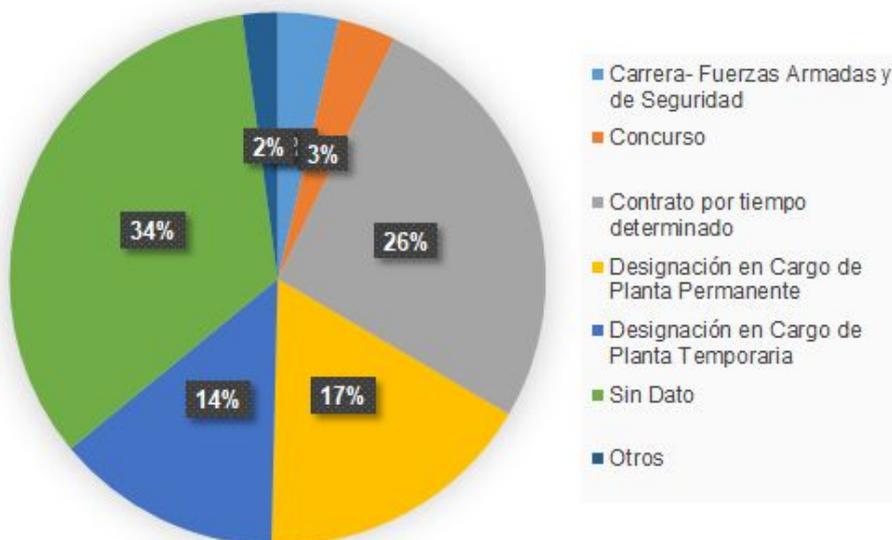
Del mismo modo, en otro aspecto que tiene repercusiones en el sentido de pertenencia de los agentes, las percepciones sobre la posibilidad de avanzar en la carrera administrativa dentro del organismo tienden a ser bajas. Así, la mitad de los encuestados no considera tener posibilidades de avanzar en su carrera laboral dentro de la CNRT en el próximo año (30% bajas y 20% muy bajas), mientras que un 33% manifestó que sus posibilidades no son ni altas ni bajas. Esto deja a sólo un 17% que entiende que tiene posibilidades de avance (10% altas y 7% muy altas).

En lo que respecta a los **salarios** de la CNRT, la Base Integrada de Empleo Público (BIEP) de la Secretaría de Modernización de la Nación provee una base con 93.272 entradas con datos sobre agentes de la administración pública. La totalidad de la muestra arroja una remuneración de conceptos fijos promedio de \$38.272. La CNRT en particular cuenta con 441 entradas, siendo el promedio de conceptos fijos \$34.435, lo que se encuentra un 10% por debajo del promedio correspondiente al total de la muestra. Esta

comparación es la que da mayores garantías al provenir de una misma fuente. Al comparar con las otras fuentes detalladas en el punto 3.1.2 de este capítulo, el salario promedio de la CNRT es asimismo menor, a excepción de los datos provistos por el RIPTE. En dicho caso, sin embargo, cabe mencionar que la última información disponible de dicha fuente corresponde a una fecha anterior al dato utilizado para la CNRT. La información correspondiente a los últimos 12 meses disponibles en el RIPTE (octubre de 2017 a octubre de 2018) muestra un crecimiento promedio del indicador salarial de un 2,18% mensual. De este modo, aplicando una ese aumento promedio, el indicador de salario proyectable para el RIPTE para mayo de 2019 es de \$38.556, ubicándose un 12% por encima del dato del BIEP sobre la CNRT.

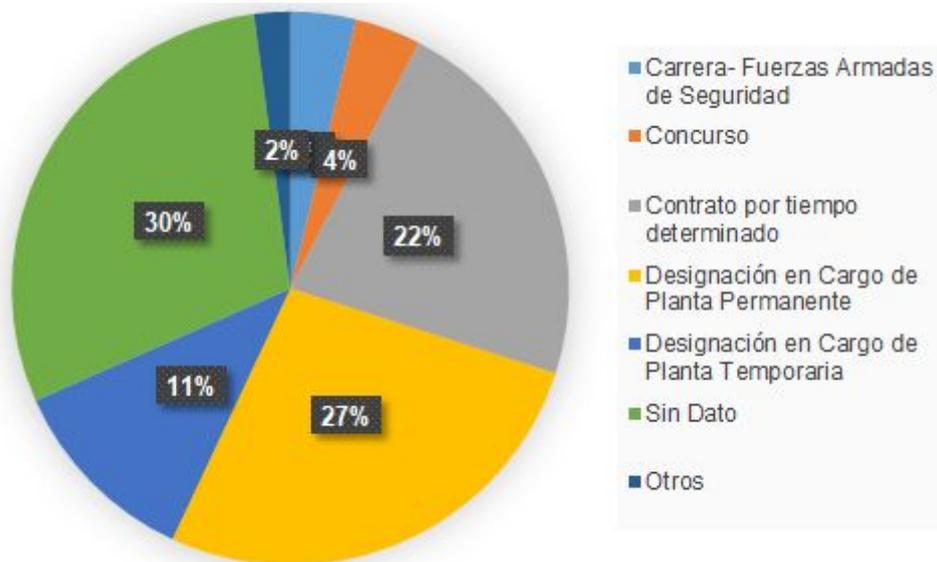
De acuerdo a la info disponible en el BIEP, la CNRT comparte la misma distribución de género con el total del PEN, específicamente 54% hombres y 46% mujeres. Respecto a la categoría de sistema de acceso, es un dato a destacar que el 35% de los agentes masculinos de la CNRT están designados como planta permanente, mientras que el porcentaje de mujeres en la misma modalidad de contratación es un 23%. Bajo distribuciones distintas, el PEN también presenta una diferencia de un 10% a favor del personal masculino designado en condición de planta permanente en desmedro de las agentes mujeres.

Figura VII
Sistema de acceso femenino al Poder Ejecutivo Nacional



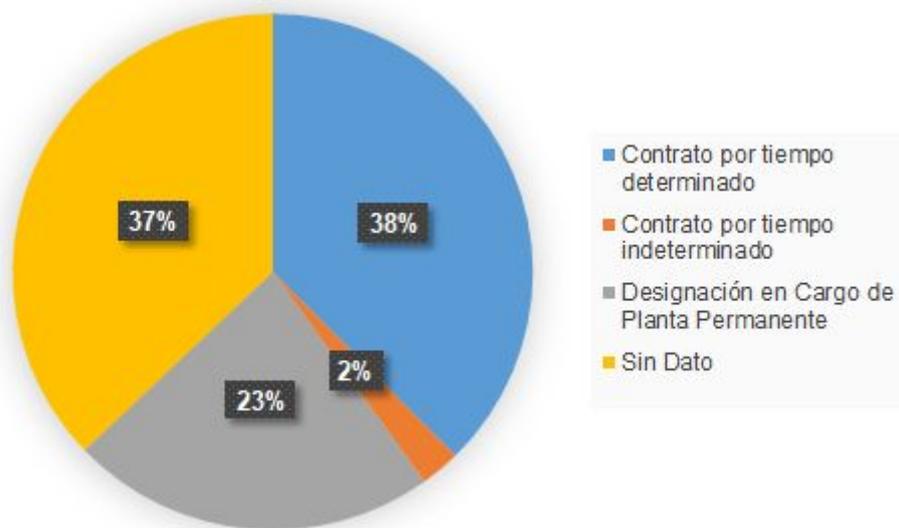
Fuente: Producción propia a partir de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP), mayo de 2019.

Figura VIII
Sistema de acceso masculino al Poder Ejecutivo Nacional



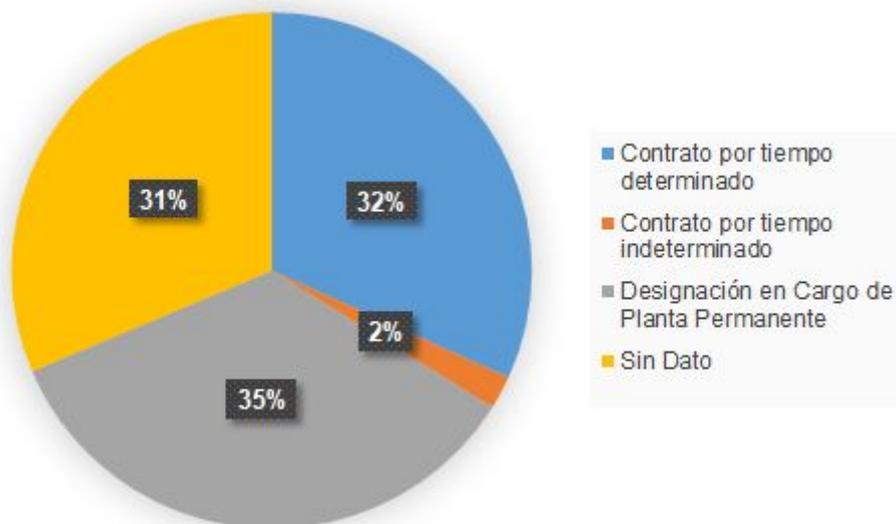
Fuente: Producción propia a partir de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP), mayo de 2019.

Figura IX
Sistema de acceso femenino a la CNRT



Fuente: Producción propia a partir de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP), mayo de 2019.

Figura X
Sistema de acceso masculino a la CNRT



Fuente: Producción propia a partir de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP), mayo de 2019.

Cuadro II				
Remuneración de los asalariados registrados del sector privado por todo concepto (**) a valores corrientes. Total país.				
Período	Remuneración mediana	Nivel Índice base 100 = Ene-09	Remuneración promedio	Nivel Índice base 100 = Ene-09
sep-18*	25.404,6	1.239,2	32.032,3	1.101,9
oct-18*	26.981,6	1.316,2	33.585,7	1.155,3
nov-18*	28.626,7	1.396,4	35.249,1	1.212,5
dic-18*	41.204,3	2.010,0	51.656,7	1.776,9
ene-19*	30.367,2	1.481,3	39.435,1	1.356,5

* Dato con carácter provisorio, ya que se encuentran sujetos a leves ajustes en los próximos meses (ver nota metodológica).

** Es la remuneración bruta (previa a las deducciones por cargas sociales) declarada por la empresa para cada mes. Incluye adicionales de periodicidad no mensual, horas extraordinarias, viáticos, sueldo anual complementario y bonificación por vacaciones. No incluye indemnizaciones.

Fuente: MPyT, DGEMyEL, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, sobre la base de registros administrativos de los sistemas de la seguridad social (AFIP).

Cuadro III								
Comparativo de salarios y remuneraciones VS último dato salarial disponible de la CNRT								
	Salario promedio del personal permanente y transitorio del estado a enero de 2019 (Ministerio de Hacienda)	Salario promedio del personal contratado del estado a enero de 2019 (Ministerio de Hacienda)	Salario promedio del personal del PEN y otros entes del sector público no financiero a enero de 2019 (Ministerio de Hacienda)	Remuneración imponible promedio de los trabajadores estables a noviembre de 2018 (RIPTE)	Proyección de la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables a mayo de 2019 sobre la base del RIPTE	Salario promedio bruto para el sector privado a enero de 2019 (Secretaría de Empleo)	Conceptos fijos promedio del PEN a mayo de 2019 (BIEP)	Conceptos fijos promedio de la CNRT a mayo de 2019 (BIEP)
Dato de remuneración disponible	\$47,090	\$35,510	\$51,172	\$33,733	\$38,556	\$39,435	\$38,272	\$34,435
Comparación con el último dato salarial disponible de la CNRT	136.75%	103.12%	148.60%	97.96%	111.97%	114.52%	111.14%	-

Fuente: producción propia en base a datos del MPyT, DGEMyEL, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, sobre la base de registros administrativos de los sistemas de la seguridad social (AFIP), la Base Integrada de Empleo Público (BIEP) de la Secretaría de Modernización de la Nación, la base de Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, y Poder Ejecutivo Nacional ocupación y salario promedio por modalidad de empleo y Salario Promedio por sexo y grupos de edad (P.E.N. y Otros Entes del S.P. No financiero) del Ministerio de Hacienda de la Nación.

Como puede apreciarse en el cuadro IV, la variación interanual del presupuesto total de la CNRT ha tendido al alza. Para sopesar esta variación, se toman como referencias los datos que se exponen en el cuadro V, estos son, el Índice de Precios al Consumidor del INDEC y el Valor venta pesos argentinos por dólar estadounidense al primer día hábil del año del Banco de la Nación Argentina. Esto se debe a que, en un contexto inflacionario como el argentino, los montos nominales deben contrastarse con otras fuentes que permitan una aproximación al valor de la moneda, de modo de poder dimensionar el poder adquisitivo de los montos considerados.

Respecto al Índice de Precios al Consumidor (IPC), debe tenerse en cuenta que a la fecha el INDEC no publica datos sobre el índice inflacionario del año 2015. A partir de los datos disponibles, se toma en consideración la inflación del año anterior al presupuesto en abordado, teniendo en cuenta que es el año de la sanción de la Ley de Presupuestos que establece los fondos para el ejercicio. Así, en el año 2017 se estableció un presupuesto un 14,2% menor que el del año 2016, teniendo en cuenta que la inflación registrada por el IPC para 2016 fue de un 36,2% y el aumento presupuestario de un 22%. La misma comparación arroja un aumento del 7,2% del presupuesto para 2018 y una caída del 22,6% en 2019. De este modo, en el período analizado el presupuesto anual de la CNRT tendió a la baja en cuanto al poder adquisitivo tomando como base el IPC.

Tomando como referencia el valor del dólar estadounidense, se aprecia que en el año 2016, respecto a 2015, el presupuesto de la CNRT decreció un 22%, creció un 1% hacia 2017 comparado con 2016 un 16% en 2018 en relación a 2017, para finalmente caer en un 80% en 2019. Tomando esta referencia, la caída es preponderante, teniendo en cuenta que los períodos de crecimiento presupuestario en dólares es 5 puntos menor que la caída medida entre 2015 y 2016, a lo que se le suma la enorme caída del 80% en 2019.

Cuadro IV								
Presupuesto Anual de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte y Variación Nominal Interanual 2015-2019								
Comisión Nacional de Regulación del Transporte	Gastos Corrientes				Gastos De Capital		Total General	Variación Nominal Interanual del Presupuesto Total General Respecto al Presupuesto Anterior
	Gastos de Consumo			Total	Inversión Real. Direc.	Total		
	REMUN-	OTROS G.C.	TOTAL					
2019	909.012.951	84.805.800	993.818.751	993.885.951	25.000.000	25.000.000	1.018.885.951	25%
2018	668.396.161	105.419.863	773.816.024	773.816.024	40.000.000	40.000.000	813.816.024	32%
2017	504.399.552	105.467.027	609.866.579	609.866.579	4.782.774	4.782.774	614.649.353	22%
2016	400.828.000	94.336.000	495.164.000	495.164.000	7.477.000	7.477.000	502.641.000	32%
2015	303.562.490	72.426.860	375.989.350	375.989.350	4.177.000	4.177.000	380.166.350	-

Fuentes: Presupuesto Nacional 2015 - Ley Nro. 27.008, Presupuesto Nacional 2016 - Ley Nro 27.198, Presupuesto Nacional 2017 - Ley Nro 27.341, Presupuesto Nacional 2018 - Ley Nro 27.431 y Presupuesto Nacional 2019 - Ley Nro 27.467.

Cuadro V		
Inflación Interanual IPC y Valor Peso Argentino VS Dólar Estadounidense. 2015 - 2019		
	INFLACIÓN INTERANUAL IPC (INDEC)* **	Valor venta pesos argentinos por dólar estadounidense al primer día hábil del año (Banco de la Nación Argentina)
2019	-	\$37.65
2018	47.60%	\$18.41
2017	24.80%	\$15.92
2016	36.20%	\$13.20
2015	No disponible	\$8.56

*La inflación utilizada corresponde al año en el cual la Ley de Presupuesto se sanciona para el ejercicio posterior. De este modo, se compara el aumento presupuestario vigente para el año 2019 con la inflación medida por el Índice de Precios al Consumidor (INDEC) del 2018.
 ** El INDEC no presenta índices inflacionarios para el año 2015.
 Fuente: producción propia a partir del Índice de Precios al Consumidor del INDEC (2016-2019) y el Banco de la Nación Argentina (2015-2019).

En lo que implica al liderazgo, es destacable como positivo que un porcentaje alto de la muestra (70%) entiende que su superior le transmite la confianza necesaria para dar de sí lo mejor en el trabajo. El restante 30% se divide en un 20% para la opción algunas veces, un 3% para casi nunca y un 7% que manifestó nunca recibir la confianza necesaria.

Para Grindle y Hilderbrand, los liderazgos basados en la promoción de la participación, la flexibilidad y la equidad se identificaron en sus estudios con organizaciones de mejor rendimiento en desmedro de conducciones que evidenciaban politización y favoritismos. En la sección de la encuesta realizada correspondiente a la cultura organizacional, se tuvo en cuenta como dimensión al tipo de liderazgo. A este respecto, no hubo una única tendencia particular marcada entre los cuatro tipos posibles de liderazgo, pero sí una preponderancia compartida entre los tipos de liderazgo jerárquicos y de mercado. Ambos tipos obtuvieron el 35% de los votos, a lo que se suma el hecho de que aquellos que priorizaron a la cultura de mercado, un 83% tuvo a la cultura jerárquica como segunda opción; en el caso inverso, un 56% de las personas que asignaron más puntos a la cultura jerárquica tuvieron a la cultura de mercado como segunda opción.

Los liderazgos de mercado enfatizan el logro de resultados, mientras que los jerárquicos la coordinación, organización y mejora de la eficiencia. Este último tipo es asemejable al modo normativista que es objeto de crítica por parte de las autoras. En contraste, los atributos que Grindle y Hilderbrand recomiendan con mayores similitudes a aspectos tales como la innovación y toma de riesgos (cultura adhocrática), junto con la guía y la enseñanza (cultura de clan), fueron características del liderazgo que los encuestados encontraron en una menor medida en su organización (14% liderazgo tipo adhocrático y 14% de clan). Este punto puede ser considerado un déficit desde el desarrollo teórico de Grindle y Hilderbrand, si bien cabe la mención de que el modelo de valores complementarios de Cameron y Quinn no recomienda un tipo de cultura por sobre la otra en términos absolutos.

Los casos en que la ponderación de compromiso es mayor a un 80% (60%) coinciden con una noción de liderazgo en la cual se le transmite a la confianza necesaria

para dar lo mejor de sí en el trabajo. Dentro de este subgrupo, la percepción del liderazgo asociada a la cultura organizacional es tendiente al tipo jerárquico.

Al leer los resultados a partir de la dimensión "competencias", los datos relevados exhiben una tendencia recibir mayor confianza de parte de su líder en aquellos agentes con menor ponderación de competencias. De este modo, quienes obtuvieron una ponderación menor al 40% promedian un 83% en lo que respecta a la confianza percibida de parte de su superior, mientras que para el caso del subgrupo con más de 40% y menos de 60% en la dimensión "competencias", la confianza es del 76%. Por último, quienes obtuvieron más del 60% de los puntos en "competencias" pondera el 69% en confianza del líder. Esto va en contra de lo que se postula desde la teoría del liderazgo situacional, donde se considera que los esfuerzos en transmitir confianza e incentivar la toma de decisiones deben estar orientados hacia los agentes con mayores competencias.

Por su parte, el compromiso se mantiene estable en torno al 77% en todos los subgrupos divididos de acuerdo a la ponderación de competencias. Sí cabe destacar que para el subgrupo con menor nivel de competencias los liderazgos tienen una tendencia marcada hacia la cultura de tipo mercado (47%). Esto contrasta con el promedio general, en el cual no hay una tendencia marcada en favor a un tipo de cultura y los liderazgos de mercado y jerárquico empatan en 35%. En los subgrupos de competencias promedio y mayores competencias la cultura jerárquica se impone en el liderazgo. En este sentido, los liderazgos que transmiten mayor confianza en el organismo tienden a ser identificados con formas que buscan asegurar los resultados. Cabe mencionar que, a este respecto, los liderazgos que se orientan al logro de resultados en desmedro de aquellos que conducen desde el uso de las jerarquías y los reglamentos son los que Grindle y Hilderbrand identifican con las organizaciones de mayor capacidad

El subgrupo con menor ponderación de competencias está compuesto en un 72% por agentes que llevan entre uno y tres años en el organismo. A partir de esto, se explica en parte la baja ponderación, ya que la menor experiencia fue asignado un valor menor de este indicador. Asimismo, este dato puede orientar a comprender que la diferencia en la percepción cultural del liderazgo está dada dentro de un contexto de acentuación de una

cultura de tipo mercado relativamente reciente, por lo que aquellos agentes que forman parte de la organización hacen un período de tiempo menor son exponentes de este tipo cultural.

Cuadro VI				
Grado de competencias, compromiso y ponderación de la confianza del liderazgo				
Competencias		Compromiso	¿Considera que su superior le transmite la confianza necesaria para que usted de lo mejor de sí en el trabajo?	Ponderación de la confianza del liderazgo
Ponderación	Proporción en la muestra	Ponderación		
83%	23%	70,00%	Algunas veces	3
80%		85,00%	Sí, la mayoría de las veces	4
80%		70,00%	No, casi nunca	2
70%		90,00%	Sí, la mayoría de las veces	4
70%		80,00%	Sí, la mayoría de las veces	4
70%		80,00%	Sí, la mayoría de las veces	4
63%		65,00%	Algunas veces	3
60%	53%	95,00%	Sí, siempre	5
60%		90,00%	Sí, siempre	5
60%		80,00%	Sí, la mayoría de las veces	4
60%		50,00%	No, nunca	1
57%		85,00%	Sí, siempre	5
57%		60,00%	Algunas veces	3
53%		90,00%	Sí, la mayoría de las veces	4
53%		60,00%	No, nunca	1
50%		85,00%	Sí, la mayoría de las veces	4
50%		80,00%	Algunas veces	3
50%		80,00%	Sí, siempre	5
50%		75,00%	Sí, la mayoría de las veces	4
47%		90,00%	Sí, siempre	5
47%		80,00%	Sí, la mayoría de las veces	4
43%		80,00%	Sí, siempre	5
43%	75,00%	Algunas veces	3	
43%	75,00%	Sí, la mayoría de las veces	4	
40%	23%	65,00%	Algunas veces	3
33%		85,00%	Sí, la mayoría de las veces	4
27%		90,00%	Sí, siempre	5
27%		90,00%	Sí, siempre	5
27%		80,00%	Sí, la mayoría de las veces	4
27%		75,00%	Sí, la mayoría de las veces	4
27%		60,00%	Sí, la mayoría de las veces	4

Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

5.1 Cultura organizacional

En la encuesta llevada a cabo para este escrito se incluyó una sección en el cuestionario dedicada a la evaluación de la percepción de los entrevistados respecto a la cultura organizacional de la CNRT. Esta se basa en el instrumento OCAI desarrollado por Cameron y Quinn.

Los resultados que se desprenden a partir de estas preguntas se dividen en seis aspectos —uno correspondiente a cada pregunta— y se generalizan bajo una evaluación de cultura a nivel general. De este modo, las dimensiones de cultura abarcadas son: aspectos dominantes de la organización, liderazgo, estilo gerencial, unión de la organización, énfasis estratégico y criterios de éxito.

5.1.1 Aspectos dominantes de la organización

En lo que respecta a los aspectos dominantes de la organización, no se identifica una tendencia marcada hacia un tipo determinado de cultura. La distribución resultante se presenta en el cuadro VII y se grafica en el cuadrante I.

Como puede observarse, existe una predominancia de las culturas jerárquicas y de mercado en este aspecto, aunque de carácter leve con respecto a los tipos adhocrática y de clan. La tendencia a una cultura de tipo mercado se corresponde con la afirmación “La organización está muy orientada a resultados, la mayor preocupación es hacer bien el trabajo. Las personas son competitivas entre sí”, mientras que la jerárquica con “La organización es muy estructurada y controlada. Los procedimientos establecen lo que las personas deben hacer”. De este modo, la familiaridad y la cercanía y el emprendedurismo y la toma de riesgos, que se identifican respectivamente con culturas de clan y adhocráticas, resultaron menos asociadas a la CNRT para los encuestados.

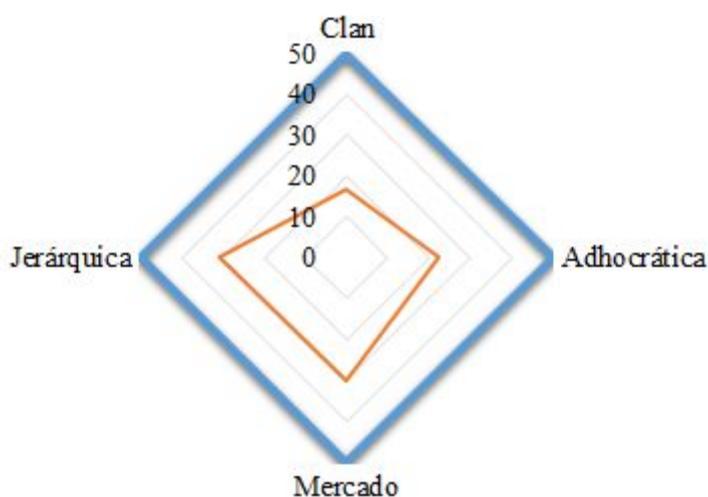
En un análisis pormenorizado, uno de cada tres encuestados priorizó la cultura de tipo jerárquica en su asignación de puntos. De este subgrupo, el 60% tuvieron como segunda opción a la cultura de mercado. Sin embargo, no se distingue una tendencia

marcada hacia ninguna segunda opción determinada dentro de aquellos que percibieron a la cultura de mercado como preponderante.

Cuadro VII			
Aspectos dominantes de la organización			
Clan	Adhocrática	Mercado	Jerárquica
17%	22%	30%	31%

Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

Figura XI
Aspectos dominantes de la organización



Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

5.1.2 Liderazgo

En lo de que respecta al liderazgo, no se verifica tampoco una tendencia predominante. Se mantiene una paridad en la predominancia compartida por la cultura de mercado y jerárquica comparativamente más aguda que en el caso de los aspectos dominantes de la organización, ubicándose en ambos casos en un 35%.

En el caso de la cultura de mercado, esto significa que los encuestados adscribieron a la afirmación “El liderazgo de la organización es generalmente utilizado para asegurar el logro de los resultados”; por su lado, la descripción correspondiente a la cultura jerárquica

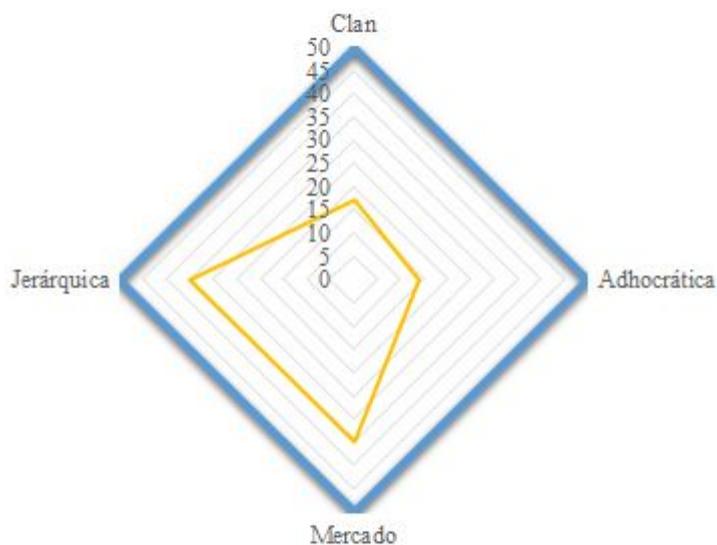
es “El liderazgo de la organización es generalmente utilizado para coordinar, organizar o mejorar la eficiencia”. Aspectos como guía y enseñanza o apoyo a la innovación y la toma de riesgos, propios de los liderazgos en culturas de clan y adhocráticas respectivamente, quedaron relegados en la consideración de los encuestados.

Entre aquellos que priorizaron a la cultura de mercado, un 83% tuvo a la cultura jerárquica como segunda opción; en el caso inverso, un 56% de las personas que asignaron más puntos a la cultura jerárquica tuvieron a la cultura de mercado como segunda opción.

Cuadro VIII Liderazgo			
Clan	Adhocrática	Mercado	Jerárquica
17%	14%	35%	35%

Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

**Figura XII
Liderazgo**



Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

5.1.3 Estilo gerencial

Para el apartado de estilo gerencial, sigue sin haber una tendencia marcada, aunque cabe destacarse que los estilos de tipo adhocrático (31%) y de clan (29%) resultaron predominantes en desmedro de la cultura jerárquica (25%) y de mercado (15%), estas dos últimas dominantes a nivel general.

De este modo, los aspectos que hacen a una cultura jerárquica —seguridad de los puestos de trabajo y la estabilidad en las relaciones humanas— y a una de mercado —alta competencia y exigencias— en el estilo gerencial, resultan menos indicativas de la CNRT para los encuestados que todo el resto de los aspectos que hacen a la cultura organizacional. En contraste, la cultura adhocrática representada por el individualismo y la libertad obtuvo la mayor cantidad de puntos (31%), seguido por el trabajo en equipo, el consenso y la participación de la cultura de clan (29%).

Así como la tendencia hacia la cultura adhocrática es débil, dentro de aquellos que la eligieron tampoco se verifica una segunda opción predilecta.

Cuadro IX			
Estilo gerencial			
Clan	Adhocrática	Mercado	Jerárquica
29%	31%	15%	25%

Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

Figura XIII
Estilo gerencial



Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

5.1.4 Unión de la organización

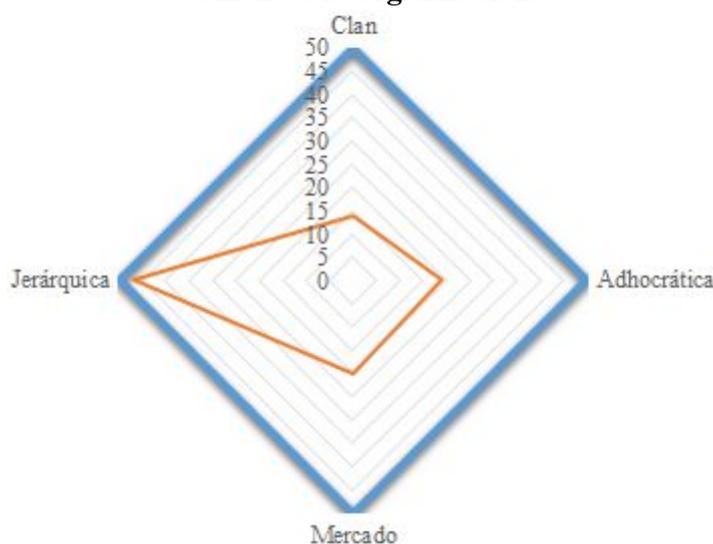
En este aspecto se expresa una tendencia hacia la cultura de tipo jerárquica, la cual acumuló el 47% de los puntos disponibles. Asimismo, un 20% de la muestra le asignó la totalidad de sus puntos a esta opción. De este modo, predomina la cultura hacia el entendimiento de que lo que preserva unida a la organización son las reglas y que mantener a la organización en marcha es lo importante.

El tipo de cultura de menor tracción fue la de clan, caso en el que se sostiene que lo que mantiene unida a la organización es la lealtad y la confianza mutua. La cultura de mercado y adhocrática prevalecen por sobre la de clan, pero ninguna se consolida como segunda opción a nivel general ni entre quienes priorizaron a la tendencia (jerárquica). Las culturas de mercado y adhocrática se corresponden con el cumplimiento de metas y tener éxito y la innovación, desarrollo y superación de límites, respectivamente.

Cuadro XI			
Unión de la organización			
Clan	Adhocrática	Mercado	Jerárquica
14%	19%	20%	47%

Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

Figura XIV
Unión de la organización



Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

5.1.5 Énfasis estratégico

El énfasis estratégico es el aspecto de la encuesta que mayor tendencia evidenció hacia un tipo de cultura. De este modo, el 54% de los puntos fueron asignados a la cultura jerárquica, mientras que un 20% de la muestra otorgó la totalidad de sus puntos a dicha cultura. Lo que prepondera, entonces, es el entendimiento de que la organización enfatiza la permanencia y la estabilidad, siendo lo importante la eficiencia, el control y la realización correcta del trabajo.

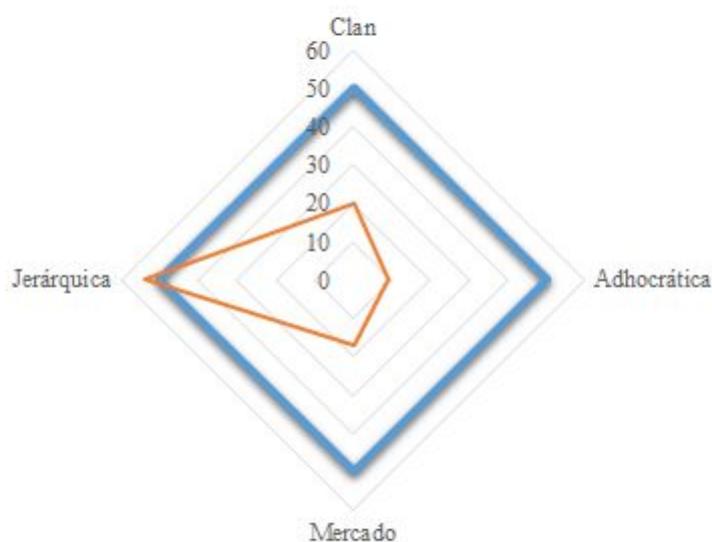
Si bien en el balance general la cultura de tipo clan obtuvo la segunda mayor cantidad de puntos, entre quienes priorizaron a la cultura jerárquica se verifica una tendencia a escoger al tipo de mercado como segunda opción. Esto se debe a que hubo un 17% de los encuestados le asignó la mayoría de sus puntos a la cultura de clan.

La opción menos valorada fue la adhocrática, desde la cual se sostiene que la organización enfatiza la adquisición de nuevos recursos y desafíos, valorando el probar cosas nuevas y buscar oportunidades. Desarrollo humano, alta confianza, apertura y participación son los aspectos enfatizados por una cultura de clan, mientras que realizar acciones competitivas y obtener mayores recursos son las características distintivas que enfatiza la cultura de mercado.

Cuadro XI Énfasis estratégico			
Clan	Adhocrática	Mercado	Jerárquica
20%	9%	17%	54%

Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

Figura XV
Énfasis estratégico



Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

5.1.6 Criterios de éxito

Los criterios de éxito componen otro aspecto en el cual se manifestó una tendencia hacia la cultura jerárquica en el contexto de la muestra (46%). El 17% de los encuestados, asimismo, dedicó todos sus puntos a la cultura jerárquica. De este modo, prevalece la

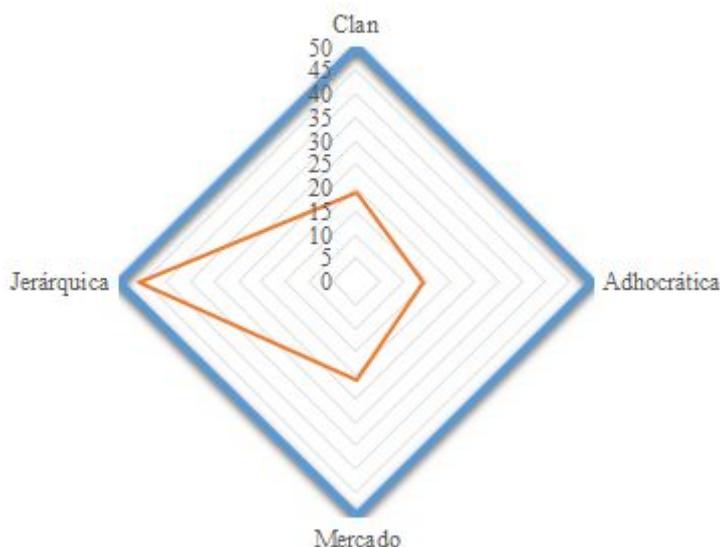
tendencia a que en la organización el éxito se define a partir de la eficiencia en el cumplimiento de las tareas.

No se verifica una segunda tendencia marcada, obteniendo la cultura de mercado el 21% de los puntos, la de clan el 19% y la adhocrática el 14%. Estas culturas acervan como criterios de éxito, respectivamente, la competencia con las otras organizaciones y el liderazgo en el sector público; el desarrollo de las personas, el trabajo en equipo, las relaciones personales y el reconocimiento mutuo; y la generación de novedades, ser líderes en lo que se hace e innovar.

Cuadro XII			
Criterios de éxito			
Clan	Adhocrática	Mercado	Jerárquica
19%	14%	21%	46%

Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

Figura XVI
Criterios de éxito



Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

5.1.7 Tipo de cultura general

El promedio obtenido a partir de los seis aspectos analizados verifica una tendencia hacia la cultura jerárquica (39%), mientras que los otros tres tipos de cultura posibles se encuentran emparejados en un rango de 5 puntos de diferencia (19% clan, 18% adhocrática y 23% de mercado).

La organización, a partir del sistema de valores complementarios, tiende a afirmar la estabilidad y el control (62%), enfocándose en lo interno y la integración (58%). De este modo, la tendencia es hacia un foco puesto en la generación de previsibilidad, prevaleciendo los procedimientos por sobre las personas y estableciendo un ambiente de trabajo estructurado.

Al diferenciar los empleados sin personal a cargo de aquellos que tienen (80% y 20% de la muestra, respectivamente), las proporciones generales son similares con las del segmento de empleados simples. En contraste, los agentes con personal a cargo, si bien significan un porcentaje menor de la muestra (20%), no muestran una tendencia marcada.

Asimismo, una diferenciación etaria exhibe una mayor tendencia hacia la cultura de tipo jerárquica en los adultos de entre 40 y 59 años (30% de la muestra), la cual es 12 puntos mayor en este rango etario que en el caso de los jóvenes adultos (25 a 39 años).

Desde la óptica propuesta por Grindle y Hilderbrand, resulta relativamente positivo que en el balance general haya un tipo de cultura que se imponga, si bien existe margen para profundizar en ese sentido, más que nada en las dimensiones en que no se verificó un tipo de cultura que prevalezca.

Por último, las autoras también favorecen las culturas orientadas hacia resultados, lo cual no se corresponde con el tipo de cultura jerárquica, sino con lo que Cameron y Quinn definen como una cultura de mercado.

Cuadro XIII			
Tipo de cultura general			
Clan	Adhocrática	Mercado	Jerárquica
19%	18%	23%	39%

Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

Cuadro XIV			
Cultura general - Empleado simple			
Clan	Adhocrática	Mercado	Jerárquica
17%	17%	24%	42%

Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

Cuadro XV			
Cultura general - Agentes con personal a cargo			
Clan	Adhocrática	Mercado	Jerárquica
29%	22%	22%	28%

Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

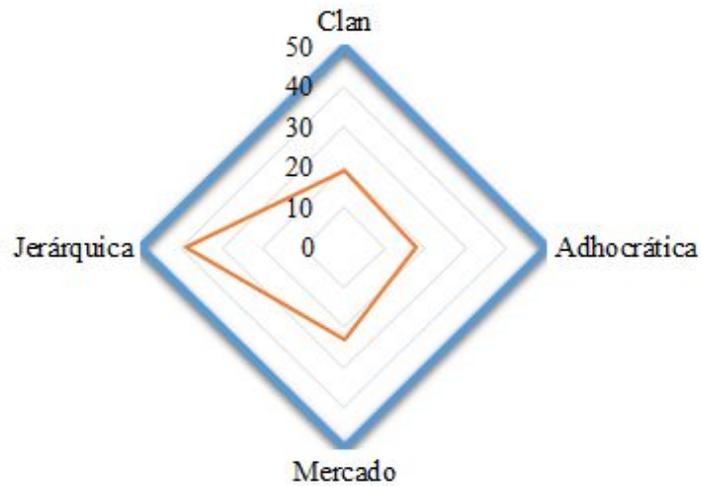
Cuadro XVI			
Cultura general - Jóvenes adultos			
Clan	Adhocrática	Mercado	Jerárquica
22%	18%	25%	35%

Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

Cuadro XVII			
Cultura general - Adultos			
Clan	Adhocrática	Mercado	Jerárquica
15%	17%	21%	47%

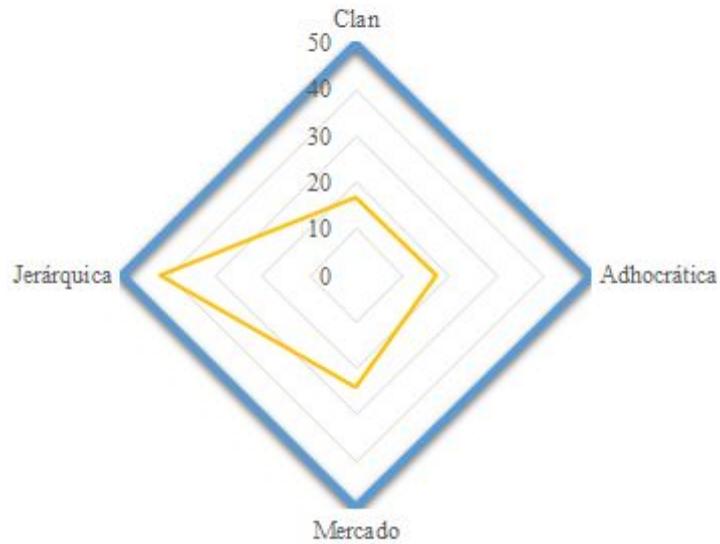
Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

Figura XVII
Tipo de cultura general



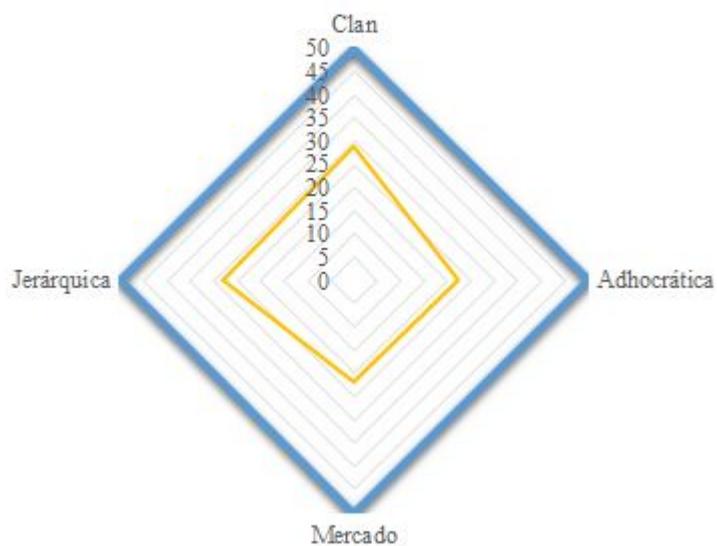
Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

Figura XVIII
Cultura general: empleado simple



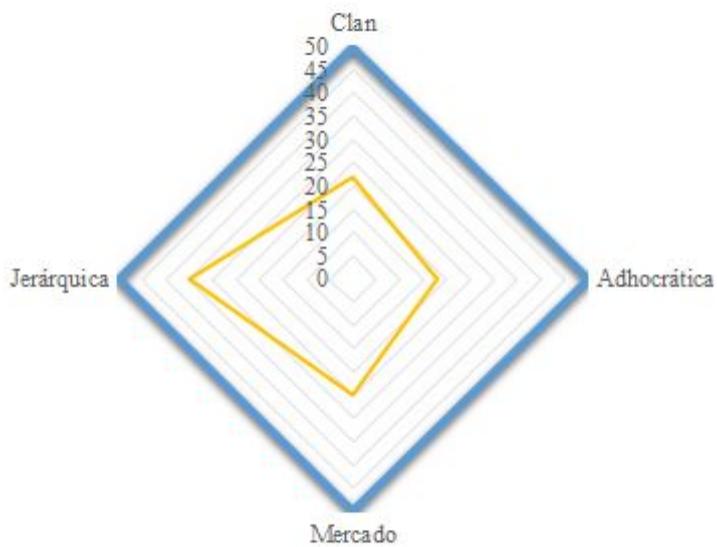
Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

Figura XIX
Cultura general: agentes con personal a cargo



Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

Figura XX
Cultura general: jóvenes adultos



Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

Figura XXI
Cultura general: adultos



Fuente: elaboración propia en base a la información obtenida mediante el instrumento de recolección.

6. Quinto nivel de capacidad: recursos humanos

Grindle y Hilderbrand recomiendan culturas organizacionales fuertes que se caracterizan por hacer hincapié sobre la **importancia del desempeño**, reflejado en los procesos de ingreso, promoción y egreso de los trabajadores. En lo que respecta al primero de estos elementos, el 53% de los encuestados dijo haber ingresado a trabajar al organismo por contacto con alguien de la organización, lo que está muy por encima de las modalidades que significan procesos donde intermedian aspectos como la oposición o el mérito, como concursos públicos y búsquedas publicadas. Estas modalidades acumularon el 20% de las respuestas cada una.

El ingreso al organismo por contacto es algo que, de acuerdo con Grindle y Hilderbrand, va en desmedro de la valorización del desempeño. Según los estudios de las autoras, las organizaciones que se desempeñaron mejor en su tarea de reclutamiento fueron aquellas que utilizaron anuncios públicos y competitivos a la par de exámenes, entrevistas y juntas de revisión. Las personas incorporadas mediante este método demostraron mayor

compromiso con la misión de la organización y sus objetivos, al mismo tiempo que se integraron de manera más efectiva a la participación dentro de la cultura organizacional.

Respecto a la **evaluación de desempeño** de los trabajadores, asimismo, sólo el 37% declaró haber sido evaluado el último año. Esta es la respuesta disponible en el cuestionario que indica que las evaluaciones se hacen con cierta periodicidad. En contraste, el 63% restante de la muestra no fue evaluado el último año, contando a un 30% dijo nunca haber sido evaluado y un 17% que declaró no saber si alguna vez lo evaluaron. El alto porcentaje de encuestados que dicen no haber sido evaluados significa un déficit en tanto este aspecto de valorización del desempeño se ve descuidado en la organización.

Respecto a las **capacitaciones** en el trabajo, un 67% realizó cursos y un 23% del total de la muestra declaró que la realización de un curso les fue reconocido de algún modo. En contraste, el 33% de la muestra no realizó capacitaciones en los 12 meses previos a la encuesta, mientras que un 43% realizó cursos, pero estos no les fueron reconocidos de ningún modo en su trabajo. Estos últimos dos aspectos representan déficits, ya que implican agentes que no se capacitan en el contexto de su trabajo o que, al hacerlo, sienten que esto no les es reconocido. Por otro lado, el 40% de la muestra declaró no aplicar conocimiento obtenido de capacitaciones, mientras que el 60% restante sí. Resulta positivo que una mayoría aplique conocimientos obtenidos en las formaciones, aunque haya margen de mejora en este aspecto.

El sentido de la misión es un indicador importante para Grindle y Hilderbrand. Este se encuentra incluido dentro de lo que llaman utilización del personal, junto a aspectos como la satisfacción del personal, la identidad profesional, el reconocimiento del buen desempeño y el lugar a la participación. **A este respecto, cabe destacar que** todos los encuestados manifestaron tener clara su función dentro del organismo en alguna medida (10% algo clara, 43% clara y 47% muy clara). A su vez, el 97% de la muestra tiene clara en alguna medida la función del organismo (20% algo clara, 30 clara, 47% muy clara) y sólo el 3% dijo tener “para nada clara” la función de la CNRT.

7. Síntesis del capítulo

A partir del análisis de la capacidad del organismo, se identifican aspectos positivos que favorecen al buen desempeño y ayudan al cumplimiento de los objetivos organizacionales. Estos, sin embargo conviven asimismo con déficits.

En el primer caso, encontramos para el nivel de contexto institucional el hecho de que la CNRT, a diferencia de la administración pública central, cuenta con la posibilidad de indemnizar a los agentes que despide, lo cual le provee un mayor margen normativo de maniobra. Otros aspectos positivos se desprenden del instrumento de recolección de datos y son el alto nivel de entusiasmo que los encuestados expresaron respecto a sus tareas, la alta tendencia a manifestar que el superior transmite la confianza necesaria para llevar a cabo las tareas con éxito y la claridad que manifiestan tener acerca de la función del organismo y la propia individual. Resulta positivo de acuerdo a lo propuesto por Grindle y Hilderbrand respecto a la cultura organizacional que el relevamiento encuentre, asimismo, una tendencia a que un tipo prevalezca por sobre los demás.

Los aspectos positivos deben contrastarse con otros que se evaluaron que significan déficits. Entre estos se encuentra para el entorno habilitante la situación económica crítica y la disminución de los recursos del Estado nacional en general, tanto económicos como humanos. A nivel del contexto institucional, se destaca la imposibilidad de contratar personal en relación de dependencia a partir de acuerdo al marco normativo imperante. Del mismo modo, el fenómeno del personal contratado y de planta transitoria presenta dificultades a la hora de implementar un régimen de carrera consistente. En cuanto al nivel de tareas, el hecho de que la CNRT no cuente con la competencia de emitir las habilitaciones de empresas para prestar servicios de transporte se identificó como un déficit. En lo que respecta al nivel de organización, se destaca como déficit la percepción de un sistema de premios y castigos disfuncional, como también el alto nivel de encuestados que nunca recibió estímulos financieros o no financieros además de su salario. La percepción de la posibilidad de avanzar en la carrera fue, asimismo, baja. Los datos que se relevaron respecto de los salarios ubican a los de la CNRT por debajo de la mayoría de

los casos comparados. Para el caso del nivel de recursos humanos, es negativo el alto porcentaje de agentes que manifestó haber ingresado a trabajar al organismo mediante vías alternativas a las que hacen hincapié en el mérito y la competencia. A esto se suma el bajo nivel de evaluaciones de desempeño que los encuestados expresaron recibir, como también la baja correlación entre las instancias de formación en el trabajo y algún tipo de reconocimiento asociado.

CAPÍTULO IV: ACCIONES PROPUESTAS PARA EL ABORDAJE DE LOS DÉFICIT DE CAPACIDAD IDENTIFICADOS

El **entorno habilitante** consiste en la dimensión de la capacidad con mayor abstracción y que aborda aspectos estructurales que hacen a la realidad de los países. En este sentido, Grindle y Hilderbrand reconocen que la posibilidad de intervención sobre esta dimensión suele ser limitada para la mayoría de los actores. Sin embargo, esta dimensión establece las condiciones que deben tenerse en cuenta en las de menor abstracción.

De acuerdo a lo antedicho, medidas que son señaladas como contraproducentes por Grindle y Hildebrand en la dimensión del contexto institucional resultan, asimismo, poco consecuentes con lo relevado en el entorno habilitante. El caso del estado nacional argentino se asimila a los analizados por Grindle y Hilderbrand, en el sentido de que la adecuación de las estructuras estatales toma lugar con el fin de reducir el déficit presupuestario más que como forma de mejorar la capacidad. De este modo, se hacen presentes herramientas como la reducción salarial y los retiros voluntarios, cuyos efectos negativos sobre la capacidad las autoras resaltan. En un contexto generalizado de aumento del desempleo, se agudiza aún más la tendencia que las autoras señalan respecto al retiro de los agentes con mayores cualidades para aportar al desarrollo y buen desempeño de las instituciones de gobierno. En el mismo sentido es señalado por la teoría que la reducción de salarios y el despido de personal en miras a reducir el déficit fiscal tiene consecuencias negativas en la capacidad. A este respecto, resulta recomendable torcer la tendencia en favor de medidas que nutran la valorización del sentido de pertenencia a la administración pública.

En el abordaje del **contexto institucional** se desarrolló que, asimismo, el entramado legal del empleo público presenta trabas tanto para la contratación como para la desvinculación de personal, al mismo tiempo que establece criterios que, en su no aplicación, imposibilitan en la práctica la implementación de herramientas para el desarrollo de carrera en la administración pública.

Se destaca que la CNRT cuenta con mayores herramientas para desvincular personal que el resto de la Administración Pública Central. Sin embargo, el organismo se ve abarcado por la DA 12/17 que reduce su capacidad al dificultar la incorporación de personal. Grindle y Hilderbrand consideran que lo positivo es que el contexto les permita a las organizaciones la autonomía suficiente para contratar y despedir personal dentro de un marco de estándares generales para el empleo público. Asimismo, existen dificultades en lo que respecta a los procedimientos de reclutamiento y promoción. La percepción de esto para los agentes de la CNRT se hace manifiesta, al menos, en los resultados obtenidos en la encuesta.

Para evaluar alternativas de abordaje de los déficits relacionados al régimen del empleo, los cuales corresponden a esta dimensión, es necesario recapitular los fundamentos sobre los cuales dicho régimen se basa. En este sentido, debemos remontarnos al modelo ideal de burocracia weberiana para encontrar las características que esta debería asumir la para garantizar y mantener el buen funcionamiento de los organismos del Estado más allá de las vicisitudes políticas.

Dado su carácter público, las estructuras estatales y sus recursos deben ser resguardados de la utilización discrecional de los gobernantes para beneficio propio o de aquellos que estos elijan favorecer, en pos de mantener el principio de igualdad, el estado de derecho y evitar el despotismo. Teniendo esto en cuenta, la figura del concurso público complementa el principio de igualdad con el de idoneidad, buscando establecer un procedimiento que garantice que aquellas personas que lleguen a ocupar los estratos administrativos del Estado reúnan las aptitudes y actitudes necesarias para el puesto y, al competir con otros postulantes, presenten la mayor idoneidad para cumplir su función. A partir de esta base, podemos considerar diferentes alternativas.

En primer lugar, si se interpreta como solución al problema de la irregularidad en las contrataciones del personal del estado la medida de efectivizar como planta permanente a los agentes transitorios transcurrido un período determinado, se estaría dando lugar la legitimación mediante un instrumento normativo del uso de la discrecionalidad de los funcionarios públicos a la hora de realizar designaciones, porque aquellos contratados sin

concurso eventualmente serían equiparados con aquellos que ingresaron a la planta del estado por un proceso de mérito. Esto tendría un impacto negativo en la valorización del desempeño al interior de las organizaciones. Si existiese una vía mediante la cual un agente puede ser efectivizado en su cargo y gozar de estabilidad alternativa al concurso público, entonces el procedimiento regular previsto originalmente, junto al contenido de fondo que lo justifica, pasarían a un desuso aún más pronunciado que el ya existente.

Si bien la alternativa a primera vista supondría una adquisición de derechos para una gran parte del personal estatal que ejerce funciones permanentes bajo modalidades de contratación transitorias, atentaría contra el principio de igualdad que resguarda el derecho del resto de la ciudadanía, quienes se encontrarían privados del acceso a un puesto de trabajo en el estado por mérito propio. Se desistiría también de la obligación de garantizar a los ciudadanos que los actos de la administración pública sean llevados a cabo por las personas con mayor idoneidad para la tarea, ya que no se estaría implementando ningún procedimiento que garantice en el ingreso de los agentes tal condición inicial.

En segunda instancia está la posibilidad de llamar a concurso todos los puestos en todos los organismos de la administración central y descentralizada que comprenden funciones permanentes y son ocupados por personal transitorio. Esta medida buscaría, mediante un proceso que probablemente demoraría años en su implementación, inscribir al total de los empleados que cumplen funciones de carácter permanente para sus organismos bajo una misma modalidad de contratación que es, asimismo, la regular y prevista por la Ley.

Debemos tener en cuenta que, sin embargo, la realidad es que el llamado a concurso para determinados puestos en una gran cantidad de casos implicaría un proceso inverso al previsto. Esto es porque los encargados de formar el perfil de la persona idónea para el puesto encontrarán con que existe ya una agente que desempeña esas funciones hace años y deberán decidir si se basan o no en esa persona para formar el perfil a buscar en el concurso, teniendo en cuenta que sería irracional pretender que los encargados del proceso concursal conozcan mejor las funciones y requerimientos del puesto que quien lo ocupa.

Esta posibilidad presenta, a su vez, la siguiente dificultad: si al realizar las evaluaciones de los postulantes se considera la experiencia en puestos de trabajo similares, todos aquellos agentes que ya cumplen funciones en la administración pública no encontrarían en la mayoría de los casos dificultades para sobrepasar en puntaje a aquellas personas que se postulan desde otros puestos del estado o el sector privado para mantener su plaza en particular. Es decir, la experiencia adquirida gracias a una designación no regular compondría el elemento distintivo que signaría los concursos, ya que brinda al personal transitorio una ventaja comparativa con el resto de la población que pretendiese postularse sin contar con una suerte tal. De esta manera, el mérito supuesto para la obtención de un puesto de planta permanente mediante concurso quedaría desdibujado por una decisión discrecional que es, en definitiva, lo que se quiere evitar con la herramienta del concurso público. Aunque, asimismo, debe pensarse que no permitir a estas personas concursar resultaría no sólo discriminatorio, sino que también implicaría cierto grado de irracionalidad, ya que se asumiría el costo social del proceso de aprendizaje de los nuevos agentes cuando ya existe una persona que desempeña el puesto y hasta puede reunir los requisitos formales para hacerlo en muchos casos.

Como tercer y última posibilidad cabe el análisis de un régimen de carrera pensado para el personal transitorio y contratado. El objetivo de lograr que el estado como empleador y los representantes de los trabajadores logren acordar un régimen de carrera alternativo comprendería, en primera instancia, una incorporación de derechos para los trabajadores de planta transitoria y contratados. Si bien el Decreto 214/06 garantiza la formación constante para todos los empleados públicos, el hecho de no estar inscriptos en un régimen de carrera hace que estos agentes no perciban beneficios escalafonarios o salariales como contrapartida por formarse. Las compensaciones por esforzarse e incorporar nuevas aptitudes pueden existir pero quedan supeditadas a la voluntad discrecional de la autoridad con la competencia para proporcionarlas. Existiendo un régimen, la previsibilidad de cosechar los frutos de una carrera administrativa se lograría para una gran cantidad de agentes públicos. Esto configuraría, a su vez, un fuerte estímulo en lo que respecta a la adquisición de nuevas aptitudes del personal estatal, ya que

encontrarían un resguardo jurídico para sus esfuerzos teniendo así mayores herramientas para garantizar sus logros más allá de la discrecionalidad del funcionario con autoridad.

La contracara de lograr un régimen de carrera como el referido sería que una medida tal regularizaría, sin más, la práctica irregular de nombrar personal sin mediar un concurso público. Esto se debe a que implicaría admitir que la discrecionalidad existe y emprender un intento por mitigar los efectos nocivos de estas prácticas, pero también iniciaría un proceso de desmembramiento del derecho garantizado a la estabilidad del empleado público. El personal de planta permanente pasaría a ser cada vez más una especie en extinción en desmedro del derecho a la estabilidad del empleado público garantizado por la Constitución Nacional en su artículo 14 bis. En este sentido, debería iniciarse una nueva discusión para re-significar el concepto de estabilidad laboral en el Estado.

Existe un punto en común entre todas las posibilidades de solución a la problemática consideradas. En todos los casos, el principal factor que causa que designaciones que deberían ser regulares de planta permanente sean irregulares de planta transitoria, esto es, la persistente discrecionalidad de los funcionarios públicos con la prerrogativa para los nombramientos, el aspecto que se admite o “blanquea” al implementar soluciones. Si el régimen de empleo público no admitiese la posibilidad de emplear personal bajo otras modalidades alternativas al concurso público, tendría entonces a generar un marco normativo que ahogase en sus posibilidades mucho más a esta discrecionalidad. Sin embargo, resultaría contraproducente en el sentido de que el estado estaría limitándose en sus posibilidades de enfrentar eventualidades diversas que son susceptibles de suceder, y suceden, con regularidad. En este sentido, un régimen más prescriptivo implicaría atar las manos del Estado como empleador y resultaría en un déficit.

Lo que queda en evidencia, al menos, es que el marco normativo vigente no contrarresta la discrecionalidad, sino que progresivamente le hace cada vez más lugar. Existe una tercera vía de intervención posible. Esta implica reconocer la discrecionalidad del funcionario público como un fenómeno social que existe y subsiste sin problemas bajo las reglas imperantes. En este sentido, adoptar una medida que admita este fenómeno es el

primer paso para iniciar un proceso que tienda a reducirlo, por el contrario de mantener un marco normativo que considera excepcional lo que en la práctica es regular y en ese sentido se priva de herramientas para enfrentar la situación. En el medio de este conflicto, los trabajadores públicos encuentran menos derechos y garantías laborales y se crean barreras de acceso a la planta estatal por mérito propio, lo cual lleva al desprestigio del sector público como ámbito laboral y a constante desvalorización del desempeño, con su consecuente impacto negativo.

Por lo mencionado, sería aconsejable la alternativa de sentar las bases para un régimen de carrera para los empleados de planta transitoria y contratados y, con esto, establecer en el mismo régimen pautas de publicidad y transparencia en los procesos de selección de personal en esa situación de revista como abordaje para enfrentar la problemática de los empleados transitorios cumpliendo funciones permanentes.

Esto, sin embargo, no puede darse sin una reconsideración del derecho del empleado público a la estabilidad. Dicho detalle se debe a que reconocerles un régimen a las modalidades de contratación alternativas a la planta permanente puede ser alegado como una forma de admitir a los contratados y al personal de planta transitoria como empleados públicos, lo que les conllevaría el derecho a la estabilidad y, en consecuencia, los equiparía al personal de planta permanente sin haber transcurrido por el proceso de concurso previo. Dada esta incompatibilidad entre estabilidad y regularización del personal flexibilizado, sería necesario abordar un nuevo marco que, aún en desmedro de la estabilidad, incluya a todos los empleados públicos bajo una misma figura que le garantice el cumplimiento de sus derechos laborales y los enmarque bajo un régimen de carrera.

En lo que respecta a la **red de tareas**, al tratarse la CNRT de una organización de apoyo en el ámbito de la prestación de transporte, el objeto de su intervención debe tender al control sobre el cumplimiento de las normas cuidando de no imponer condicionamientos burocráticos que, sin significar un aporte inmediato a la seguridad de los usuarios o a la eficiencia del sistema, provoque onerosidad a las organizaciones primarias. Dicha onerosidad es un aspecto que provoca el aumento de los recursos que es necesario destinar para mantenerse dentro de los aspectos formales de la legalidad implicando, por un lado,

un contexto que los actores con mayor disponibilidad de recursos estarán en mejores condiciones de afrontar que aquellos con menos atendiendo de este modo contra la eficiencia del sistema y, por otro, tiende a la expulsión de mayor cantidad de actores fuera de la legalidad, lo cual sí puede tener consecuencias en la seguridad de los usuarios.

A partir de esto, corresponde la recomendación de poner en cabeza de la CNRT la tramitación y otorgamiento de los permisos habilitantes de las empresas que se encuentran en su ámbito de intervención.

En la dimensión de la **organización**, el aspecto más preocupante se desprende de la percepción de un sistema de premios y castigos disfuncional. De acuerdo con lo relevado en la encuesta, los agentes entienden que no son premiados por buenos desempeños ni castigados por realizar mal su trabajo. Resulta necesario, en este sentido, emprender acciones pensadas para acentuar que el desempeño es algo que resulta importante dentro de la organización, aún más considerando que la mitad de los encuestados dijo nunca recibir motivación alguna además de su salario.

Ambas aristas, tanto el castigo por el trabajo mal realizado, como el reconocimiento a la buena labor, son aspectos necesarios a la hora de afianzar un régimen de premios y castigos funcional. Sin necesidad de recurrir a aumentos salariales directos, pueden abordarse otras estrategias, como acceso a becas e instancias de formación en el país o en el exterior, distinciones honoríficas e inclusión progresiva en instancias de mayor responsabilidad. Esta última posibilidad permite una mayor percepción de progresividad en el desarrollo de carrera, aunque no exista necesariamente movilidad a nivel formal o un correlato de aumento salarial. Aunque no sea dentro del organismo, las personas comprometidas tendrán mayores razones para sentir que avanzan en su carrera, lo cual conlleva un impacto en la moral. La posibilidad de que el personal que se forma haciéndose cargo de mayores responsabilidades en el organismo migre también se encuentra presente si los agentes sobrellevan el día a día sin ese estímulo a la moral. Como aliciente, cabe la posibilidad de los agentes desmoralizados dejen el organismo o, lo que tampoco es bueno, se queden con la merma en su rendimiento producto de la desmoralización.

Del mismo modo, que existan sanciones y que los procesos establecidos para regular la conducta y el desempeño se respeten son herramientas que le dan seriedad a la implementación del régimen y delimitan lo que lo debe hacerse dentro de la organización. Grindle y Hilderbrand destacan, de hecho, que muchas de las organizaciones de mejor rendimiento que estudiaron contaban con agentes que manifestaban estar en pleno conocimiento de que el mal desempeño podía desembocar directamente en su despido.

En lo que respecta a la cultura organizacional, la dimensión del estilo gerencial se aparta de la tendencia evidenciada a nivel general. En aras de hacer uso del resto de la información recabada en la encuesta para explicar este aspecto, las afirmaciones relacionadas a la importancia del individualismo y la libertad que se asocian a la cultura adhocrática pueden resultar predominantes en tanto la mayoría de la muestra encuentra un sistema de premios y castigos disfuncional en el organismo. En este sentido, el individualismo y la libertad pueden haberse interpretado como características propias de la anomia imperante en cuanto al desempeño de las personas, aún más en contraste de las otras características disponibles, como competencia y exigencias en el caso de la cultura de mercado.

Grindle y Hilderbrand promueven liderazgos que se aparten de un ejercicio basado en las normas y los reglamentos en favor de aquellos que se basan en el logro de resultados. A partir de lo relevado, existen indicios de que la organización tiende a promover una cultura orientada hacia los resultados, ya que la porción de la muestra que percibe liderazgos identificados con este tipo de cultura se compone, asimismo, por agentes que se encuentran hace poco tiempo trabajando en la CNRT. Sin embargo, las autoras también hacen hincapié sobre la importancia de una cultura organizacional fuerte y la tendencia general favorece a la cultura de tipo jerárquica. Teniendo esto en cuenta, si la decisión es inculcar una cultura de tipo mercado es necesario abordar todas las dimensiones que componen a la cultura e involucrar en la transición no sólo a los nuevos agentes, sino también a aquellos con mayor trayectoria dentro del organismo.

En cuanto a la última dimensión, **recursos humanos**, de la mano con lo esgrimido respecto a la necesidad de acentuar un sistema de premios y castigos que se perciba como

funcional, la incorporación de evaluaciones de desempeño es un aspecto que nutriría dicho sistema, permitiendo definir parámetros para administrar recompensas por el buen trabajo y sanciones en los casos en que estas sean pertinentes. La información recabada respecto a las evaluaciones de desempeño fue bajas, incluyendo tres de cada diez personas que dijeron nunca haber sido evaluadas, sumados a casi dos de cada diez que entendían que no sabían si alguna vez los habían evaluado.

De acuerdo a lo recabado, existe margen de mejora también en lo que respecta a las capacitaciones en el trabajo, ya que además del 33% de los encuestados que no realizó cursos, otro 43% si se capacitó, pero esto no les fue reconocido en el contexto de la organización. Esta problemática se incluye dentro del marco del régimen de empleo público previamente analizado.

V. CONCLUSIONES FINALES

En base al análisis realizado, existen aspectos destacables sobre la capacidad del organismo, como también otros que, al menos, cabe tener en cuenta para implementar mejoras. A este respecto, el objetivo general se cumple tanto se explora la capacidad como los déficits de capacidad de la CNRT.

Se cumplieron los objetivos específicos, ya que se han explorado las dimensiones de la capacidad, a saber, entorno habilitante, contexto institucional, red de tareas, organización y recursos humanos. en los distintos aspectos que las componen; a partir de este diagnóstico se han desarrollado propuestas para abordar los déficits de capacidad identificados.

La hipótesis planteada se verifica, en tanto se identifican déficits de capacidad en los niveles entorno habilitante, contexto institucional, red de tareas, organización y recursos humanos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

Cabe mencionar que existe una clara oportunidad de profundización. Esta, sin embargo, requiere información respecto a aspectos que exceden a la muestra accesible y deberían ser abordados por dentro del organismo dado que se componen a partir de información que el personal puede sentirse reticente de compartir ante una investigación ajena. De este modo, recabando datos acerca del área de dependencia de los encuestados, como también su condición e historial salarial permitiría realizar un análisis más focalizado a partir del cual desarrollar estrategias de intervención específicas dentro del abordaje general del organismo.

Del mismo modo, detalles tales como los recursos disponibles dentro de cada pertenencia y el desempeño general de las mismas pueden permitir ordenar la implementación de las mejoras y las responsabilidades sobre cada una de las acciones de intervención.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baumert, K. & Stéphane, W. (2003). Capacidad Institucional y Acciones Climáticas. OECD Environment Directorate International Energy Agency. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/228910054_Institutional_capacity_and_climate_actions
- Bertranou, J. (2001). *El desempeño del Gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica del concepto*. Recuperado de http://www.cedet.edu.ar/archivos/Bibliotecas_Archivos/71Bertranou%20Capacidad.es.pdf
- Blanchard, K., Zigarmi, D. y Nelson, R. (1993). Liderazgo situacional tras 25 años. Una retrospectiva. *Journal of Leadership & Organizational Studies*. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/107179199300100104>
- Bolger, J. (2000). Desarrollo de Capacidad: Por qué, Qué y Cómo. Canadian International Development Agency. Recuperado de: http://drt.handicap-international.fr/fileadmin/cdroms/Biblio_Renforcement/documents/Chapter-1/Chap1Doc1.pdf
- Cameron, K. S. & Quinn, R. E. (2006). Diagnosticando y cambiando cultura organizacional. Basado en el marco de valores opuestos. Addison-Wesley Reading. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Tahani_Fourah/post/Is_the_any_test_or_questionnaire_to_measure_the_organizational_climate_anyone_can_suggest/attachment/59d61f45c49f478072e97966/AS%3A271750183489537%401441801700739/download/Diagnosing+and+changing+organizational+culture+Based+on+the+competing+values+framework.pdf
- Consejo Consultivo de los Usuarios de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). (2019). *Acta del 24 de abril de 2019*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acta_24_de_abril_de_2019.pdf
- Diéguez, G. & Gasparín, J. (2018). *GPS del Estado: Radiografía 2017/2018*. CIPPEC. Recuperado desde: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/07/206-DPP-GP-GPS-GPS-del-Estado-radiograf%C3%ADa-de-2017-2018-Gasparin-J.-y-Di%C3%A9guez-G.-julio-de-2018.pdf>
- Estudios Laborales del Centro de Economía Política Argentina (CEPA). (2019). Un año de caída: despidos y suspensiones durante 2018. Recuperado de <https://centrocepa.com.ar/informes/136-un-ano-de-caida-despidos-y-suspensiones-durante-2018.html>
- Fassio, A. & Pascual, L. (2015). *Apuntes para desarrollar una investigación en el campo de la administración y el análisis organizacional*. Eudeba.
- Fondo Monetario Internacional. (2019). Perspectivas de la Economía Mundial. Desaceleración del crecimiento, precaria recuperación. Departamento de Servicios Corporativos e Instalaciones del FMI.
- G7. (2010). “*Gestionar los ingresos y construir capacidad para la prestación de servicios responsables y justos*”. Recuperado de <http://g7plus.org/our-mission/>

- Grindle, M. (1997). *Logrando Buen Gobierno. Construcción de capacidad en los Sectores Públicos de Países en Desarrollo*. Harvard University Press.
- Grindle, M. & Hilderbrand, M (1995). *Construyendo Capacidad de Estado en el Sector Público. ¿Qué puede hacerse?*. Harvard, MA: Harvard Institute of International Development.
- Hersey, P., Blanchard, K. & Johnson, D. (2008). *Gerenciamiento del Comportamiento Organizacional. Liderando Recursos Humanos*. Pearson Education.
- Blanchard, K. & Hersey, P. (1996). *Grandes ideas revisadas*. Training & Development, Recuperado de <https://go.galegroup.com/ps/i.do?p=AONE&sw=w&u=googlescholar&v=2.1&it=r&id=GALE%7CA18063278&sid=googleScholar&asid=41631cdc>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2019). Estimador mensual de actividad económica. Febrero de 2019. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ema_e_04_19.pdf.
- Lavergne, R. & Saxby, J. (2001). *Desarrollo de Capacidad: Visión e Implicaciones*. Canadian International Development Agency. Recuperado de: <https://pdfs.semanticscholar.org/f691/05a3a85725ba3810352d9a4b6275acdde167.pdf>
- Lovas, L. (2007). Relación de la cultura organizacional y la satisfacción laboral en el sector público. *Studia Psychologica*. Recuperado de http://www.studiapsychologica.com/uploads/LOVAS_03_vol.49_2007_pp.215-221.pdf
- Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Emecé Editores.
- Ministerio de Hacienda de la Nación. (2019). Poder Ejecutivo Nacional ocupación y salario promedio por modalidad de empleo. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/deps/indicadores/pen>
- Ministerio de Hacienda de la Nación. (2019). Salario Promedio por sexo y grupos de edad (P.E.N. y Otros Entes del S.P. No financiero). Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/deps/salariopromedio>
- Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación. (2018). Remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE). Informe noviembre de 2018. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inf_ripte_3.pdf.
- Ministerio de Producción y Trabajo, DGEMyEL. (2019). Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, sobre la base de registros administrativos de los sistemas de la seguridad social (AFIP).
- Neiman, G. Y Quaranta, G. 2006. *Los estudios de caso en la investigación sociológica*. En Vasilachis de Gialdino, I. *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Gedisa.
- OCDE. (2012). Apoyar a los socios para que desarrollen su capacidad. 12 Lecciones de los Pares Evaluadores del Comité de Ayuda al Desarrollo. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/12lessonscapecdev.pdf>
- Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Wagner School of Public Service.

- Oszlak, O., & Orellana, E. (1993). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Buenos Aires. Recuperado de <http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/analisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>
- PNUD. (1998). *Evaluación de la Capacidad y Desarrollo en un Contexto de Gerenciamiento Sistémico y Estratégico*. Technical Advisory Paper No. 3. Management Development and Governance Division Bureau for Development Policy. Recuperado de <https://www.cbd.int/doc/pa/tools/Capacity%20assessment%20and%20development.pdf?fbclid=IwAR0LNHNvQNOggJkRO2t20Xyx4aGP9fpwIXm7J6L0ib5-wWg3CVtzn1m0kkE>
- Rosas Huerta, A. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/38104672_Una_ruta_metodologica_para_evaluar_la_capacidad_institucional
- Sartori, G. (2011). *Cómo hacer ciencia política*. Penguin Random House.
- Schein, E.. (1979). *Psicología organizacional*. Prentice Hall.
- Segnestam, L., Persson, A., Nilsson, M., & Ijjasz, E. (2003). *Análisis ambiental a nivel país. Una revisión de la experiencia internacional*. The World Bank.
- Sikkink, K. (1993). *Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y Argentina: un enfoque neoinstitucionalista*. Desarrollo Económico, vol. 32, N° 128 (enero-marzo).
- Tobelem, A. (1992). *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI). Manual de Procedimientos*. Recuperado de: http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Tobelem.pdf

LEGISLACIÓN

Constitución de la Nación Argentina.

Ley 25.164 de Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.

Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo.

Decreto 214/06, Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.

Decreto 2098/08, Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).

Decreto 958/92 de Disposiciones Generales. Registro Nacional del Transporte de Pasajeros por Automotor. Operadores de los Servicios. Material Rodante. Transporte de Pasajeros. Ámbito Portuario y Aeroportuario. Disposiciones Complementarias y Transitorias.

Decreto 656/94 de Marco normativo para el otorgamiento de permisos de explotación. Aspectos Generales. Registro Nacional del Transporte de Pasajeros por Automotor de Carácter Urbano y Suburbano. Operadores de los Servicios. Material Rodante. Modalidades de los servicios. Servicios de Oferta Libre. Disposiciones Transitorias.

- Decreto 1388/96.** Integración de la Comisión Nacional De Regulacion Del Transporte. Apruébase su Estatuto.
- Decreto 660/96.** Reforma Del Estado. Modificación de la actual estructura de la Administración Nacional.
- Decreto 13/2015.** Modificación de la Ley de Ministerios.
- Decreto 110/2015.** Cese De Intervención. Modifícase Estatuto. Designaciones. Comisión Nacional De Regulación Del Transporte.
- Decreto 254/2015.** Procesos Concursales y de Selección de Personal. Revisión.
- Decreto 1661/15.** Comisión Nacional De Regulación Del Transporte. Decreto N° 1388/1996. Modificación. Estatuto De La Comisión Nacional De Regulación Del Transporte.
- Decreto N° 1388/1996.** Establécese la integración de la mencionada Comisión Nacional. Apruébase su Estatuto.”. Modificación. Comisión Nacional De Regulación Del Transporte
- Decreto 263/2018.** Retiro Voluntario. Administración Pública Nacional
- Decreto 446/17.** Acta acuerdo. Homologación. Premio estímulo a la asistencia.
- Decisión Administrativa 12/2017.** Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2017. Distribución.
- Resolución 175/2015.** Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Creación del Consejo Consultivo de Usuarios.
- Resolución 394/2012.** Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Apruébese Manual de Procedimientos de la Gerencia de Control de Permisos del Transporte Automotor Versión 2/diciembre 2011. Déjase sin efecto la Versión 1/mayo 2010.

ANEXO I: PROTOCOLO DEL CUESTIONARIO

Primera parte

Usted dispone de 100 puntos en total. Asigne más o la totalidad de los puntos a aquella afirmación con la que identifique a la organización, y menos o ningún punto a las opciones que no se identifican con la organización.

Recuerde, las 4 opciones sumadas tienen que dar 100.

Nº de preg.	Pregunta	Opciones	Tipo de cultura
26	La organización es...	Un lugar muy personal, es como una familia. Las personas disfrutan de la compañía de los otros.	Clan
		Un lugar muy dinámico, con características emprendedoras. A las personas les gusta tomar riesgos.	Adhocrática
		Muy orientada a resultados, la mayor preocupación es hacer bien el trabajo. Las personas son competitivas entre sí.	Mercado
		Muy estructurada y controlada. Los procedimientos establecen lo que las personas deben hacer.	Jerárquica
27	El liderazgo de la organización es generalmente utilizado...	Como un instrumento para facilitar, guiar y enseñar a los miembros.	Clan
		Como un instrumento para apoyar la innovación, el espíritu emprendedor y la toma de riesgos. tomar riesgos.	Adhocrática
		Para asegurar el logro de los resultados.	Mercado
		Para coordinar, organizar o mejorar la eficiencia.	Jerárquica
28	El manejo de los recursos humanos se caracteriza	El trabajo en equipo, el consenso y la participación	Clan
		El individualismo y la libertad.	Adhocrática

	por...	La alta competencia y exigencias.	Mercado
		Dar seguridad de los puestos de trabajo y la estabilidad en las relaciones humanas.	Jerárquica
29	Lo que mantiene unida a la organización es ...	La lealtad y la confianza mutua.	Clan
		Los deseos de innovación y desarrollo. Se enfatiza superar los límites.	Adhocrática
		El cumplimiento de las metas. Ganar y tener éxito son temas comunes.	Mercado
		Son las reglas. Mantener a la organización en marcha es lo importante.	Jerárquica
30	En la organización, el éxito se define a partir de...	El desarrollo de las personas, el trabajo en equipo las relaciones personales y el reconocimiento mutuo.	Clan
		La generación de novedades, ser líderes en lo que hacemos e innovar.	Adhocrática
		La competencia con las otras organizaciones. El liderazgo en el sector público es clave.	Mercado
		La eficiencia en el cumplimiento de las tareas.	Jerárquica
31	La organización enfatiza...	El desarrollo humano. La confianza en las personas es alta, hay lugar para la participación.	Clan
		La adquisición de nuevos recursos y desafíos. Es valorado probar cosas nuevas y buscar oportunidades.	Adhocrática
		Las acciones competitivas y obtener mayores recursos.	Mercado
		La permanencia y la estabilidad. Son importantes la eficiencia, el control y la hacer las tareas de forma correcta.	Jerárquica

Segunda parte

Nº de preg.	Pregunta	Opciones	Ponderación	Puntos posibles
4	¿Cuál es su nivel académico alcanzado?	Primario completo	1	10
		Secundario completo	2	
		Terciario completo	3	
		Universitario completo	4	
		Posgrado completo	5	
5	<i>*En caso de ser profesional</i> ¿Aplica conocimientos propios de su profesión en el trabajo?	Sí, todo el tiempo	5	
		Sí, bastante	4	
		Sí, algunas veces	3	
		No, pocas veces.	2	
		No, nunca.	1	
6	¿Trabajó en otro organismo público además de la CNRT?	Sí		5
		No		
7	<i>*En caso de haber trabajado en otro organismo</i> ¿Cuántos años lleva trabajando en la administración pública?	Menos de un año	1	5
		Entre uno y tres años	2	
		Entre cuatro y diez años	3	
		Entre once y veinte años	4	
		Más de veinte años	5	
8	<i>*En caso de NO haber trabajado en otro organismo</i> ¿Cuántos años lleva trabajando en la CNRT?	Menos de un año	1	5
		Entre uno y tres años	2	
		Entre cuatro y diez años	3	
		Entre once y veinte años	4	
		Más de veinte años	5	
9	¿Cuántos años lleva en su puesto de trabajo?	Menos de un año	1	5
		Entre uno y tres años	2	
		Entre cuatro y diez años	3	
		Entre once y veinte años	4	
		Más de veinte años	5	

10	¿Ha realizado cursos o capacitaciones en el contexto de su trabajo los últimos doce meses? ¿Le fueron reconocidos esos cursos de algún modo en el trabajo?	Sí, realicé más de un curso y me fueron reconocidos de algún modo.	5	10
		Sí, realicé un curso y me fue reconocido de algún modo.	4	
		Sí, realicé más de un curso, pero no fueron reconocidos de ningún modo.	3	
		Sí, realicé un curso, pero no fue reconocido de ningún modo.	2	
		No realicé cursos.	1	
11	<i>*En caso de haber realizado cursos</i> ¿Ha aplicado conocimientos o habilidades obtenidos en esos cursos en el trabajo?	Sí, todo el tiempo	5	
		Sí, bastante	4	
		Sí, algunas veces	3	
		No, pocas veces.	2	
		No, nunca.	1	
12	¿Cuánto diría que es su interés por realizar las tareas de su trabajo lo mejor posible?	Tengo mucho interés	5	5
		Tengo bastante interés	4	
		Tengo algo de interés	3	
		Tengo poco interés	2	
		No tengo interés	1	
13	¿Cuánto entusiasmo siente al realizar las tareas en su trabajo?	Mucho entusiasmo	5	5
		Bastante entusiasmo	4	
		Algo de entusiasmo	3	
		Poco entusiasmo	2	
		Nada de entusiasmo	1	
14	¿Considera que cuenta con toda la información necesaria realizar bien su trabajo?	Sí, siempre	5	5
		Sí, la mayoría de las veces	4	
		Sí, algunas veces	3	
		No, casi nunca	2	
		No, nunca.	1	
15	¿Considera que su superior le transmite la confianza necesaria para que	Sí, siempre	5	5
		Sí, la mayoría de las veces	4	
		Sí, algunas veces	3	
		No, casi nunca	2	

	usted de lo mejor de sí?	No, nunca.	1	
16	¿La organización le ofrece motivación financiera o no financiera, además de su salario?	Sí, en todo ocasión	5	5
		Sí, en la mayoría de las ocasiones	4	
		Sí, en algunas ocasiones	3	
		No, en muy pocas ocasiones	2	
		No, nunca	1	
17	En líneas generales ¿Considera que usted ha sido premiado por realizar bien su trabajo?	Siempre	5	10
		La mayoría de las veces	4	
		Algunas veces	3	
		Casi nunca	2	
		Nunca.	1	
18	En líneas generales ¿Considera que usted ha sido castigado por realizar mal su trabajo?	Siempre	5	10
		La mayoría de las veces	4	
		Algunas veces	3	
		Casi nunca	2	
		Nunca.	1	
19	¿Qué probabilidades considera que tiene de avanzar en su carrera laboral dentro de la CNRT en el próximo año?	Muy altas	5	5
		Altas	4	
		Ni altas ni bajas	3	
		Bajas	2	
		Muy bajas	1	
20	¿El personal de su área es suficiente para realizar la tarea que les toca desempeñar?	Es suficiente.	5	5
		En algunas ocasiones falta y en otras sobra	4	
		Sólo si no hay personal de licencia	3	
		Es más que suficiente, nos sobra personal.	2	
		No es suficiente, hace falta más personal	1	
21	¿Cómo logró ingresar a trabajar al organismo?	Concurso público	5	5
		Búsqueda publicada	4	
		Mediante un pase desde otro organismo	3	
		Por contacto con alguien de la organización	2	

		Ingresé para ocupar un cargo político	1	
22	¿Qué tan clara tiene usted la misión del organismo?	Muy clara	5	5
		Clara	4	
		Algo clara	3	
		Poco clara	2	
		Para nada clara	1	
23	¿Qué tan clara tiene usted la misión de su trabajo dentro del organismo?	Muy clara	5	5
		Clara	4	
		Algo clara	3	
		Poco clara	2	
		Para nada clara	1	
24	¿Cuál fue el último período en que su desempeño laboral fue evaluado?	El último año	5	5
		Hace más de un año y menos de cinco años	4	
		Hace más de cinco años	3	
		No sé si alguna vez fui evaluado	2	
		Nunca fui evaluado	1	
25	Si tuviera la oportunidad de cambiar de puesto de trabajo ¿lo haría?	No cambiaría, ni aunque me paguen mucho más.	5	5
		No cambiaría, ni aunque me paguen más.	4	
		Sí cambiaría, pero sólo si gano más.	3	
		Sí cambiaría, aún ganando lo mismo.	2	
		Sí cambiaría, aún ganando menos.	1	
Total de puntos posibles				100

Tercera parte

N° de preg.	Pregunta	Opciones
1	Sexo	Varón
		Mujer
		Otro
2	Edad	Hasta 24 años
		Entre 25 y 39 años
		Entre 40 y 59 años

		Más de 60 años
3	¿Tiene usted personal a cargo formal o informalmente?	No
		Sí, menos de 5 personas
		Sí, entre 6 y 15 personas
		Sí, más de 16 personas