



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



CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

**LA EVALUACION DE DESEMPEÑO COMO HERRAMIENTA PARA
LA GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR
PÚBLICO**

AUTOR: SILVANA JUDITH BENCHOAME

TUTOR: CRISTINA ROLANDI

ABRIL 2020

Resumen

Actualmente, en Argentina se cuenta con diversas modalidades de contratación y/o de acceso a puestos de trabajo en el Sector Público, ya sea a un determinado cargo, contrato, relación de dependencia o acuerdo por prestación de servicios con una entidad determinada de la Administración Pública. El sistema de acceso puede no generar una relación laboral o de empleo con una estabilidad acorde a las tareas realizadas.

Asimismo, se plantean algunas tendencias, que en estos últimos años han configurado el Estado argentino como resultado de diversas políticas públicas. En este sentido, algunos gobiernos propiciaron la reducción de los planteles estatales como condición necesaria para ajustar el gasto público y “modernizar” la administración pública, mientras que otros se basan en la inclusión, elevando las dotaciones de personal, sobre todo en sectores esenciales, como también en cargos de jerarquía.

En este contexto, donde la movilidad del personal conlleva la generación de situaciones de incertidumbre, sobre todo en niveles no jerárquicos, principalmente basada en la situación contractual que lo vincula con ciertas organizaciones, es que se plantean mecanismos que aseguren, de cierta forma, la promoción y la estabilidad en el empleo.

Para ello, existen herramientas de Gestión orientadas a dotar a las organizaciones Públicas de elementos que permitan incrementar la eficiencia, eficacia, impacto y calidad de políticas públicas, como ser la Gestión por Resultados, Gestión por Competencias y específicamente, la Evaluación de Desempeño como herramienta de promoción dentro del Sector Público, siendo este un instrumento que se utiliza para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos a nivel individual, que por supuesto impacta en el logro de los objetivos de la organización.

Palabras clave:

J24 Capital humano; Habilidades; Elección ocupacional; Productividad laboral

J58 relaciones de gestión laboral, políticas públicas.

LA EVALUACION DE DESEMPEÑO COMO HERRAMIENTA PARA LA GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Capítulo 1 – Introducción

Justificación y Fundamentación.

La gestión de Recursos Humanos dentro de la Administración Pública en Argentina, es un tema que requiere un tratamiento particular dentro de lo que significa la modernización del estado.

Los motivos que dieron origen a la elección de este tema para el Trabajo Final de la Especialización se fundamenta en la situación puntual por la que están transitando ciertos organismos del Estado Nacional en materia de recursos humanos, ya sea por la precariedad de las contrataciones como así también por la inexistencia de algún sistema de desarrollo del personal dentro de la organización, ni mecanismos de compensaciones o incentivos ya sea en base a evaluaciones periódicas de desempeño, competencias o de gestión por resultados.

Ante esta situación, resulta necesaria la adopción de políticas de recursos humanos integradas a sistemas que se adecuen a los objetivos estratégicos de la organización y su contexto. Para ello es importante contar con personal con las competencias necesarias para el logro de los resultados esperados. Esto implica que las decisiones de reclutamiento, selección, formación y evaluación de desempeño sean implementadas en el plan de recursos humanos como herramienta para garantizar directivos y mandos medios que cuenten con las competencias para el logro de los resultados esperados.

Tal como se expone en el documento “Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el sector público”¹ como uno de los objetivos de la Nueva Gestión Pública, “Promover y desarrollar mecanismos internos para mejorar el desempeño de los dirigentes y trabajadores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos, en miras a posibilitar los dos objetivos anteriores. Estos propósitos presentes en las actuales demandas ciudadanas y a los que se orienta la GpR, son, junto con la democracia, la base principal de legitimidad del Estado actual. De esta forma, la Nueva Gestión Pública aporta los elementos

¹ El documento fue elaborado por Albert Serra (consultor) con la colaboración de Verónica Figueroa y Ángel Saz y se nutrió con el aporte de los siguientes funcionarios y consultores del BID: Nora Berretta, Manuel Fernando Castro, Mauricio García Moreno y Ariel Pares (consultores) y Ernesto Castagnino, Xavier Comas, Koldo Echebarria y Carlos Pimenta (BID). La coordinación general estuvo a cargo de Roberto García López del BID y de Nuria Cunill Grau del CLAD.

necesarios para mejorar la capacidad de gestión de la administración pública, así como para elevar el grado de gobernabilidad del sistema político” (p.7).

Otro de los puntos que resulta de relevancia estudiar, es la incorporación y permanencia del personal bajo contratos a tiempo determinado que se establecen en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público. Hay personas que permanecen durante muchos años bajo esta modalidad con la imposibilidad de ocupar cargos en la planta permanente del Estado. La incorporación de evaluaciones de desempeño periódicas podría aportar un análisis en cuanto al desempeño del empleado en el puesto y que este mecanismo posibilite la carrera dentro de la esfera estatal.

Por lo expuesto, resulta que la evaluación de desempeño como herramienta para la Gestión de los recursos humanos es importante en toda organización y que debe ir de la mano de un sistema de compensación e incentivos de acuerdo a los objetivos específicos y de una definición clara de puestos y roles dentro de la misma. Esto conllevaría un compromiso mucho más fuerte por parte de las personas que integran la organización, necesario para el logro de los resultados esperados.

Planteamiento del problema

A modo de identificar los problemas que se suscitan en el ámbito de la Administración Pública, debemos considerar el recurso humano, como el recurso más valioso de las organizaciones.

Encontramos diversos problemas que hacen a la optimización del uso de este recurso y su gestión donde se permita a todos los trabajadores acceder a los más altos cargos directivos, con total transparencia, estableciendo escalas remunerativas justas, sistemas de evaluación de desempeño para todo el personal, procesos de incorporación de personal ágiles, capacitación permanente para su desarrollo, y respeto a los derechos laborales y a la negociación colectiva.

Seguidamente se enumeran algunos puntos que se consideran limitantes a la hora de avanzar en el proceso de maximizar la gestión de estos recursos, pero haciendo foco en los que considero relevantes para el objetivo de este trabajo.

- **Centralización en la toma de decisiones para el reclutamiento del personal.** En muchas organizaciones la selección e incorporación de trabajadores al estado está

relacionada con la decisión de las máximas autoridades, en muchos casos decisiones políticas.

- **Sistemas de selección e incorporación mediante concursos.** El ingreso a la Administración Pública, se sustancia a través de la cobertura de vacantes mediante la convocatoria de “concursos”². Los concursos públicos permiten asegurar la idoneidad, merito, competencias y aptitudes laborales para cada cargo en particular. Estos procesos si bien lo que intentan es asegurar transparencia y un procedimiento de selección por mérito en base a competencias, son largos, complejos y excesivamente formalizados, que muchas veces no llegan a concretarse ya que deben reunir determinados requisitos típicos de un proceso concursal. Por ejemplo, que al final del proceso no se llegue a concretar la terna o quedar desierto.

- **La estabilidad en el puesto.** Un punto importante a tener en cuenta respecto al desarrollo del personal dentro de una organización y su compromiso con la misma, es asegurar la estabilidad. Se trata de que el estado garantice no solo un empleo sino también un salario equivalente a su desempeño y responsabilidad. Esto da seguridad al empleado y hace que los mismos se sientan motivados. Hoy por hoy, la situación precaria de ciertos empleados públicos, resulta limitante a la hora de asignar responsabilidades y con ello poder delegar hacia abajo la toma de decisiones. Contrariamente, la estabilidad del personal que logra incorporarse a la planta del estado, muchas veces juega en contra a la hora de asumir responsabilidades y el compromiso por parte del empleado con los objetivos de la organización. Es decir, se debería apuntar a flexibilizar tanto el ingreso como la salida del personal de la planta del estado.

- **Falta de definición de puestos de trabajo conforme a las actividades específicas y estructura de la organización.** En la mayoría de los organismos, los puestos están definidos de acuerdo a normas de aplicación general que administrativamente están relacionada a procesos comunes para todas las organizaciones. No se tiene en cuenta las actividades específicas ni la estructura organizacional de los organismos para maximizar la gestión. Es fundamental incorporar mejores definiciones y descripciones de los puestos de trabajo y de los requisitos de idoneidad de quienes vayan a desempeñarlos.

² Manual para aspirantes al proceso de selección. ONEP. Buenos Aires, mayo 2018.

Objetivo de la Investigación.

A través del este Trabajo de investigación lo que se pretende mostrar es que en materia de Recursos Humanos, en el ámbito de la Administración Pública, hay mecanismos que permitirán una mejora en las condiciones laborales actuales que tiendan a satisfacer tanto las demandas de las instituciones respecto a lograr eficientemente los objetivos fijados, que conlleva la necesidades de contar con personal calificado para la cobertura de puestos optimizando de esta manera los recursos, como así también lograr el prestigio deseado en la carrera dentro del Estado, con definiciones de puestos, responsabilidades, capacitaciones, planes de desarrollo, evaluaciones de desempeño y sobre todo un mecanismo de asignación de remuneraciones acorde a esto. Es por ello que se identifican tres objetivos:

- El objetivo *principal* Jerarquizar del Empleo Público asegurando el desarrollo de sus agentes de manera tal que posibiliten la carrera y especialización técnica dentro del organismo, logrando una mayor profesionalización y compromiso por parte del empleado para el logro de objetivos propuestos.

Para ello es necesario:

- Establecer mecanismos ágiles de evaluación para el ingreso de personal a la planta del estado, que aporten estabilidad laboral, como así también planes de egreso de la planta del estado, sin dejar de lado la transparencia en el proceso.
- Desarrollar planes de capacitación, actualizaciones y evaluaciones periódicas de desempeño.
- Incorporar técnicas de Gestión como ser medición de Resultados y gestión por competencias.

Hipótesis

Teniendo en cuenta la problemática planteada y los objetivos que se desean alcanzar con el trabajo de investigación, resulta importante tener en cuenta varios aspectos a considerar. En primera instancia la situación actual y coyuntural del país como así también la normativa que regula la materia. En este contexto el análisis que se pretende realizar es la posibilidad de que la normativa sea modificada o adaptada a las nuevas tendencias que aspiran a modernizar el estado.

Por otra parte, un tema no menos importante es el estudio de las remuneraciones y sus variados convenios y escalafones específicos para cada área o sector en el que se divide

el estado Nacional. Respecto a esto es importante unificar los criterios respecto a la aplicación de beneficios o planes de desarrollo internos.

La profundización en las técnicas de las distintas evaluaciones tendientes al desarrollo del empleado, su capacitación o reubicación a puestos donde pueda explotar sus capacidades y competencias. Este desarrollo conlleva a lograr un mecanismo de incorporación a los puestos en los que desempeñan, sin pasar por procesos extensos, complejos y los que muchas veces quedan sin resolución. Este proceso nos llevará a abordar temas tales como ser la *Gestión por Resultados* como una herramienta efectiva de planificación y control, que actualmente no se aplica. Esto implica un cambio importante en el modo de Gestión a desarrollar en la Administración Pública tendiente a maximizar los recursos y sin dejar de lado las normas y procedimientos, lograr los objetivos propuestos por la Institución o niveles políticos, donde toda la organización se sienta parte de dichos logros.

Metodología y técnicas a utilizar

La elaboración del presente trabajo se basó en un estudio cualitativo, descriptivo, correlacional y explicativo. El tipo de diseño es no experimental y transversal.

Se tomó como unidad de análisis la Institución en la cual me desempeñe recientemente. Se trata de un organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Transporte de la Nación, tomando como base situaciones observadas que se presentan en la actualidad respecto a inconvenientes que se van transcurriendo, en primera instancia en el proceso de incorporación de personal, contratado durante muchos años bajo modalidades precarias, que otorgan incertidumbre e inestabilidad, sin un marco legal que ampare los derechos de los mismos. Por otra parte, la burocracia en las actuaciones de los órganos rectores encargados de la materia y las limitaciones sobre todo en las normas que regulan el Empleo Público.

Se obtuvo información documental de diferentes medios como ser leyes, decretos, resoluciones, bibliografía, manuales, internet y material digital.

Capítulo 2 – Marco Teórico

Para introducirnos al tema se realizaron consultas a distintas publicaciones, leyes y decretos nacionales, partiendo del marco normativo vigente en la materia como ser la Ley

Marco de Regulación de Empleo Público N° 25.164 y su reglamentación Decreto 1421/2002, Régimen de Contrataciones de Personal. Decreto 1184/2001, la Decisión Administrativa 3/2004 de Jefatura de Gabinete de Ministros -Administración Pública Nacional. Remuneración. Equiparación con Personal Planta. Las normas de referencia obligatoria que regulan el proceso de Evaluación de Desempeño del personal con estabilidad que desarrolla funciones simples, son el Decreto N° 993/91, modificatorios y complementarios (SINAPA), la Resolución de la ex Secretaría de la Función Pública N° 21/93, modificatorias y complementarias, el Decreto N° 2098/2008, Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal “Sistema Nacional de Empleo Público”, y modificatorios. (SINEP).

Más allá del marco jurídico es importante partir de las definiciones sobre las cuales se fundamenta el trabajo de investigación.

Según lo plasmado por la consultora Ernest & Young en su Manual del Director de Recursos Humanos, se intenta definir la *Evaluación por Desempeño* y explica que en la gestión de los recursos humanos es necesario tomar decisiones sobre la promoción, desarrollo y reubicación de las personas. Generalmente esta práctica se divide en dos partes: una que permite realizar una evaluación del desempeño (pasado) y otra que permite determinar el potencial de las personas dentro de la organización (futuro).

Posteriormente afirma, que los sistemas de evaluación de desempeño basados en competencias incorporan a los estándares de evaluación tradicionales aquellas conductas del trabajo necesarias para realizar tareas específicas. Una evaluación del desempeño efectiva se basará en el análisis de actuación de las personas en los puestos y en su evaluación, según los parámetros determinados y objetivos para que proporcionen información medible y cuantificable (p.18).

Título I – El Empleo Público en Argentina

Marco legal que regula el Empleo Público.

Como marco general, la relación de Empleo Público en Argentina esta sujeta a los principios generales establecidos en la ley N° 25.164. La misma regula los deberes y derechos del personal que integra el Servicio Civil de la Nación.

Dentro de los *Requisitos* para el ingreso de personal estipulados en su artículo 4° del Capítulo II de la mencionada Ley, se establecen los siguientes:

a) Ser argentino nativo, por opción o naturalizado. El Jefe de Gabinete de Ministros podrá exceptuar del cumplimiento de este requisito mediante fundamentación precisa y circunstanciada de la jurisdicción solicitante.

b) Condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, que se acreditará mediante los regímenes de selección que se establezcan, asegurando el principio de igualdad en el acceso a la función pública. El convenio colectivo de trabajo, deberá prever los mecanismos de participación y de control de las asociaciones sindicales en el cumplimiento de los criterios de selección y evaluación a fin de garantizar la efectiva igualdad de oportunidades.

c) Aptitud psicofísica para el cargo.

Asimismo, este marco normativo en su Capítulo III, establece distintos tipos de situaciones de revista que podría encuadrar el personal que ingresa, a saber:

- *Regimen de estabilidad*: Comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección “que se establezcan”, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto³.
- *Regimen de contrataciones por tiempo determinado*: Comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente. Dicho personal será equiparado en los niveles y grados de la planta permanente y percibirá la remuneración de conformidad con la correspondiente al nivel y grado respectivo⁴.
- *Personal de Gabinete de las Autoridades Superiores*: Solamente comprende funciones de asesoramiento, o de asistencia administrativa. El personal cesará en sus funciones simultáneamente con la autoridad cuyo gabinete integra y su designación podrá ser cancelada en cualquier momento. Este régimen será reglamentado por el Poder Ejecutivo⁵.

³ Artículo 8 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público N° 25.164.

⁴ Artículo 9 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público N° 25.164.

⁵ Artículo 10 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público N° 25.164

- *Personal ad honorem*: Los que prestan asesoramiento sin retribución alguna (excepto los gastos efectivamente incurridos).

Cuando hablamos del Regimen de Estabilidad debemos considerar, de acuerdo a lo que establece el artículo 8° de la Ley N° 25.164, que la carrera administrativa deberá contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la *evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral* y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de los mismos en la carrera.

Considerando lo establecido en la Ley antes mencionada, donde se propicia como elemento de promoción o avance en la carrera administrativa, el uso de mecanismos de evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento y capacitación del personal, nos abre la posibilidad de incorporar mecanismos de análisis de la dotación a través de la Evaluación por Desempeño, Evaluación de Competencias y Gestión por Resultados, como herramientas aplicables a todo el sector público, hoy en día poco utilizado por las organizaciones estatales.

En el Capítulo IV de la norma, se establecen los Derechos de las personas vinculadas laboralmente a la Administración Pública, según el Régimen al que hubieren ingresado. Uno de los puntos más importantes dentro de estos derechos es el de la “estabilidad” en el puesto.

La adquisición de la estabilidad en el empleo requiere el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- a) acredite condiciones de idoneidad a través de las evaluaciones periódicas de desempeño, capacitación y del cumplimiento de las metas objetivas establecidos para la gestión durante transcurso de un período de prueba de doce (12) meses de prestación de servicios efectivos, como de la aprobación de las actividades de formación profesional que se establezcan.
- b) La obtención del certificado definitivo de aptitud psicofísica para el cargo.
- c) La ratificación de la designación mediante acto expreso emanado de la autoridad competente con facultades para efectuar designaciones, vencimiento del plazo establecido en el inciso a).

La norma establece que transcurridos treinta (30) días de vencido el plazo previsto en el inciso citado sin que la administración dicte el acto administrativo pertinente, la designación se considerará efectuada, adquiriendo el agente el derecho a la estabilidad. Por consiguiente, durante el período en que el agente no goce estabilidad, su designación podrá ser cancelada.

El personal que goce de estabilidad la retendrá cuando fuera designado para cumplir funciones sin dicha garantía.

Por otra parte, el agente que cambie su situación de revista presupuestaria, sin que hubiera mediado interrupción de relación de empleo público dentro del ámbito presente régimen, no será considerado como ingresante.

La estabilidad en el empleo cesa únicamente cuando se configura alguna de las causales previstas en la presente ley⁶.

Aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo en el empleo público.

Si bien esta Ley N° 25.164 es la que se regula los requisitos de ingreso, derechos, deberes, prohibiciones y regímenes disciplinarios, entre otros, de una gran parte del personal de la Administración Pública Nacional, actualmente en muchos organismos del Estado, el personal se rige por la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo.

Para estos casos, llegar a la estabilidad se plantea de manera diferente ya que si bien la ley Marco contempla mecanismos que cumplan los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección, estos organismos responden a los criterios establecidos en la mencionada Ley de Contrato de Trabajo.

El ámbito de aplicación de la ley de Contrato de trabajo, en su artículo 2° inciso a), excluye a la Administración Pública estableciendo que, “Las disposiciones de esta ley no serán aplicables a los dependientes de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, excepto que por acto expreso se los incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo”.

Es decir, la Ley excluye en primer lugar a los empleados o funcionarios públicos teniendo en cuenta que estos están sometidos en principio al derecho administrativo, pero existe la posibilidad de quedar comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo si media un acto expreso de inclusión en la misma o en el régimen de convenciones colectivas de trabajo.

⁶ Artículo 17 de la Ley 25.164 Marco de Regulación de Empleo Público.

El Convenio Colectivo de Trabajo General del Sector Público Nacional por el que se regulan las relaciones laborales del personal alcanzado de la Administración Pública Nacional, homologado por el Decreto 214/2006, incorpora en su ámbito de aplicación en el segundo párrafo del artículo 1º, al personal que se rige por la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (T.O. 1976 y sus modificatorias) y le será de aplicación las normas del convenio con las salvedades que se formulen para cada Instituto en particular.

Respecto a la naturaleza de la relación de empleo que se plasma en el Convenio Colectivo, configura las relaciones de trabajo en función a los principios ordenadores de la función pública. Entre ellos se hace referencia a la *Estabilidad* en la relación de empleo, al personal que revista en calidad de permanente de acuerdo con el régimen provisto en la Ley N° 25.164. Queda exceptuado de este principio, el personal que rige sus relaciones de trabajo por la Ley de Contrato de Trabajo.

Por otra parte, una de las condiciones para adquirir la estabilidad dentro del ámbito de aplicación de la Ley 25.164, específicamente para el personal permanente, es la de la prestación efectiva de los servicios durante el período de prueba, el que será de DOCE (12) meses. En cambio, para el personal comprendido por la Ley de Contrato de Trabajo, el período de prueba será el fijado en dicha norma debiéndose cumplimentar con lo dispuesto en los incisos b) y c) del artículo 24 del Decreto 214/06.

De acuerdo a esto, observamos la heterogeneidad en las normas y en los modos de contratación de la Administración pública a la hora de incorporar su personal.

El personal no permanente.

El régimen de personal no permanente comprende al personal incorporado en Plantas Transitorias con designación a término o contratado bajo el régimen provisto en el artículo 9º del Anexo de la Ley N° 25.164 y sus normas reglamentarias, que responda a los perfiles generales establecidos por el Estado empleador de conformidad con las características de la función a desempeñar, o a los requisitos de acceso a los niveles o categorías escalafonarias a las cuales hubiera sido equiparado.

Dicho personal carece de estabilidad y su designación o contratación podrá ser cancelada en cualquier momento mediante decisión fundada.

Asimismo alcanza al personal comprendido en las modalidades de contratación por tiempo determinado establecidas en la Ley de Contrato de Trabajo, rigiendo dicha normativa en lo que respecta a su desvinculación.⁷

La diferencia sustancial es que el personal permanente goza de la totalidad de los derechos enunciados en el artículo 16 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público. En cambio, el personal designado en cargos de Planta Transitoria o los contratados en el marco de artículo 9° de la mencionada Ley, gozan solo de algunos. En particular, su condición de transitorios los excluye del derecho de “Estabilidad”, a la igualdad de oportunidades en la carrera y a la capacitación permanente.

Otro punto importante a tener en cuenta, es el artículo 31 del Decreto 214 que establece que el personal no permanente será afectado exclusivamente a la prestación de servicios de **carácter transitorio o estacional** que resulten necesarias para complementar las acciones propias de la jurisdicción ministerial o entidad descentralizada correspondiente.

Asimismo, el artículo 9° de la Ley Marco dispone que el personal contratado en esta modalidad **no podrá superar en ningún caso el porcentaje** que se establezca en el convenio colectivo de trabajo, el que tendrá directa vinculación con el número de trabajadores que integren la planta permanente del organismo.

Considerando estos dos últimos enunciados, el análisis se debería enfocar en si realmente el Estado empleador cumple estos requisitos referidos al personal no permanente y si se cumplen con las limitaciones en cuanto al porcentaje estipulado para esta modalidad.

Evolución del Empleo en el Sector Público Nacional

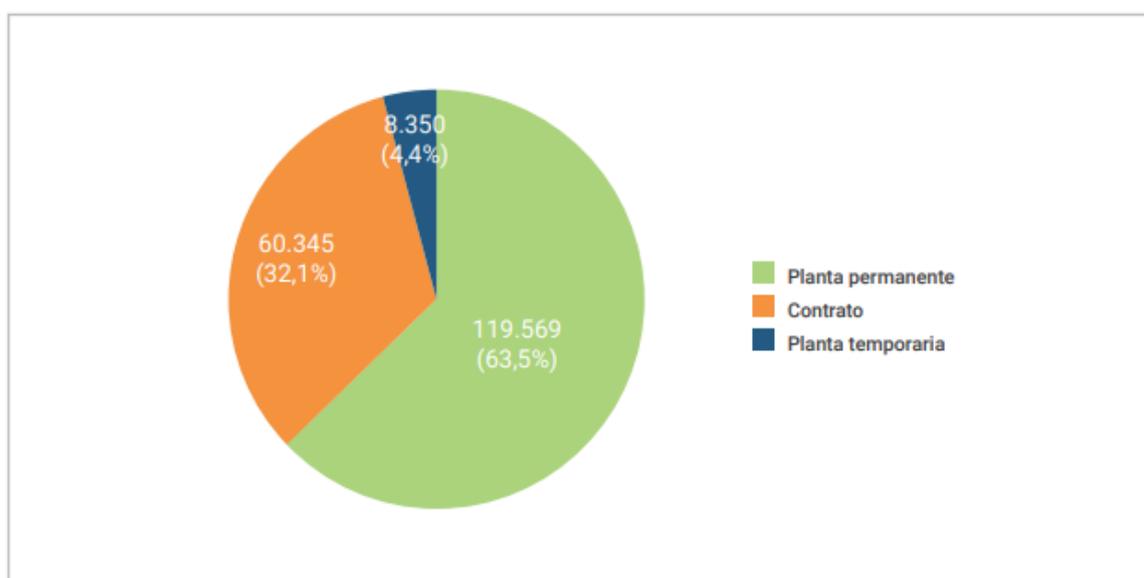
Respecto a la distribución del empleo en nuestro país, el Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP), elaborado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en su informe elaborado en base a los datos con información a octubre de 2019, correspondientes a las jurisdicciones y entidades previstas en el artículo 8, incisos a y c de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156), nos muestra en qué proporción se distribuye el empleo público en Argentina, de acuerdo al tipo de contratación.

Al respecto, en cuanto a la distribución de los puestos de trabajo del personal civil según tipo de contratación, se aprecia que su estructura permanece estable, con algo menos

⁷ Artículo 30 del Capítulo II del Decreto 214 f. 27/02/2006. Homóloga el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.

de dos tercios de personal permanente (Incluye personal designado de manera transitoria en cargos de planta permanente) —63,5 %—, un tercio de contratados —32,1 %— y un pequeño porcentaje de puestos de planta temporaria —4,4 %— (Gráfico 1).

Gráfico 1- Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos según tipo de contratación (octubre de 2019)



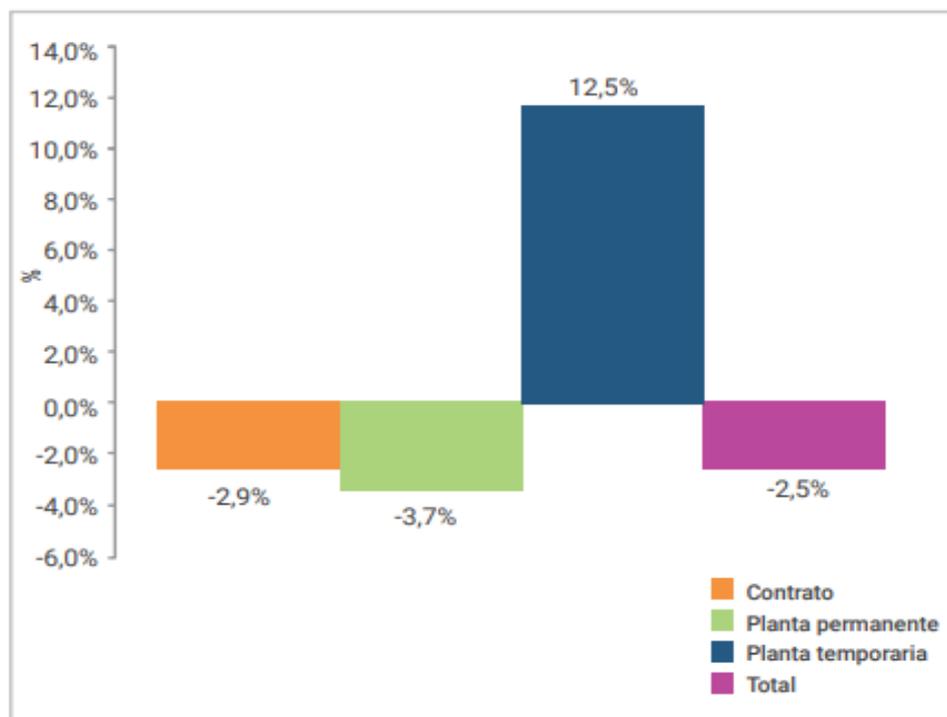
Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Cuando se observa la variación interanual del personal según tipo de contratación, se advierte que el sector más afectado por la merma, presumiblemente por el retiro voluntario, fue el de planta permanente —3,7 %—⁸. El personal contratado también se redujo, aunque en menor medida —2,9 %—. La baja resultó en parte compensada por el crecimiento de la planta transitoria —12,5 %— que, no obstante, dado lo reducido de su tamaño, no permite equilibrar las caídas registradas en los otros grupos (Gráfico 2)⁹.

⁸ El plan de retiro voluntario instaurado por el Decreto 263/18 estaba dirigido, en el caso del personal regido por la Ley Marco de Regulación del Empleo Público (LMREP), solo al de planta permanente y, en el caso del comprendido en la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), al vinculado a través de contratos de trabajo por tiempo indeterminado (Decreto 263/18, artículo 1)

⁹ ITEP Informe trimestral de Empleo Público. Año 2 N° 1. Diciembre 2019. f.5

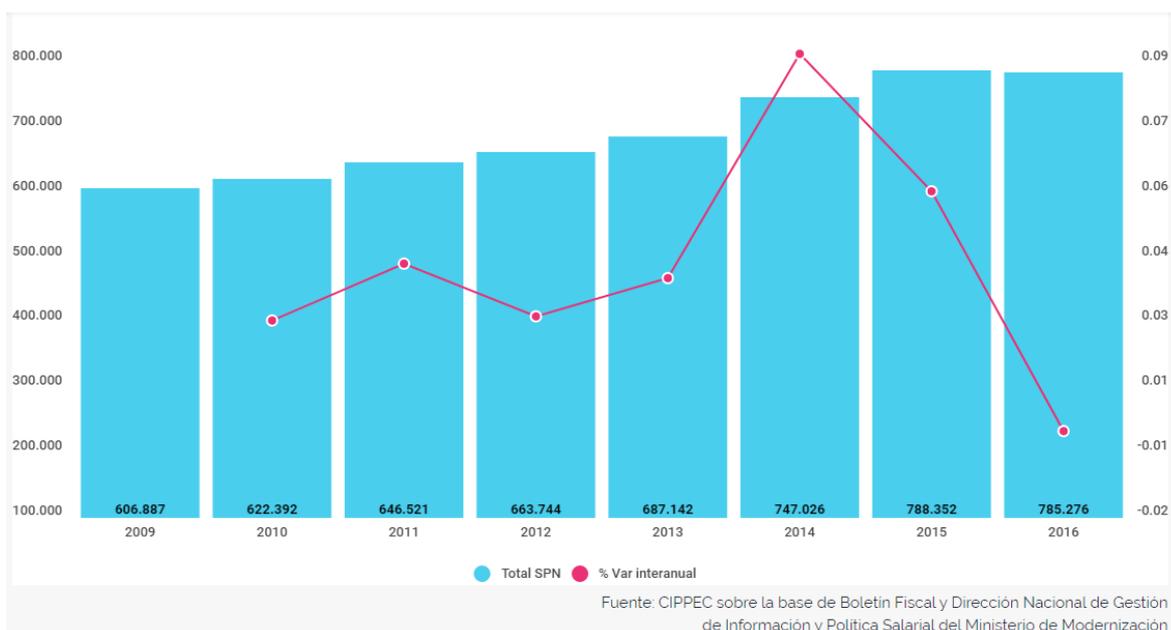
Grafico 2- Puestos de trabajo del personal civil de la administración nacional y los entes públicos Δ % interanual (octubre de 2019) total y según tipo de contratación



Fuente: Elaboración propia a partir de la BIEP

Según datos del CIPPEC, el empleo público nacional registró un crecimiento constante en la cantidad de empleados públicos en el período 2009- 2015 a un ritmo promedio del 4% anual. Esta tendencia se frenó en el año 2016, con una caída en términos absolutos y relativos desestacionalizada del 0,4%. (Grafico 3)

Grafico 3- Evolucion del Empleo en el Sector Publico Nacional (2009-2016)



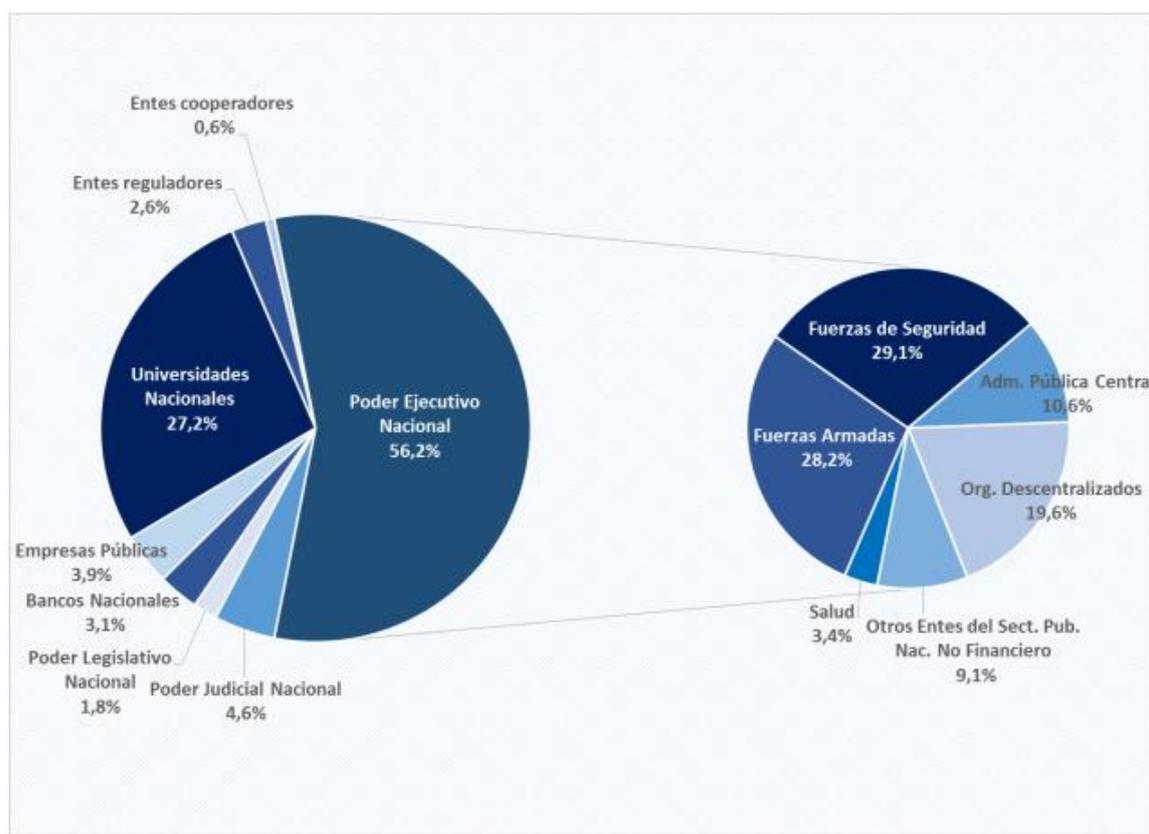
Por otra parte, según el último informe publicado por el Ministerio de Trabajo¹⁰, el cual realiza un breve análisis de la estructura del empleo y los salarios en el segundo semestre de 2018. Dentro del SPN se incluye a los tres poderes del estado, a los organismos públicos de la Administración Pública Central, sus organismos descentralizados, empresas del Estado Nacional, entes reguladores y al sector financiero.

Durante el segundo semestre de 2018 el Sector Público del ámbito Nacional (SPN) contaba con 697.370 puestos de trabajo. El Poder Ejecutivo Nacional (PEN), con 391.578 puestos de trabajo, es el sector más importante del SPN concentrando el 56,2% del empleo y un promedio salarial por empleado de \$56.819. Dentro del total del empleo del PEN, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad abarcan el 28,2% y el 29,1% respectivamente; la Administración Pública Central representa el 10,6%; los Organismos Descentralizados un 19,6%; los Otros Entes del Sector Público Nacional No Financiero (En esta categoría se encuentran la Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP- y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados –PAMI- entre otros) un 9,1% y el empleo asociado a los servicios de Salud es el 3,4% (incluye al personal del Ministerio de Salud y Hospitales Nacionales).

Las Universidades Nacionales combinan una importante presencia en términos de puestos de trabajo, representado el 27,2% del SPN, con salarios medios relativamente bajos en comparación a otros organismos (\$38.800). (Gráfico 4)

¹⁰ Seguimiento del Empleo Público Nacional-Datos a Diciembre 2018.5to informe febrero 2019.

Grafico 4- Estructura del empleo en el Sector Público Nacional. 2do Semestre 2018.



Fuente: Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales, MPyT, en base a registros administrativos de los sistemas de la seguridad social (AFIP).

De esta información, se puede observar que en la distribución del empleo en el Sector Público Nacional, existe un abanico de modalidades en materia de contratación del personal. En los últimos años el empleo bajo la figura de contrataciones aumentó más que el de planta. Según un estudio de CIPPEC, la participación de los trabajadores contratados pasó de representar el 15% del total de los empleados públicos en 2003 al 30% en 2012.

El Ingreso a la Planta Permanente y la modernización del estado.

En la carrera administrativa dentro del Sector Público, para muchos, uno de los mayores anhelos más allá del desempeño profesional, es mantener la estabilidad en el empleo. Para ello, es necesario formar parte de la Planta permanente del Estado.

Uno de los requisitos para el ingreso a la Planta permanente del Estado mediante el Régimen de estabilidad establecido en la Ley Marco de empleo Público, es el de acreditar

idoneidad para desempeñar el cargo, función o tarea a desarrollar. Este requisito se acredita mediante la superación de un proceso de selección a través de un *concurso*.

El principio de idoneidad para el acceso a empleos públicos se sustenta en el artículo 16 de nuestra Constitución Nacional.

Uno de los mayores objetivos a los que aspiran los postulantes, es adquirir el derecho de *estabilidad*, que como se ha referido anteriormente, este derecho no se alcanza a través de otros modos de ingreso establecidos en la norma, mas que el de planta permanente.

El derecho a la estabilidad del empleado público está establecido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y que la Ley Marco lo reglamenta. Es decir, que en igualdad de condiciones se accede a un cargo de planta permanente mediante el debido concurso para acreditar idoneidad. Este proceso le da el máximo grado de protección legal en la relación de empleo público.

La carrera administrativa también esta basada en los principios de idoneidad e igualdad. El Convenio Colectivo de Trabajo General establece los requisitos y características que se deberán respetar en todo régimen de carrera negociado sectorialmente. La carrera individual es responsabilidad de cada empleado y que en ningún caso, la antigüedad o permanencia en la función dará lugar a promoción alguna.

El régimen de promoción consiste en el ascenso a niveles o categorías en puestos o funciones de mayor complejidad y responsabilidad. Consecuentemente, solo procede por concurso para merituar la mayor idoneidad requerida.

A través de la Resolución N° 39/2010 de la Secretaría de Gestión Pública, se aprueba el Régimen de Selección de Personal para el Sistema Nacional de Empleo Público y en cuyo Anexo sustituido por art. 1° de la Resolución N° 342/2019 de la Secretaría de Empleo Público B.O. 24/9/2019 se establece el Reglamento de Selección para el personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).

Esta norma establece y enumera los tipos de convocatorias, órganos intervinientes, la integración, atribuciones y responsabilidades de los comités de selección y coordinación concursal, como así también de la convocatoria, bases del concurso y su divulgación Pública, la inscripción de la nomina de aspirantes, postulantes y presentación de la documentación.

El proceso de selección está conformado por distintas etapas, el mismo se encuentra establecido en el artículo 46° del mencionado decreto, a saber:

1. Evaluación de Antecedentes Curriculares y Laborales.
2. Evaluación Técnica.
3. Evaluación mediante Entrevista Laboral.

4. Evaluación del Perfil Psicológico.

Dentro de este proceso, cada una de las etapas se dará por aprobada o desaprobada siendo las mismas excluyentes en orden sucesivo. En caso de que un postulante acreditara certificado único de discapacidad, se realizarán los ajustes razonables necesarios en todas las etapas del proceso.

Etapa		Características	Puntaje Mínimo	Peso Ponderador de las Etapas	
Ev. Antecedentes Curriculares y Laborales (100 puntos)		Ev. Curriculares (mínimo 30 puntos) Ev. Laborales (mínimo 30 puntos)	60 puntos	Al menos 10% (Diferencia Etapas 2 y 3)	
Ev. Técnica	Ev. Técnica General (100 puntos)	(con pseudónimo)	60 puntos	50%	Al menos 60%
	Ev. Técnica Sustantiva (100 puntos)	(con pseudónimo)	60 puntos	50%	
Ev. mediante Entrevista Laboral (100 puntos)		-	60 puntos	Con Función de Jefatura	Máximo 20%
				Sin Función de Jefatura	Máximo 15%
Ev. de Perfil Psicológico		Coeficiente	Muy Adecuado	1,00	
			Adecuado	0,90	
			Adecuado con Observaciones	0,80	

Cada una de las etapas, de ser aprobadas tendrán un peso ponderador:

La etapa de Evaluación de Antecedentes Curriculares y Laborales tendrá un peso ponderador no inferior al DIEZ POR CIENTO (10%) del total de la calificación final.

La etapa de Evaluación Técnica tendrá un peso ponderador no inferior al SESENTA POR CIENTO (60%) del total de la calificación final, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO (SINEP).

La etapa de Evaluación mediante Entrevista Laboral tendrá un peso ponderador no mayor al VEINTE POR CIENTO (20%) en el supuesto de cobertura de cargos comprendidos en los alcances del artículo 21 del SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO (SINEP). En los restantes casos, tendrá un peso ponderador no mayor al QUINCE POR CIENTO (15%).¹¹

Como se ha dicho, el ingreso a la Administración Pública, se sustancia a través de la cobertura de vacantes mediante la convocatoria a “concursos”. Por medio de los concursos públicos, se pretende contar con una planta compuesta por empleados públicos eficientes y

¹¹ Resolución N° 39 de la Secretaría de Gestión Pública. B.O. 18/03/2010.

capacitados. Los concursos públicos permiten asegurar la idoneidad, el mérito, las competencias y aptitudes laborales para cada cargo en particular. Para ello se debe contar con un puesto de trabajo vacante financiado y el perfil del puesto de trabajo¹².

En los últimos años, se vienen implementando distintos procesos mediante los cuales se intenta lograr un avance en materia de empleo público a los efectos de profesionalizar la administración Pública.

En el año 2016, mediante el Decreto N° 434/2016, se aprobó el Plan de Modernización del Estado, promoviendo de esta manera diversas políticas tendientes a alcanzar un Estado sólido, moderno y eficiente, con cuerpos profesionalizados y orientados a una Gestión por Resultados.

De acuerdo a lo establecido en el mencionado Decreto¹³, dicho Plan de Modernización tiene entre sus objetivos constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. Esto supone promover una gestión ética y transparente, articulando la acción del sector público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. La modernización del Estado es un proceso continuo en el tiempo que presenta acciones concretas y específicas que buscan mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas.

El Plan diseña cinco (5) ejes de trabajo:

1. **Plan de Tecnología y Gobierno Digital:** Se propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos. Asimismo, se busca avanzar hacia una administración sin papeles, donde los sistemas de diferentes organismos interactúen autónomamente.
2. **Gestión Integral de los Recursos Humanos:** Es fundamental que la gestión de las personas se acompañe de un proceso de cambio organizacional que permita avanzar en su jerarquización, facilitando el aprendizaje y la incorporación de las nuevas tecnologías y procesos para lograr la

¹² Manual para aspirantes al proceso de selección a la Alta Dirección Pública. Ministerio de Modernización. Buenos Aires, octubre 2017. P.17

¹³ ANEXO Decreto N° 434 Plan de Modernización del Estado. B.O. 01/03/2016.

profesionalización de los trabajadores de la administración pública.

3. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos: La institucionalización de procesos que permitan tanto la definición clara de prioridades para la toma de decisiones, como la evaluación de los procesos mediante los cuales se plasmarán e implementarán dichas decisiones y la correspondiente reasignación de recursos, son aspectos fundamentales en la búsqueda de un Estado socialmente eficiente y abarcativo. Asimismo, es necesario promover la cultura de la eficiencia pública, a través de un modelo de gestión que haga énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios, con flexibilidad en la utilización de los medios; pero estricto en la prosecución de sus fines, basados en sistemas de rendición de cuentas que aumenten la transparencia de la gestión.

4. Gobierno Abierto e Innovación Pública: Junto a la eficiencia de los servicios prestados por el Estado debe promoverse la más amplia participación posible de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas, de manera que se renueve la confianza en el vínculo entre los intereses del Estado y los intereses de la ciudadanía.

5. Estrategia País Digital: Se trata de un eje transversal a los cuatro anteriores, orientado a crear alianzas con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fortalecer los lazos existentes para avanzar dentro de un marco de intercambio y colaboración mutua, poniendo al servicio del desarrollo conjunto de las administraciones, las experiencias y prácticas exitosas existentes en todo el territorio nacional.

En Línea con el Plan de Modernización, la Oficina Nacional de Empleo Público - ONEP-, busca desarrollar políticas que apunten a mejorar la carrera profesional de los servidores públicos, siendo sus ejes de trabajo los siguientes¹⁴:

¹⁴ <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar/introduccion>.



Entre las atribuciones y competencias otorgadas a la Secretaría de Gestión y Empleo Público mediante el Decreto N ° 13/2016, se encuentra la de optimizar y coordinar los recursos humanos concibiendo la definición de las políticas de capital humano y el seguimiento de las mismas. Asimismo, se encuentran las de asistir en el diseño e implementación de políticas de modernización, desarrollo estratégico de los recursos humanos y promoción del desarrollo personal y profesional de quienes lo integran, como así también, planificar y formular políticas nacionales en materia de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución, gestión del empleo público, rendimiento, evaluación y compensación.

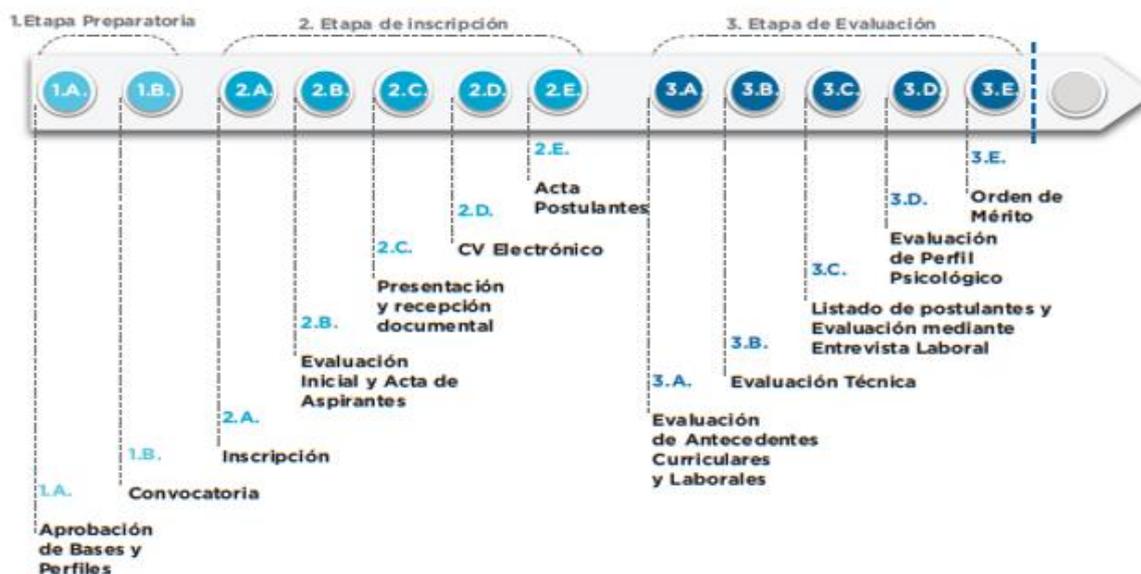
La página web de la Jefatura de Gabinete¹⁵, brinda información respecto al proceso y se mencionan las distintas etapas que componen cada proceso de selección, dependiendo del cargo que se convoque.

Divide los procesos en dos grupos:

1. Los procesos para los cargos de la Alta Dirección Pública.
2. Los procesos para otro tipo de convocatoria.

¹⁵ <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar/etapas-del-proceso>

Esquema del desarrollo del proceso de selección de la ADP:



Fuente: Manual para aspirantes al proceso de selección a la Alta Dirección Pública. Ministerio de Modernización

Etapas del proceso.

Para los Cargos de **Alta Dirección Pública**, el proceso de selección se rige por la Resolución N° 82 E/2017 de la Secretaría de Empleo Público.

- 1) Pre-Inscripción electrónica. Evaluación inicial
- 2) Acreditación documental. Curriculum Vitae electrónico
- 3) Admisión.
- 4) Evaluaciones.
 - Evaluación de Antecedentes Curriculares y Laboral
 - Evaluación técnica
 - Evaluación General
 - Evaluación Sustantiva
 - Proyecto de Gestión Institucional (PGI)
 - Evaluación por Entrevista Laboral
 - Evaluación de perfil psicológico.

- 5) Orden de mérito / Terna.
- 6) Designación.

Para el **resto de convocatorias**, el proceso de selección se rige por la Resolución N° 39/2010 de la Ex Secretaría de la Gestión Pública, y sus modificatorias.

- 1) Pre-Inscripción electrónica
- 2) Inscripción Documental. Acta "Admitidos/No admitidos"
- 3) Evaluaciones.
 - Evaluación de Antecedentes Curriculares y Laboral
 - Evaluación técnica
 - Evaluación de conocimientos
 - Evaluación de Aplicación Práctica.
 - Evaluación mediante Entrevista Laboral
 - Evaluación de perfil psicológico.

- 4) Orden de mérito.
- 5) Designación.

Mediante este detalle sintético, se observa que el proceso de selección de personal en la administración pública es un proceso complejo y extenso.

Si bien el proceso debe asegurar la acreditación fehaciente de la idoneidad para ejercer un puesto de trabajo en compulsa con otros postulantes en condición de igualdad de oportunidades y de trato, de publicidad y transparencia, en muchos de los casos el proceso puede quedar sin efecto por diferentes motivos, lo cual implica un impacto negativo en las personas que desean lograr el puesto. El mismo requiere por parte del postulante una inversión importante de tiempo y esfuerzo.

Título II- Herramientas de Gestión de Recursos Humanos

La evaluación del Desempeño.

Una primera aproximación al concepto de “evaluación los recursos humanos” implica la emisión de un juicio de valor sobre el personal de una organización, ya sea atendiendo a sus características actuales y a su potencial de desarrollo o bien a sus resultados.

Dentro de la gestión de personal en las Administraciones Públicas, la evaluación del desempeño ha sido una herramienta que muy pocas organizaciones han conseguido implantarlo de forma efectiva.

En otros términos, habitualmente existe un claro convencimiento de la necesidad de identificar y valorar las aportaciones que realiza cada profesional a la organización, pero cuando se plantea cómo medir y cómo valorar dichas contribuciones, es decir, cuando se intenta concretar el alcance, la metodología y los impactos asociados a la evaluación, aparecen conflictos importantes, los cuales en muchas ocasiones han derivado en congelar la iniciativa, o bien en rebajarla a un mero trámite formal sin consecuencias claras.

Tanto de estas experiencias como de las que, afortunadamente, sí han conseguido implantar un sistema de evaluación del desempeño, se pueden derivar importantes aprendizajes.

Por su parte, “abordar la evaluación como una medida aislada carece de lógica (...) e incluso es difícil concebir su sentido si está aislada del resto de políticas organizativas, especialmente las de recursos humanos” (Losada y Xirau, 1995). Es decir, que el éxito en la aplicación de sistemas efectivos de evaluación del desempeño, se basa en su orientación a un objetivo claramente definido, así como a un enfoque integrado a la estrategia de la organización.

Si nos enfocamos en un concepto de evaluación de desempeño en el ámbito de las Administraciones públicas, que son el objeto de estudio de este trabajo. Según Miquel Salvador y Kenneth Dublin (2007), definen la evaluación de desempeño profesional como:

“Un procedimiento continuo, sistemático, orgánico y en cascada, de expresión de juicios sobre el personal de una organización, en relación a su trabajo habitual y a su potencial de desarrollo, y que se plantea con una óptica histórica y prospectiva que pretende integrar los objetivos de la organización con los del individuo”.

Los autores desagregan esta definición considerando la evaluación de desempeño:

- 1) *Como procedimiento continuo*, es decir, pese a que se concrete en un momento determinado del año, habitualmente al final del ejercicio, la evaluación es un proceso de expresión de juicios que abarca las actuaciones del individuo durante el periodo evaluado.
- 2) *Como procedimiento sistemático y transparente*, donde tanto los factores a evaluar como sus niveles y grados se formulan de forma explícita para que sean conocidos por todas las partes implicadas. Con ello se pretende asegurar la unidad de criterio entre los evaluadores, que garantice la mayor objetividad posible, a la vez que comunicar a estos y a los evaluados qué es aquello que se mide y como se plantea la medición, dando a entender qué es aquello que valora la organización.
- 3) *Como procedimiento orgánico*, que afecta al conjunto de la organización, aunque con ciertas particularidades en cuanto a los instrumentos que facilitan una mayor adecuación a realidades concretas.
- 4) *Como procedimiento en cascada*, es decir, como un sistema de comunicación vertical en el que cada mando evalúa a la totalidad de sus colaboradores directos y a la vez es evaluado por su mando superior. En otros términos, un sistema donde sólo el directivo más alto es evaluador y no evaluado, mientras que los niveles más bajos son evaluados y no evaluadores. La idea central es que todos los niveles se impliquen en el proceso de evaluación y ésta se haga con un claro conocimiento de la realidad concreta de las personas evaluadas y de su trabajo.
- 5) *Como procedimiento de expresión de juicios*, de forma sistemática y constructiva, tratando de hacer conocer a los evaluados cuales son sus puntos fuertes y débiles, para conseguir una mejora en el trabajo al mismo tiempo que se incrementan las posibilidades de desarrollo de la persona evaluada. Así, La evaluación pretende analizar y cuantificar el valor que el individuo tiene para la organización en relación a la posición que ocupa y a su potencial de desarrollo, y a partir de ahí plantear su carrera profesional.
- 6) *Como procedimiento con una óptica histórica*, considerando generalmente un periodo de evaluación directa de un año pero a menudo haciendo referencias a la trayectoria previa de la persona evaluada. El objetivo es valorar los hitos logrados y discutir las razones por las cuales algunos otros no se han logrado. Desde esta perspectiva el evaluador acostumbra a adoptar un rol de juez.

- 7) *Como procedimiento con una óptica prospectiva*, donde el evaluador adopta un rol de consejero y valora el servicio que el evaluado puede prestar en el futuro a la organización, identificando aspectos susceptibles de mejora en su actuación y acordando medidas que permitan desarrollar su potencial.
- 8) *Como procedimiento que pretende integrar los objetivos de la organización y los del individuo*, donde se combinan las dimensiones de control y seguimiento con las de promoción del potencial de los empleados públicos, buscando una mayor implicación efectiva de éstos con la estrategia de la corporación.

La evaluación del trabajo, considerando a los profesionales de manera individual, se centra en la forma de trabajar y el comportamiento, incorporando elementos vinculados a las actitudes, a los valores y a las motivaciones. Este aspecto de la evaluación, se traduce en proyecciones orientadas a facilitar la mejora del potencial de la persona evaluada. Dada la dificultad para medir resultados directamente imputables a la tarea desarrollada por cada empleado, muchos programas acostumbran a centrarse en la evaluación del trabajo o del comportamiento mediante valoración de varios factores en una escala con distintos niveles¹⁶.

Respecto a los factores evaluados, se puede establecer una clasificación en tres categorías (Villoria y Del Pino, 1997):

1. *Competencias*. Factores referidos a los rasgos personales del empleado: capacidades, habilidades y actitudes como características individuales que interactúan con la naturaleza del trabajo y la organización para producir comportamientos, que a su vez inciden en los resultados. En esta categoría entra la valoración de factores como la competencia profesional, la preparación técnica, supervisión y mando y liderazgo, entre otras.
2. *Actitudes*. Factores vinculados a las habilidades, conductas o comportamientos, centradas en acciones realizadas por los trabajadores, en referencia a las calidades profesionales que tienen por objeto los comportamientos exigidos por las funciones asociadas al puesto ocupado o definidas, a un nivel mas global, por la propia organización. En esta categoría entra la valoración de factores como la aceptación de los objetivos, el interés en el trabajo, la iniciativa o la aportación de ideas, entre otros.

¹⁶ Documento. La evaluación de desempeño en las administraciones Publicas Parte 3. “La implantación de la evaluación de desempeño en las Administraciones Publicas españolas”- Salvador, Dublin (2007).

3. *Resultados*. Factores vinculados a los resultados o a elementos más tangibles de la actividad desarrollada, con especial atención a la actividad del individuo y no tan solo a éste directamente. Se trata de valorar la ejecución del trabajo, es decir, los resultados directos y más “tangibles” del trabajo desarrollado. En esta categoría entra la valoración de factores como el volumen de trabajo realizado, la calidad del mismo o la consecución de resultados, entre otros.

Con el fin de tener una visión integrada de la actividad desarrollada por cada persona dentro de la organización, se plantea como objeto de la evaluación de desempeño una combinación de distintos indicadores a evaluar:

- El *Rendimiento*, asociado a actividades específicas vinculadas al puesto de trabajo.
- Los *Resultados*, vinculados a proyectos concretos.
- Las *Competencias*, aplicaciones vinculadas al desarrollo profesional.

Evaluación de Rendimiento y Resultados

De acuerdo a lo plasmado en el documento elaborado por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, referido la evaluación del rendimiento y el modelo de gestión por competencias profesionales, los métodos orientados a rendimientos y resultados se basan en la evaluación de los resultados o productos que obtienen los empleados de las organizaciones en el desempeño de su actividad profesional. Para evaluar el rendimiento hace falta que al inicio del periodo objeto de evaluación se hayan definido con precisión cuáles son los resultados esperados, para que de esta manera se puedan medir los logros obtenidos, tomando como referencia lo definido con antelación.

Este método tiene estrecha relación con los objetivos estratégicos propuestos por la organización. Es decir, debería garantizarse, como mínimo, cierta coherencia e integración de los objetivos individuales con los de orden superior y verificar el cumplimiento de los objetivos en todos los niveles, con el fin de garantizar que toda la organización actúa de forma alineada con la estrategia.

Cabe aclarar, que el uso de estos sistemas es útil cuando la evaluación tiene un propósito predominantemente administrativo. Así, por ejemplo, aquello logrado puede servir de base para la cuantificación de un complemento retributivo (complemento de productividad), o bien para la remoción de un puesto de trabajo cuando no se logran reiteradamente los objetivos requeridos por la ocupación del puesto, entre otros.

Evaluar los rendimientos puede indicar, como máximo, que un empleado tiene éxito en su puesto de trabajo o que tiene más éxito que otro, pero no explica por qué es así, es decir, qué motiva su éxito (Quijano de Arana, 1992). En la misma línea, si solo se miden rendimientos, se ignoran los medios o procesos para lograrlos, aparte de cuestiones críticas para las organizaciones actuales, como el trabajo en equipo, la iniciativa y la adaptación al cambio (Vázquez, 2007). Además, el hecho de centrarse en rendimientos podría propiciar que varios empleados se considerasen igualmente buenos, mientras que su contribución a la organización fuera netamente diferente, puesto que aquello que cada uno aporta para conseguir los mismos resultados puede ser sustancialmente diferente (Ghiselli, 1956; Kane y Lawler, 1979).

En resumen, poner énfasis exclusivamente en estudios de rendimientos puede no mostrar un resultado suficiente para identificar los diferentes desempeños, e incluso puede provocar conductas opuestas a otros objetivos igualmente deseados por la organización.

Evaluación de Competencias

Por su parte, en el enfoque de la *gestión por competencias* se propone incorporar a la evaluación del desempeño un elemento conductual y tienden a asociarse a aplicaciones orientadas al desarrollo profesional. Por ello, resulta relevante tanto la definición de las competencias y sus niveles de desarrollo, como la integración del modelo en el seno de la gestión de recursos humanos.

Una de las herramientas que incorpora la Secretaría de Empleo Público de la Secretaría de Modernización de la Nación, está orientada a la implementación de un Directorio Central de Competencias Laborales¹⁷ que ayude a mejorar la gestión del talento organizacional de las instituciones del estado, de manera de combinar, de la mejor manera posible, los intereses de la organización con las capacidades de las personas.

A través de esta herramienta definida como **Directorio Central de Competencias Laborales**, se propone facilitar la gestión de Recursos Humanos y los procesos vinculados a la misma. Asimismo, permite constituir un lenguaje común al proponer distintos tipos de competencias necesarias en una organización. Es decir, unificar criterios identificando cuales son las competencias más relevantes para la organización y sus indicadores de

¹⁷ https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/herramientas_para_la_gestion_-_directorio_de_competencias_vf_1.0.pdf

comportamientos asociados, para ser utilizados principalmente en los diferentes procesos y subsistemas de gestión de recursos humanos.

Un modelo de Gestión Estratégica de Recursos Humanos basado en competencias propone una fuerte interdependencia de los subsistemas que lo componen, teniendo como ejes conectores las competencias y los resultados. Ellos van a condicionar la forma en que se realice el proceso de selección del personal, la evaluación del desempeño, la capacitación y demás subsistemas que lo conforman.

Indicadores y ventajas de la evaluación de desempeño¹⁸.

Para evaluar el desempeño debemos establecer una serie de indicadores que nos van a servir para analizar y medir factores como el rendimiento, la productividad o cualquier habilidad que definamos como importante en nuestra organización.

De acuerdo a algunos estudios se identifican dos tipos de indicadores:

Indicadores estratégicos: Las principales características de este indicador son:

- Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas de las empresas.
- Contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos.
- Impactan de manera directa en las estrategias y áreas de enfoque de las organizaciones.

Indicadores de gestión: Se considera que un indicador es de gestión cuando:

- Mide el logro de los procesos y actividades y los avances conseguidos.
- Incluye datos sobre actividades y componentes.

Son muchas las **ventajas** de una correcta evaluación del desempeño, teniendo como base variables y factores de evaluación y, principalmente, contando con un sistema de medida capaz de neutralizar la subjetividad.

- *Mejora el Desempeño:* mediante la retroalimentación sobre el desempeño, los directivos y las áreas de recursos humanos llevan a cabo acciones adecuadas para mejorar el desempeño.
- *Políticas de Compensación:* la Evaluación del Desempeño ayuda a las personas que toman decisiones a determinar quiénes deben recibir aumentos. Muchas compañías

¹⁸ <https://blogs.imf-formacion.com/blog/recursos-humanos/evaluacion-desempeno/la-evaluacion-del-desempeno-laboral-y-la-gestion-de-rrhh/>

conceden parte de sus incrementos basándose en el mérito, el cual se determina principalmente mediante Evaluaciones de Desempeño.

- *Profesional*: la retroalimentación sobre el desempeño guía las decisiones sobre posibilidades profesionales específicas.
- *Imprecisión de la Información*: el desempeño insuficiente puede indicar errores en la información sobre análisis de puesto, los planes de recursos humanos o cualquier otro aspecto del sistema de información del departamento de personal para la toma de decisiones. Al confiar en información que no es precisa se pueden tomar decisiones inadecuadas de contratación, capacitación o asesoría.
- *Errores en el Diseño de Puesto*: el desempeño insuficiente puede indicar errores en la concepción del puesto. Las evaluaciones ayudan a identificar estos errores.
- *Desafíos Externos*: en ocasiones, el desempeño se ve influido por factores externos, como la familia, la salud, las finanzas, etc. Si estos factores aparecen como resultado de la evaluación del desempeño, es factible que el departamento de personal pueda prestar ayuda.

Capítulo 3 – Diagnóstico de la situación

Analisis de la Normativa y su aplicabilidad.

Como se ha expuesto, en la Argentina se aplican numerosos regímenes heterogéneos respecto a las relaciones laborales, de aplicación en el ámbito de todo el Sector Público Nacional. La utilización de uno u otro depende de la característica y naturaleza de cada organismo. La falta de un marco normativo homogéneo y la burocracia a la hora de la incorporación de un empleado, trae aparejada la aplicación de distintas formas de contratación que conllevan situaciones de inequidad y precarización laboral.

La norma general debería ser la contratación en el Régimen de estabilidad, es decir en la planta permanente. Sin embargo en los últimos años, la generalidad en la aplicación de cierta normativa, llevo a que la incorporación, en primera instancia, se realice bajo criterios del artículo 9 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público, convirtiéndose esta modalidad, en muchos casos, de carácter permanente, sin tener en cuenta ni el porcentaje en relación al personal que integra la planta permanente del organismo, ni el carácter transitorio o estacional de la prestación del servicio, aplicándose para tareas y funciones inherentes al trabajo habitual en puestos de trabajo administrativos.

Asimismo, se encuentran los empleados en planta transitoria. Estos trabajadores son empleados del estado y forman parte de un convenio colectivo de trabajo, por lo que gozan de determinados derechos como vacaciones, paritarias y aportes sociales, así como también pueden avanzar en la carrera administrativa, por lo que supone un paso previo a la planta permanente. Si bien la ley impone que su trabajo deberá enfocarse en proyectos específicos y de tiempo limitado, en la práctica suelen desempeñarse muchas veces en tareas permanentes.

Por su parte, conviven dentro de las distintas modalidades, los empleados “Contratados”. Son contratos por “tiempo determinado” que deben renegociar su situación periódicamente. Como se ha mencionado, las personas incorporadas bajo esta modalidad no gozan de estabilidad laboral. Generalmente son contratos anuales y en muchos casos semestrales, teniendo que el organismo renovarlos periódicamente. Tampoco pueden llevar a cabo una carrera administrativa, perdiendo de esta manera toda posibilidad de crecimiento y desarrollo dentro de la organización. También, existen contratos que son tercerizados por otra entidad como ser las Universidades, que prestan servicios al estado y que cuya situación es aun más precaria.

Según lo explica el abogado laboralista Julián de Diego, socio fundador del estudio De Diego & Asociados, en una publicación realizada por el CIPPEC, “Todos los fallos que hay en contra del Estado dicen que los contratos deben tener un objeto con un plazo fijo, como puede ser un proyecto determinado. Si el trabajador va a cumplir tareas comunes del día a día, el plazo no es fijo, por lo que la persona debería ser contratada en tiempo indeterminado”.

Esto nos muestra que se han utilizado estas formas de contrato, para el cumplimiento de tareas que por sus características y habitualidad serían de carácter permanente. En los últimos años el empleo bajo la figura de contrataciones aumentó más que el de planta permanente.

Esta situación de precariedad en las relaciones laborales que mantiene el estado, en la medida que no se habiliten y apliquen mecanismos que permitan la incorporación al régimen de estabilidad, es decir el ingreso a la planta permanente del estado, podría traer aparejado numeroso litigios contra el Estado Nacional.

En contraposición, una vez que se ingresa a la planta permanente, la rigidez del estado en cuanto a la estabilidad, hace que los empleados sean prácticamente inamovibles. Esto impide al Estado la flexibilidad en cuanto a los ingresos y egresos, lo cual también es un condimento que genera el incremento de la precariedad en el tipo de contrataciones.

Es decir, en materia de contratación los criterios van variando de acuerdo a la naturaleza de cada organización¹⁹.

Los sistemas de acceso tipificados en el BIEP son:

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/empleopublico/biep/clasificacion>

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

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

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

Locación de Servicios financiamiento internacional: contrato mediante el cual una persona (prestador de servicios) actuando independientemente, se obliga a favor de una entidad del Sector Público a proveer un servicio mediante una retribución la cuál es ejecutada por entidades de financiamiento multilateral (e.g.: PNUD, Banco Mundial, BID)

Locación de obra: contrato por el cual una de las partes se obliga a hacer alguna cosa (o alcanzar un resultado material o inmaterial) para la otra y sin subordinación frente a ésta, todo mediante una remuneración establecida en un contrato

Asistencias técnicas: contrato mediante el cual una persona (prestador de servicios) actuando independientemente, se obliga a favor de una entidad del Sector Público a proveer un servicio mediante una retribución la cuál es ejecutada en el marco de un convenio entre la mencionada entidad y una Universidad Nacional (e.g.: Universidad de Buenos Aires, Universidad Tecnológica Nacional)

Beca: relación jurídico-laboral con finalidad formativa donde el becario recibe una asignación pagada en concepto de beca y no como remuneración

Pasantía: acuerdo entre un estudiante y una entidad del Sector Público con el fin de que la persona realice actividades relacionadas con la propuesta curricular de sus estudios a cambio de un estipendio pautado, sin originar con ello una relación laboral formal

Hora Cátedra: el Profesor de hora cátedra es aquel que se halla vinculado a una entidad del Sector Público por labor docente (o de investigación) limitada a un número de horas semanales y cuya vinculación se hace por la duración de la labor contratada

Con este abanico de posibilidades es que se divide la modalidad de ingreso en el estado argentino. En este contexto, muchos trabajadores que se han ido incorporando bajo

alguna de estas modalidades, en algunos casos prefieren continuar en esa situación, ya que si bien no cuentan con estabilidad laboral ni son objeto de los derechos que se enumeran en la Ley Marco, priorizan los beneficios económicos.

Es decir, muchos organismos de acuerdo a su naturaleza y actividad, cuentan con Escalafones más ventajosos distintos al SINEP. El Sistema Nacional de Empleo Público – SINEP- es el convenio colectivo sectorial (Decreto 2098/08) que comprende al personal estable o de carrera, al designado en cargos de Planta Transitoria o contrato bajo el régimen previsto en la ya citada Ley Marco. Este convenio comprende la mayor parte de trabajadores que prestan servicio en Ministerios, Presidencia y gran parte de los Organismos Descentralizados.

Desde el punto de vista de la estabilidad, no es lo mismo cuando hablamos de estabilidad en el empleo que la estabilidad en el ejercicio de un puesto de trabajo, como es el caso de los cargos ejecutivos o de jefatura. El convenio SINEP establece, la estabilidad temporaria para este tipo de funciones. Es decir, el funcionario que termina su período como directivo o jefe continúa su carrera como empleado estable en un cargo simple acorde con su nivel y agrupamiento de origen.

Por otra parte, como se vio anteriormente el régimen de carrera y promoción solo es aplicable para el personal permanente o con estabilidad en el empleo. Por ello, muchas personas que se encuentran bajo otra modalidad no pueden acceder a este beneficio manteniéndose durante periodos extensos de tiempo sin lograr una mejora en su situación laboral.

Cabe aclarar, que el ascenso respecto al Nivel se logra mediante comprobación fehaciente de su mayor idoneidad para ejercer un puesto de mayor responsabilidad, complejidad y autonomía, es decir a través de un *concursos*.

Para la promoción horizontal, es decir el *grado*, en este aspecto se considera tanto las *evaluaciones de desempeño*, como así también las *capacitaciones*, ya que estas últimas otorgan *créditos* para la promoción.

A modo de resumen podemos decir, que el régimen de carrera consiste en la promoción de un grado a otro y de un tramo a otro dentro del Nivel y Agrupamiento correspondiente al puesto de trabajo. Para ello se deben cumplir ciertas exigencias como acreditar una mayor idoneidad a través de una capacitación continua, acreditar su desempeño y dar publica experiencia en el oficio que desempeñará en la Administración.

No obstante, el régimen de carrera y promoción solo es aplicable a la porción de empleados que integran la planta permanente del estado, dejando afuera de esta posibilidad

a más del 30% de las personas que prestan servicio en la administración pública. De ello se desprende, que las herramientas de gestión de recursos humanos que desarrollamos en el marco teórico, hoy en día solo son de aplicación para estos casos.

En síntesis, en la Administración Pública no solo no hay heterogeneidad en los modos de contratación del Estado Nacional, sino que tampoco se cuenta con un régimen escalafonario uniforme que permita la movilidad interna, sin perder los beneficios otorgados por ciertas organizaciones.

El Sistema de concursos.

Como hemos visto, el régimen de selección se aplica para el ingreso al régimen de estabilidad, para el ascenso o promoción a un nivel superior de quien ya integra la planta del estado, o bien para conseguir la titularidad de un cargo con función ejecutiva o de jefatura.

El principal objetivo de los concursos, es permitir comprobar y valorar la idoneidad y las competencias laborales de una manera fehaciente, pública, transparente y en igualdad de trato y oportunidades.

El concurso es un proceso que en primera instancia, se debe contar con el cargo vacante y financiado. Es decir, debe estar incluido en el Presupuesto General para la Administración Pública. Partiendo de esto, la persona se debe someter a distintas etapas y evaluaciones, como ser: evaluaciones de antecedentes curriculares y laborales, evaluaciones técnicas mediante pruebas anónimas y de conocimientos, habilidades, entrevistas laborales, evaluación del perfil psicológico, entre otros. Cada instancia tiene un puntaje, de acuerdo a lo desarrollado en el marco teórico.

Si bien es un objetivo lógico el que se pretende asegurar con el concurso, en muchos casos hay personas que durante varios años se han desempeñado en puestos específicos dentro de una organización, que por su naturaleza son actividades de carácter permanente, incluyéndolos dentro de modos de contratación por tiempo determinado. En estos casos, tal vez resulte redundante someterlos a un proceso complejo y burocrático como el concurso, ya que resulta que con el uso de las herramientas de gestión que existen en materia de administración de recursos humanos, se podría llegar a comprobar la idoneidad suficiente para el puesto en el que se estuvo desempeñando durante largo tiempo.

Durante muchos años, el ingreso a la planta permanente estuvo prácticamente congelado. En los últimos años, se han vuelto a realizar convocatorias a algunos cargos, sobre todo a cargos de Alta Dirección Pública. Sin embargo, estas últimas actuaciones no

resultan suficientes para regularizar la situación precaria que muchos organismos tienen hoy en día respecto a la relación con sus empleados.

En el caso puntual del organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Transporte de la Nación, el cual motivó abordar este tema, el mismo mantiene la totalidad del personal que presta servicios en esa dependencia bajo contratos por tiempo determinado, en el marco del artículo 9º de la Ley 25.164. Más allá de la precariedad en la relación laboral respaldada en la citada Ley, esta situación trae aparejada la incertidumbre del personal respecto a las renegociaciones contractuales periódicas y su continuidad, la asignación de una remuneración acorde a la función y puesto de trabajo y no caer en situaciones de inequidad derivada de la subjetividad de sus titulares.

Es por ello, que resulta de importancia se apliquen mecanismos que reduzcan la burocracia y rigidez en las actuaciones a la hora de regularizar ciertas cuestiones en la materia.

Otras consideraciones en materia de Recursos Humanos.

En el marco de la Modernización del Estado, estos últimos años se han empezado a aplicar distintos mecanismos que hacen a la gestión de los recursos humanos. En este sentido, lo que se intenta es la profesionalización del empleo público, aplicando herramientas que conlleven a identificar los puestos de trabajo y el perfil necesario para cubrir el mismo. Es decir, el grado de profesionalización requerido y las aptitudes que debe tener la persona respecto al puesto a ocupar.

También se llevaron a cabo capacitaciones en todas las materias y para distintos niveles jerárquicos. Como así también, evaluaciones periódicas de desempeño en algunas organizaciones.

Como hemos visto, hay numerosos estudios realizados en materia de Gestión de Recursos Humanos por lo que no haremos una exposición detallada de lo que implica cada subsistema ya que nuestro objetivo es mostrar la existencia de aquellas herramientas que muestren e identifiquen las capacidades, los conocimientos, las aptitudes, las actitudes, el profesionalismo y los valores que deben tener las personas que se desempeñan en un determinado puesto de trabajo. A pesar de las limitaciones legales respecto a la incorporación de personal a la planta de estado, estos mecanismos pueden llegar a implementarse como herramienta para la selección, promoción y desarrollo del personal

dentro de las organizaciones públicas, manteniendo el criterio de idoneidad, igualdad de oportunidades y mérito para desarrollarse dentro de la administración pública.

La capacitación es una de las herramientas con la que se cuenta a efectos de mantener una actualización permanente en cada rama de actuación. En este sentido, el Estado – a través del INAP- ha instrumentado un sistema de capacitación integrado para el desarrollo técnico, profesional y ético de sus empleados, dirigidos a autoridades superiores y administrativos en todos sus niveles, elaboradas en base a las prioridades de la administración, de las políticas públicas y de las necesidades de las dependencias.

Estas actividades están en concordancia a los requisitos a cumplimentar para la promoción y carrera del personal. Es decir, que toda actividad de capacitación pertinente, que pueda ser reconocida como inversión en la mejora de nuestro desempeño laboral como empleados públicos puede ser aplicable para la promoción de la carrera.

Respecto a la evaluación de desempeño, se ha dicho que es uno de los requisitos para promover el grado. Se inicia como un proceso interno de la organización donde la primera precalificación es la del superior inmediato del empleado bajo evaluación y calificado por al menos un funcionario del que dependa con rango de Director Nacional o General. Dicha calificación debe estar previamente aprobada por un órgano evaluador.

Las evaluaciones deben ser realizadas de manera oportuna, imparcial y objetiva.

Actualmente, no todas las organizaciones aplican evaluaciones periódicas de desempeño, por lo que resulta difícil identificar y medir si los empleados han cumplido de manera satisfactoria sus objetivos y tareas. Ni tampoco se verifica que están en condiciones de ser promovidos.

Finalmente, hemos visto que el personal que ocupa cargos de planta no permanente (Transitoria) o contratado, no tiene asegurado el derecho a la carrera o desarrollo dentro del organismo, pero la mejora en los servicios públicos a la que esta orientada la Administración hace que deban y puedan realizar actividades de capacitación que establezca el estado para el cumplimiento de sus fines. Esto es de consideración para los concursos en que participe.

Por su parte, el personal contratado también debe ser evaluado por su desempeño laboral e idoneidad y tiene derecho a su calificación. Esto también sirve de antecedente para los concursos y eventuales renovaciones de contratos.

Capítulo 4 – Propuesta de Intervención

Flexibilización del sistema

Como se ha señalado en capítulos anteriores existen varios inconvenientes en materia de reclutamiento, selección e incorporación de personal en el ámbito de la Administración Pública. Esto se debe a la rigidez de la normativa respecto al ingreso a la planta permanente del Estado, como así también la salida de ella.

Desde el punto de vista normativo, esta rigidez de la que hablamos apunta a respaldar al empleado que consigue la estabilidad y no exponerlos a decisiones de índole política o subjetiva de los directivos.

Desde esta óptica es válido lo que se pretende, pero también se traslada al modo de conseguir la tan deseada estabilidad y caemos en un proceso extenso y burocrático, que en muchos casos se podría sustituir por algún otro mecanismo que mantenga cubierto los criterios de mérito, idoneidad y transparencia en el proceso.

Así como el contexto es dinámico, el aparato estatal también lo es. Por ello, van surgiendo nuevas necesidades en cuanto a capacidades técnicas y aptitudes de las personas que integran los recursos humanos del sector y que en muchos casos, se van perdiendo a lo largo de la carrera administrativa. Muchas veces se basan en desmotivaciones a nivel económico o profesional, basados en la propia rigidez del sistema que solo admite el logro de un ascenso con una estabilidad relativa por medio de un proceso concursal. En síntesis, se produce un “estancamiento” en el trabajador y esto se traslada en muchos casos, a una baja en la productividad. De esto se desprende, que las administraciones caigan en la necesidad de reclutar nuevos colaboradores, con una visión más técnica para cubrir falencias en algunos sectores, por algunos de los modos de contratación que hemos visto.

Como se ha explicado en el desarrollo del trabajo, existen variadas maneras de prestar servicios al estado, que en la mayoría de los casos se mantienen de forma permanente y de esta manera, caemos en la generalidad para el uso de estas excepciones a modo de cubrir en el corto plazo las necesidades de recursos humanos.

Como herramienta para lograr el avance en la carrera administrativa, es que se propone el uso de alguno de los procesos o mecanismos desarrollados, y no solo como sustento o exigencia dentro de un proceso concursal, para los casos de trabajadores que cumplen cierta antigüedad en puestos técnicos y que han demostrado a lo largo de su trayectoria la idoneidad suficiente para ocupar determinado puesto de manera permanente, a través de evaluaciones de desempeño periódicas y transparentes, otorgándole en consecuencia los derechos y deberes de todo el personal permanente del estado.

Ello no será de fácil aplicación ya que se requiere la modificación de ciertas normas para la cual se requiere la intervención de órganos superiores. No obstante, se podría empezar

por realizar de manera obligatoria las evaluaciones pertinentes a todo el personal que integra la administración pública, como así también la definición de puestos de trabajo conforme a la naturaleza y necesidad de cada organismo, el estudio de dotación óptima para no sobrepoblar áreas y conforme a las aptitudes y capacidades, hacer uso eficiente de los recursos humanos con que cuenta cada dependencia contando con la información que se desprenden de estas evaluaciones, re ubicando a las personas que puedan desarrollarse y sean más eficientes en alguna de las otras áreas.

Como recomendación final sobre el objeto de la evaluación, podemos añadir que la combinación de la evaluación de los rendimientos, resultados y de las competencias en un sistema integrado, ofrece una información más completa y comprensiva del desempeño laboral del profesional de la Administración Pública. En efecto, si la evaluación ofrece información no solo sobre aquello que se consigue, sino también sobre qué se está haciendo por conseguirlo, se puede diagnosticar por qué el profesional no está logrando aquello esperado, y corregirlo o mejorarlo, identificar conductas disfuncionales que deben ser erradicadas, o determinar cuáles son las conductas de éxito que deben fomentarse e incentivarse por el valor que aportan a la organización.

En definitiva, la forma de obtener información relevante sobre “que se esta consiguiendo” y “que se esta haciendo por conseguir”, pasa por articular sistemas de evaluación del desempeño que se centren tanto en la vertiente de los rendimientos/resultados como en la conductual.

A partir de las consideraciones anteriores, parece adecuado recomendar una visión integradora de la evaluación, que prevea la posibilidad de construirla a partir de una evaluación de rendimientos y resultados basados en **objetivos**, así como que pueda integrarse con un sistema de gestión por competencias.

Actualmente, hay nuevas tendencias en este ámbito que trata de estimular una cultura basada en el mérito y el alto desempeño y abre espacios de feedback. Se incorporan el coaching individual enfocándose en las fortalezas, no tanto en las debilidades, el trabajo en equipo, la colaboración y el aprendizaje. La transparencia se convierte en un valor fundamental, dando completa visibilidad de las retroalimentaciones y valoraciones, y en los criterios para la toma de decisiones, compensación y recompensas, apoyados en herramientas digitales.

Para elaborar un proceso eficaz de gestión de Recursos Humanos, cada dependencia o ministerio debería encarar un proceso de discusión interna que les permita reflexionar y responder a los interrogantes que vayan surgiendo. Se debe contar con el liderazgo de actores

claves dentro del ministerio u organismo capaz de movilizar la participación y el compromiso de las distintas dependencias a fin de contar con la información constante, integrada y real de la situación. Se deben crear mecanismos para que las distintas dependencias participen en la elaboración de un Plan con miras a adaptar la estructura a las necesidades y particularidades del organismo.

Asimismo, debería considerarse el desarrollo y actualización de sistemas informáticos que acompañen este proceso y le otorguen transparencia a las actuaciones.

Como última observación, si bien la incorporación a la planta permanente del estado hoy por hoy requiere de pasar por un proceso concursal, lo que se podría plantear a los Organos Rectores, sería reducir la complejidad del proceso vigente para casos puntuales de organismos que cuentan con la mayor parte de su dotación bajo modalidades precarias de contratación, a través de un proceso interno (convocatoria interna) que sea repaldado por el historial del empleado respecto a sus evaluaciones de desempeño, antecedentes y capacitaciones realizadas.

Capítulo 5 – Conclusiones

El propósito fundamental de este trabajo ha sido identificar un mecanismo que le permita a ciertos organismos estatales incorporar o promover a su personal conforme a las necesidades técnicas que se requieran, sin la necesidad de pasar por procesos extensos y complejos, que permitan a las personas que ya se encuentran prestando servicios dentro de la administración pública, la posibilidad de crecimiento y desarrollo dentro del mismo.

A lo largo del trabajo se han identificado y desarrollado técnicas y herramientas que hoy en día existen como instrumento de evaluación y medición de resultados, que si bien su uso está orientado a servir de información y como requisito a cumplimentar dentro de un proceso concursal, es importante su utilización a los efectos de que los indicadores nos muestren los resultados necesarios para la toma de decisiones en la gestión de recursos humanos.

En el caso del organismo que tome como referencia para este trabajo, a modo de poner en contexto la situación en que se encuentra, desde el momento de su creación desde el punto de vista de los recursos humanos, su personal ha sido absorbido de otras dependencias y que por cuestiones de índole estructural, en el proceso de transición que abarcó varios periodos, el vínculo laboral estaba encuadrado bajo contratos de locación de servicios a través de un proyecto Internacional, de renovación trimestral y hasta en algunos

casos de manera mensual. Esto trae aparejado una relación que en muchos casos queda a criterio del titular del organismo la asignación de los honorarios y todo lo que conlleva este tipo de relación. En este marco, y a modo de dar una situación más favorable a la precariedad de la contratación, es que luego de muchas gestiones ante los órganos rectores en la materia se logro la incorporación del personal, a través de un escalafón específico para la actividad que desarrolla, en el marco del artículo 9 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Publico, como contratados a tiempo determinado. El foco recae en el hecho de que exista un organismo con la totalidad de su personal bajo esta modalidad y nos lleva a cuestionarnos si no merecen esos trabajadores, que por las limitaciones normativas y coyunturales, después de tantos años, puedan lograr cierta estabilidad en sus puestos de trabajo.

Uno de los principales objetivos que se pretende alcanzar como empleado en cualquier ámbito sea publico o privado, es lograr la estabilidad en sus puestos y por consiguiente el desarrollo profesional y económico en el desempeño de la tarea.

Es por ello, que con el objeto de otorgar una herramienta de gestión que sirva de base para la toma de decisiones en materia de recursos humanos que contemplen todos los aspectos necesarios para la evaluación de empleado en el desempeño de su tarea, la necesidad de capacitación constante y el análisis de sus capacidades, es que se plantean el uso de estas alternativas desarrolladas en el presente trabajo.

Otro de los mecanismos a los que se recurren habitualmente, es la cobertura de funciones directivas o jerárquicas superiores mediante designaciones transitorias. Esto ha derivado en la instalación de un modelo de gestión en el cual las necesidades directivas se determinan exclusivamente en función de las prioridades de gestión de la autoridad política de turno, en muchos casos influenciadas principalmente por la coyuntura y objetivos de corto plazo. Esto provoca gran rotación en puestos técnicos de mandos medios.

Mientras que tradicionalmente la administración pública se basa en el cumplimiento de procedimientos y normas, ejecución de actividades y el cumplimiento de las metas propuestas por cada organismo, estas herramientas de gestión proponen que los esfuerzos del Estado esten dirigidos a maximizar la creación del valor público y los resultados para el ciudadano, dotando a las organizaciones públicas de dirección y herramientas que permitan incrementar la eficacia, eficiencia, impacto y calidad de las políticas públicas.

Ello permitiría mantener los estándares necesarios en materia de recursos humanos, como así también cumplir con la normativa vigente en la materia, adaptando los procesos de manera que toda persona que ocupe un puesto dentro del estado tenga los mismos derechos y obligaciones que sus pares.

Los recursos humanos cumplen un rol central en el desempeño gubernamental. En la medida que no sean atendidas ciertas falencias en esta materia, seguirán afectando la efectividad y el funcionamiento del Estado.

Para lograr un Estado que implemente políticas públicas de calidad es necesario contar con un sistema que contemple el ingreso meritocrático a la administración pública, la formación continua, la gestión del desempeño y las remuneraciones de sus funcionarios. De lo contrario, seguiremos alimentando a un Estado anabólico, cuya estructura organizacional continúa creciendo, pero carece de la fuerza y orientación estratégicas necesarios para robustecer y sofisticar el impacto de las políticas públicas en materia de recursos humanos.

En este contexto es fundamental que quede claramente establecida la responsabilidad y colaboración por parte de los órganos rectores en esta materia, que tienen como objetivo primordial recuperar y valorizar las capacidades existentes en el Estado, orientándolas al servicio de las políticas públicas.

Referencias bibliográficas y bibliografía

- Constitución Nacional. Artículos 14 bis y 16.
- Decreto N° 214. Homóloga el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. f. 27/02/2006
- Decreto N° 434 Plan de Modernización del Estado. B.O. 01/03/2016
- Decreto N° 1184/2001- Régimen de Contrataciones de personal.
- Decreto N° 1421/2002- Ley Marco de Regulación del Empleo Público. Reglamentación.
- Decreto 2345/2008- Establece nuevos perfiles y el régimen Retributivo para las contrataciones de los consultores Profesionales.
- Decisión Administrativa 3/2004- Administración Pública nacional. Remuneración. Equiparación con personal de planta.
- Decreto N° 993/91, modificatorios y complementarios (SINAPA)
- Decreto N° 2098/2008, Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal “Sistema Nacional de Empleo Público”, y modificatorios. (SINEP).

- Documento “Sistema de Gestión por Resultados y planificación estratégica del sector público” de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión para la plataforma de asistencia técnica del sistema de planeamiento estratégico público –SIPEP-
- Documento “Medición de los resultados en el Sector Publico” de Silvia Regina Pacheco.
- Documento “Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el sector público”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Elaborado por Albert Serra (consultor)
- Ernest & Young consultores. Manual del Director de Recursos Humanos “Gestión por Competencias”.
- Informe Ministerio de Trabajo. Seguimiento del Empleo Publico Nacional-Datos a Diciembre 2018.5to informe febrero 2019.
- ITEP Informe trimestral de Empleo Publico. Año 2 N° 1. Diciembre 2019. f.5
- Manual para aspirantes al proceso de selección. ONEP. Buenos Aires, mayo 2018.
- Miquel Salvador y Kenneth Dublin. “La Evaluacion de Desempeño en las organizaciones Públicas”, Parte III, (2007).
- Ley N° 25.164 – Marco de Regulación del Empleo Público. Marco normativo.
- Losada, C y Xirau, J. (1995): “Evaluacion del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Cataluña” en Gestión y Analisis de Políticas Públicas, n°2 (enero-abril 1995).
- Manual para aspirantes al proceso de selección a la Alta Direccion Publica. Ministerio de Modernizacion. Buenos Aires, octubre 2017. P.17
- Villora, M. y Del Pino, E. (1997): Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas. Tecnos. Madrid.
- Quijano de Arana, S. (1992): Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. ESIC. Madrid.
- Resolución N° 21/93 de la ex Secretaría de la Función Pública, modificatorias y complementarias.
- Resolucion N° 39/2010 de la Secretaria de Gestión Pública. Anexo sustituido por art. 1° de la Resolución N° 342/2019 de la Secretaría de Empleo Público B.O. 24/9/2019.

Otras fuentes:

- Herramientas para la gestión del Empleo Público. Directorio de Competencias
https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/herramientas_para_la_gestion_-_directorio_de_competencias_vf_1.0.pdf
- <https://www.cippeec.org/textual/los-regimenes-laborales-en-el-estado-varian-por-organismo-y-naturaleza-juridica-de-cada-programa-o-contrato/>
- <https://www.cippeec.org/tag/empleo-publico/>
- <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar/introduccion>.
- <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar/etapas-del-proceso>
- <https://blogs.imf-formacion.com/blog/recursos-humanos/evaluacion-desempeno/la-evaluacion-del-desempeno-laboral-y-la-gestion-de-rrhh/>
- <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/empleopublico/biep/clasificacion>